COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 13.3.2018
SWD(2018) 69 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

por el que se crea la Autoridad Laboral Europea

{COM(2018) 131 final} - {SWD(2018) 68 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto sobre la [Propuesta de Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea]

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

La libre circulación de trabajadores y servicios es un activo clave para la Unión Europea. Sin embargo, depende de unas normas claras y justas sobre movilidad laboral transfronteriza y coordinación de la seguridad social, cuya garantía de cumplimiento sea eficaz. La Unión ha desarrollado un amplio corpus legislativo para regular la libre circulación de trabajadores, su desplazamiento en el marco de la prestación de servicios y las normas sobre coordinación de la seguridad social. La Comisión Juncker ha presentado varias propuestas para mejorar este marco regulador, como la revisión de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y del Reglamento sobre coordinación de los sistemas de la seguridad social y la *lex specialis* sobre desplazamiento en el sector del transporte internacional por carretera.

No obstante, tanto el cumplimiento de la legislación de la Unión como la eficacia a la hora de hacer que se cumpla siguen siendo motivo de preocupación, ya que pueden poner en peligro la confianza y la equidad en el mercado interior. Destacan, en particular, dos problemas: en primer lugar, la información, la ayuda y la orientación que reciben las personas físicas y los empleadores en situaciones transfronterizas son inadecuadas; en segundo lugar, también es inadecuada la cooperación en materia de garantía de cumplimiento de la normativa entre autoridades nacionales.

El objetivo de esta propuesta es abordar los retos específicos siguientes:

- la falta de adecuación de la ayuda y la orientación que reciben tanto las personas físicas como las empresas en situaciones transfronterizas, incluida la información incompleta o escasa que tienen a su disposición los ciudadanos por lo que respecta a sus derechos y obligaciones;
- el acceso insuficiente a la información y la escasa información que comparten entre sí las autoridades nacionales responsables de los diferentes ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social;
- la insuficiente capacidad de las autoridades nacionales para organizar la cooperación con las autoridades de otros países;
- la fragilidad de los mecanismos destinados a actividades conjuntas de garantía de cumplimiento transfronterizo, o su inexistencia;
- la ausencia de un mecanismo transfronterizo de mediación entre Estados miembros en todos los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social;
- la cooperación insuficiente establecida a nivel de la Unión en este ámbito.

La movilidad laboral de la Unión Europea ha puesto de manifiesto una tendencia al alza durante la crisis. En 2017, 17 millones de europeos vivían o trabajaban en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad. Las cifras prácticamente se duplicaron con respecto a la década anterior. Los desplazamientos aumentaron en un 68 % a partir de 2010, hasta situarse en 2,3 millones en 2016. El número de ciudadanos de la Unión que se desplazan diariamente a otro Estado miembro para trabajar es de 1,4 millones. Frente a esta situación, es necesario que exista una cooperación efectiva entre las autoridades nacionales y una acción administrativa concertada para gestionar un mercado laboral cada vez más europeo.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general de la iniciativa es contribuir a reforzar la equidad y la confianza en el mercado interior y fomentar la libre circulación de trabajadores y servicios. Los objetivos específicos de la iniciativa son, respectivamente:

- mejorar el acceso de las personas físicas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, así como el acceso a los servicios pertinentes;
- reforzar la cooperación operativa en materia de garantía de cumplimiento transfronterizo del Derecho pertinente de la Unión entre autoridades; por ejemplo, facilitando las inspecciones conjuntas;
- mediar y facilitar soluciones en caso de litigio entre autoridades nacionales y de perturbaciones

transfronterizas del mercado de trabajo, como puede ser una reestructuración empresarial que afecte a varios Estados miembros.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

Si bien la garantía de cumplimiento del Derecho de la Unión sigue siendo competencia de las autoridades nacionales, la libre circulación de trabajadores, el desplazamiento de estos y la coordinación de la seguridad social son, por definición, asuntos transnacionales que requieren medidas a nivel de la Unión.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Se han estudiado tres opciones de actuación para la Autoridad Laboral Europea, caracterizadas por unos niveles de ambición crecientes: (1) una opción de apoyo; (2) una opción operativa; y (3) una opción de supervisión. Todas ellas incluyen las siguientes tareas que podría llevar a cabo una autoridad laboral europea:

- servicios de movilidad laboral para personas físicas y empresas,
- cooperación e intercambio de información entre autoridades nacionales,
- apoyo a las inspecciones conjuntas,
- análisis del mercado laboral y evaluación del riesgo,
- apoyo al desarrollo de capacidades,
- mediación entre autoridades nacionales,
- facilitación de la cooperación entre las partes interesadas pertinentes en caso de perturbaciones transfronterizas del mercado de trabajo.

En cuanto a la manera de llevarlas a cabo, se han estudiado las siguientes opciones:

- se establece una red europea que coordine los organismos de la Unión ya existentes en materia de movilidad laboral, y la Comisión asume nuevas tareas operativas (1);
- se crea una nueva autoridad laboral europea que lleve a cabo las tareas operativas basándose en los organismos de movilidad laboral (2);
- se crea una nueva autoridad laboral europea basada en una agencia de la Unión ya existente en el ámbito del empleo (3).

La opción preferida combina la opción operativa (2) y su materialización por medio de una nueva autoridad laboral europea (2). Este enfoque permite que la Comisión conserve el mando de la estrategia junto con los Estados miembros, como en la actualidad, respetando así la doctrina de la no delegación.

La opción operativa permite alcanzar el equilibrio más adecuado en el cumplimiento de los objetivos, y garantiza unas repercusiones positivas para las autoridades nacionales, los trabajadores y las empresas sin un incremento significativo de los costes; cuenta, además, con el firme apoyo de las partes interesadas. La opción de llevarla a cabo a través del establecimiento de una nueva autoridad laboral europea basada en los organismos de la Unión ya existentes en materia de movilidad combina la realización eficaz de las tareas operativas con el apoyo a las actividades de dichos organismos, al tiempo que las racionaliza de manera proporcionada y respetando la subsidiariedad, las dos cuestiones que preocupaban a las partes interesadas pertinentes.

Para crear una nueva agencia es necesario un instrumento legislativo (un reglamento).

¿Quién apoya cada opción?

El nivel de apoyo varía de unas partes interesadas a otras y entre las distintas medidas y opciones. La mejora del intercambio de información y de la evaluación del riesgo cuenta con un gran apoyo, mientras que las autoridades nacionales y las organizaciones patronales se muestran muy reacias a la imposición de inspecciones conjuntas transfronterizas o a las decisiones o mecanismos de resolución de litigios vinculantes. En el sector del transporte internacional por carretera, las autoridades nacionales garantes del cumplimiento

apoyan en mayor medida la creación de un mecanismo a nivel de la Unión que facilite la armonización de la garantía de cumplimiento transfronterizo de la normativa. Los sindicatos apoyan la creación de mecanismos de conciliación a nivel de la Unión. Tanto los sindicatos como los ciudadanos serían favorables a una ampliación de la resolución de litigios que escapan a la competencia de las autoridades nacionales a los litigios transfronterizos individuales.

Salvo unas pocas excepciones, el apoyo a la creación de una nueva autoridad está condicionado al ámbito de actuación y a los objetivos que se le concedan, así como a sus posibles costes. Las partes interesadas tienden a favorecer la opción de la racionalización y el aumento de la eficacia de las redes y estructuras ya existentes.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Las ventajas para las personas físicas, en particular para los trabajadores móviles, serán la mejora de la protección y la reducción de la exposición al riesgo de fraude y abuso, sobre todo en el sector del transporte por carretera. Otras ventajas se derivan del aumento de las posibilidades de ejercer sus derechos de libre circulación.

Las empresas, en particular las pymes, se beneficiarán de una competencia más justa y mejores condiciones de igualdad, así como de un nivel más elevado de certeza sobre su situación, lo que será especialmente pertinente en relación con el desplazamiento de trabajadores. Todo ello, junto con la mejora de la información, puede facilitar su decisión de implicarse en actividades transfronterizas.

Las ventajas para las autoridades nacionales se derivan del refuerzo de la cooperación y de las capacidades de control para mejorar la garantía de cumplimiento de la normativa. Se espera que las ventajas de la cooperación estructurada aumenten con el tiempo, a medida que un número mayor de autoridades decidan recurrir al marco disponible.

En general, del funcionamiento mejorado y más justo del mercado interior se derivarían mayores ventajas macroeconómicas, lo que contribuiría a instaurar una competencia justa global y a restablecer la confianza entre administraciones.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

En el marco de la opción combinada preferida, se calcula que el total de los costes de la Autoridad Laboral Europea con cargo al presupuesto de la Unión ascendería a 50,9 millones anuales, a velocidad de crucero, en 2023. No se prevén impactos ambientales.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Las empresas, las pymes y las microempresas deberían resultar afectadas positivamente. Deberían beneficiarse de la mejora de la eficiencia administrativa y del funcionamiento más adecuado del mercado interior, en particular a través de la instauración de unas condiciones de igualdad mejoradas. No se prevén costes derivados del cumplimiento de la normativa por parte de las empresas.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Habrá unas repercusiones mínimas en los presupuestos nacionales, debido a la financiación de la propuesta con cargo al presupuesto de la Unión. No es posible cuantificar con exactitud las repercusiones en las administraciones, pero, sobre la base de estudios de casos, se prevé una repercusión positiva, ya que, al mejorar la garantía de cumplimiento de la normativa, se recaudarán cotizaciones sociales previamente impagadas.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

La propuesta tendrá como consecuencia la racionalización de algunos de los organismos de la Unión ya

existentes en materia de movilidad, a saber: i) la Oficina Europea de Coordinación de EURES; ii) el Comité de Conciliación de la Comisión Administrativa (CA) de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, iii) la Comisión de Cuentas y iv) la Comisión Técnica de la CA; v) la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado; vi) el Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores; y vii) el Comité Técnico sobre la Libre Circulación de los Trabajadores. Las tareas que en la actualidad realizan estos organismos las realizaría la Autoridad. Por el contrario, esta colaboraría con los tres Comités restantes en el ámbito de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social (la Comisión Administrativa y el Comité Consultivo) y el Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de los Trabajadores. El Comité de Transporte por Carretera tampoco sufriría cambios.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión revisará la aplicación del Reglamento cinco años después de su entrada en vigor, en consonancia con los requisitos del Reglamento Financiero y las directrices para la mejora de la legislación.