

# UN PASO MÁS HACIA LA EQUIDAD LABORAL EN EL MERCADO INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: A PROPÓSITO DE LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE CREA LA AUTORIDAD LABORAL EUROPEA

ANA DOMÍNGUEZ MORALES

*Profesora Sustituta Interina de D<sup>o</sup> del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Sevilla

**EXTRACTO**      **Palabras Clave:** Autoridad Laboral Europea, cooperación interinstitucional, libre circulación de trabajadores, mercado único interior

El mercado interior de la Unión Europea es un foco ambivalente de progreso económico y social así como de conflictos que derivan, en especial, de la determinación de las normas aplicables cuando aquellos traspasan las fronteras de un Estado miembro. Tales litigios se producen de manera frecuente en el terreno de la libre circulación de trabajadores lo que origina la necesidad de comunicación y coordinación entre instituciones entre los Estados miembros y la propia Unión. En este contexto ha sido creada la Autoridad Laboral Europea entre cuyas funciones destacan las de garantizar la fluidez de las relaciones laborales transfronterizas fijando pautas de coordinación de los sistemas de seguridad y social y estableciendo canales de información recíproca para evitar el fraude y el abuso del Derecho en la línea de proporcionar mayor seguridad jurídica tanto a las empresas como a los propios trabajadores y a sus familias.

**ABSTRACT**      **Key Words:** European Labour Authority, interinstitutional cooperation, free movement of workers, European single market

The European single market is an ambivalent focus of economic and social progress as well as conflicts that derive, in particular, from the determination of the applicable rules when they cross the borders of a Member State. Such disputes arise frequently in the field of free movement of workers, which creates the need for communication and coordination between Member States institutions and the Union itself. In this context, the European Labor Authority has been created, whose functions include those of guaranteeing the fluidity of cross-border labor relations by establishing guidelines for the coordination of safety and social systems and establishing reciprocal information channels to prevent fraud and abuse of law to provide legal security for both companies and workers themselves and their families.

## ÍNDICE

1. BREVE INTRODUCCIÓN
2. ANTECEDENTES A LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE CREA LA AUTORIDAD LABORAL EUROPEA
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y FUNCIONES
  - 3.1. Información en materia de movilidad laboral transfronteriza
  - 3.2. Aplicación de la legislación: inspecciones de trabajo concertadas y conjuntas
  - 3.3. Resolución extrajudicial de controversias: mediación
  - 3.4. Lucha contra el trabajo no declarado
4. ORGANIZACIÓN DE LA AUTORIDAD LABORAL
  - 4.1. Organización interna
    - 4.1.1. Consejo de administración
    - 4.1.2. Grupo de partes interesadas
    - 4.1.3. Director ejecutivo
    - 4.1.4. Funcionarios de enlace nacional, expertos nacionales adscritos y otros agentes
  - 4.2. Organización externa
5. FUNCIONAMIENTO DE LA AUTORIDAD LABORAL EUROPEA
  - 5.1. Programación anual y plurianual
  - 5.2. Presupuesto de la autoridad
  - 5.3. Responsabilidad
  - 5.4. Evaluación y revisión
6. CONCLUSIONES

### 1. BREVE INTRODUCCIÓN

La Unión Europea fue concebida originariamente sobre la base de las cuatro grandes libertades económicas, a saber, libertad de prestación de servicios, circulación de mercancías, capitales y trabajadores.

Con el paso del tiempo y el avance social de las políticas comunitarias, esta última fue ampliando su ámbito de protección subjetivo para pasar a englobar a todos los ciudadanos de la Unión Europea estableciendo políticas coordinadas en materia de protección social y no solo a aquellas cuyo objetivo era desempeñar una actividad profesional en otro Estado miembro. Todas ellas se concibieron como derechos instrumentales al servicio de la construcción de un mercado interior común para colocarse más tarde entre las libertades fundamentales de todos los ciudadanos y se combinan con el establecimiento de garantías de derechos puramente sociales que paulatinamente han ido adquiriendo mayor relevancia en el ámbito de la Unión Europea.

Hoy, de manera expresa, se consagra la libre circulación y de residencia en cualquier Estado miembro en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), cuyo valor jurídico es equivalente al de los Tratados fundacionales<sup>1</sup>. A mayor abundamiento, la apertura social de la Unión Europea ha conllevado la aprobación de numerosos textos normativos de distinto rango y eficacia que tratan de proteger no solo a los trabajadores sino a todos los ciudadanos de los Estados miembros. Lo anterior no ha impedido que en ocasiones se otorgue prevalencia aplicativa a tales libertades cuando han entrado en conflicto con derechos como la huelga o el ejercicio de la acción colectiva cuando pretendían la implantación de condiciones laborales paritarias. Prueba de ello es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente en los asuntos *Viking*, *Laval*, *Ruffert* o *Comisión vs. Luxemburgo*<sup>2</sup>.

La deriva economicista de aquellas sentencias provocó, no obstante volver a poner el foco en el plano de las políticas sociales principalmente en el terreno del desplazamiento de trabajadores entre Estados miembros<sup>3</sup>, dando pie a una modificación de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios. Más tarde se modificarían otras normas de derecho derivado como el Reglamento en materia de libre circulación de personas al tiempo que se comenzaba a trazar un nuevo proyecto de mayor envergadura que tiene por objeto la configuración de principios y derechos básicos para lograr el progreso social como es el pilar europeo de derechos sociales en cuyo marco se sitúa el objeto de nuestro trabajo, la Autoridad Laboral Europea.

La Autoridad Laboral Europea, ya mencionada en el discurso sobre el Estado de la Unión de 2017, fue propuesta en marzo del siguiente año junto con la creación de un Grupo Asesor Europeo para la Autoridad Laboral Europea cuya principal misión era coadyuvar a la formación de la misma mediante la orientación y asistencia técnica a la Comisión<sup>4</sup>. Su creación se debe a razones de variada índole entre las que destaca el hecho de que a pesar de que los avances logrados en el terreno de la libre circulación, siguen permaneciendo obstáculos jurídicos, administrativos y

<sup>1</sup> La libre circulación de mercancías se consagra en los arts. 28 y 29 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); la libre circulación de personas, servicios y capitales se regulan en los arts. 45 a 49 del TFUE. La libertad de establecimiento se regula en los arts. 49 a 55 del TFUE. En cambio, solo encuentra acomodo en la CDFUE la libre circulación de personas y residencia, art. 45.

<sup>2</sup> STJE de 11 de diciembre de 2007, *Viking*, asunto C-438/04; STJE de 18 de diciembre de 2007, *Laval*, asunto C-341/05; *Laval*; STJE de 3 de abril de 2008, *Ruffert*, asunto C-346/06; STJE de 19 de junio de 2008, *Comisión vs. Luxemburgo*, asunto C-319/06.

<sup>3</sup> Destaca la existencia, todavía, de cierto decline en la Europa social tanto en el ámbito regulativo como en el de su aplicación *Garnier, S.*, “État des lieux de l’Europe Sociale”, la *Revue de l’Ires*, 2018/3, n° 96-97, pp. 85-101.

<sup>4</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea. Estrasburgo, de 13 de marzo de 2018. COM (2018), 131 final 2018/0064 (Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza). Decisión (UE) 2018/402 de la Comisión, de 13 de marzo de 2018, por la que se crea el Grupo Asesor Europeo para la Autoridad Laboral Europea (Texto pertinente para el EEE y para Suiza.)

prácticos para el ejercicio de este derecho que pueden ser en alguna medida paliados con el establecimiento de una Autoridad Laboral Europea (ALE)<sup>5</sup>.

Este organismo público viene a integrar a la que podría denominarse Administración laboral de la Unión Europea, entre cuyas funciones se encuentran las de cooperación interinstitucional y asesoramiento en materia de libre circulación y normas aplicables en materia laboral o de seguridad social y sobre prácticas de empleo, formación o fiscalización y control de la actividad empleadora cuando se producen conflictos transfronterizos por medio de las inspecciones coordinadas o conjuntas<sup>6</sup>. No se encargará, en cambio, de ciertas funciones por algunos sectores reclamadas para la misma, como son la dotación de carácter de Inspección de Trabajo o como sistema de mediación, conciliación y arbitraje, habiéndose optado finalmente por el primero de ellos como único mecanismo de resolución extrajudicial de conflictos en este nivel<sup>7</sup>.

Los datos del Eurobarómetro estándar de primavera de 2019 ponen de manifiesto que una gran mayoría de los ciudadanos de la UE apoyan la libre circulación de los ciudadanos, y así, que puedan vivir, trabajar, estudiar y hacer negocios en cualquier lugar de la UE, datos que demuestran que para los mismos la libertad de circulación se trata de uno de los principales logros del mercado

<sup>5</sup> Resaltan las dificultades señaladas en el ámbito de la libre circulación y, por ello, consideran vital la consolidación de una Autoridad Laboral Europea, Monereo Pérez, J.L., Ortega Lozano, P.G., “Sobre unas condiciones laborales equivalentes en la Unión Europea: a propósito de la Directiva (UE) 2018/957 de desplazamiento de trabajadores y la propuesta de Reglamento por la que se crea la Autoridad Laboral Europea”, *La Ley Unión Europea*, nº 62, 2018. Consultado en versión digital, desde donde se cita, pp. 5 y 16.

<sup>6</sup> Sobre el papel de la Administración laboral desde el enfoque estatal, aunque trasladable en menor medida al ámbito de la Unión Europea, Cuenca Alarcón, M., “La Autoridad Laboral Europea: presentación de la propuesta de la Comisión Europea de 13 de marzo de 2018”, *Foro, Nueva época*, vol. 21, nº 1, 2018, p. 341.

<sup>7</sup> Sobre tales asuntos Vid. Velázquez, M., “La vigilancia y control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre los desplazamientos transnacionales en el ámbito de la UE-EEE”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 128, 2017, pp. 247ss. Considera que a medio plazo la Autoridad debería incorporar el arbitraje como medio de solución de conflictos, Fernandes, S., “What is our Ambition for the European Labor Authority?”, *Policy Paper 219*, Institute Jacques Delors, 2018, disponible en [http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/03/20180309\\_European-Labour-Agency\\_Fernandes.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/03/20180309_European-Labour-Agency_Fernandes.pdf). En esta misma línea se pronunciaron los representantes de los trabajadores en la consulta sobre la creación de la Autoridad Laboral Europea lanzada por la Comisión en 2018, mientras que los representantes de los empresarios se mostraron escépticos con respecto a la idea de atribuir funciones de resolución de disputas por las posibles interferencias con el TJUE. Vid. nota 6. No obstante, los representantes de los empresarios - Business Europe- indicaban que los mismos resultados pueden ser alcanzados sin necesidad de creación de la Autoridad, sino mejorando los mecanismos ya existentes, en “European Labour Authority and EU Social Security Business Europe View”, de 12 de enero de 2018. Destaca la debilidad de la Autoridad Laboral Europea para luchar contra los abusos derivados de las solas atribuciones de competencias de cooperación administrativa en lugar de proporcionar mayores garantías de control y complemento de las actividades de Inspección de Trabajo, Cremers, “Towards an European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions”, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, p. 13. También analiza la propuesta de creación de la Autoridad Laboral Europea en “The European labour authority and enhanced enforcement: Briefing requested by the EMPL committee”, Paper presentado en *Establishing a European Labour Authority*, Bruselas, Bélgica, 2018.

común europeo<sup>8</sup>. No obstante, buena parte de los *stakeholders* consultados tras la aprobación de la propuesta de Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea admite que la existencia de cooperación entre autoridades nacionales no es suficiente para lograr empleo efectivo y la implementación de políticas de seguridad social en el marco de las situaciones transfronterizas, señalando en especial la falta de estándares comunes a nivel de la UE en materia de intercambio de información y cooperación transfronteriza sobre los asuntos señalados<sup>9</sup>. Son estos los principales retos con los que se enfrentará la Autoridad Laboral Europea.

## 2. ANTECEDENTES A LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE CREA LA AUTORIDAD LABORAL EUROPEA

La aprobación de un pilar europeo de derechos sociales trajo consigo la adopción de numerosas iniciativas en el marco del mercado interior de la Unión Europea<sup>10</sup>. En aquel se fijaron un conjunto de derechos sociales acompañados por una serie de principios y derechos fundamentales que respaldan el funcionamiento paritario y adecuado de los mercados de trabajo.

El desarrollo de tales principios se ha tratado de materializar con una serie de iniciativas dirigidas a reforzar las garantías de una movilidad equitativa de los trabajadores en el seno de la Unión Europea, entre las que se incluye la creación de una Autoridad Europea<sup>11</sup>.

Resulta reiterada la preocupación de las instituciones europeas por establecer una cooperación estrecha entre los Estados miembros e incluso entre autoridades regionales y locales, sin olvidar el papel que han de desempeñar Inspecciones de Trabajo e interlocutores sociales en materia de desplazamiento de trabajadores. De manera preferente se potencia el flujo de información que deben poseer las autoridades laborales de Estados cuyos empresarios desplacen trabajadores a otros Estados Miembros, la creación de instrumentos que faciliten a la Inspección de Trabajo y a la autoridad laboral la comprobación de los mismos o el incremento de la coordinación entre autoridades.

<sup>8</sup> Más información en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/get-surveydetail/instruments/standard/surveyky/2253>.

<sup>9</sup> Concretamente 2/3 de los consultados, de un total de 8.809 respuestas. Se recabaron 389 respuestas independientes frente a 8.420 idénticas respuestas fruto de una campaña lanzada por la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC). SWD/2018/0080 Commission staff working document stakeholder consultation. Synopsis report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority.

<sup>10</sup> Proclamado conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en la «Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento» celebrada en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017.

<sup>11</sup> Fernandes, S., “What is our Ambition for the European Labor Authority?”, op.cit., pp.3-4.

Entre tales instrumentos normativos sobre el particular podemos señalar la Directiva 2014/54/UE del sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores que dispone la obligación de garantizar no solo el acceso a sistemas extrajudiciales de solución de conflictos en materia de condiciones de trabajo, acceso a la formación o a la vivienda, entre otras, sino también a procesos judiciales para todos los trabajadores que ejerciten su derecho a la libre circulación<sup>12</sup>. Para hacer efectivo tales derechos se exige poner en conocimiento las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva de las personas interesadas en el conjunto de su territorio, en particular los trabajadores y los empleadores de la Unión, por todos los medios adecuados. Poco más tarde fue aprobada Directiva 2014/67/UE relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores que reforma a su vez el Reglamento (UE) 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior –Reglamento IMI–, sistema a través del cual se ponen en práctica medidas de cooperación administrativa y de asistencia mutua entre las autoridades competentes. Como complemento al mismo, la Directiva contempla la necesidad de implementar garantías de cumplimiento adecuadas y eficaces como elementos clave para proteger a los trabajadores desplazados<sup>13</sup>.

Siguiendo en la línea de reforzar la protección de los trabajadores desplazados a otros Estados Miembros y conseguir el justo equilibrio en la garantía de condiciones de igualdad para empresas y trabajadores, en junio de 2018 se aprobó la Directiva que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

Posteriormente se ha aprobado una Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea basada en los principios 5 y 7 del pilar social europeo que sustituye a la precedente, aprobada en 1991<sup>14</sup>. En el primero de tales principios se consagra el derecho de los trabajadores al trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, acceso a la protección social, formación y fomento del empleo indefinido. El segundo se basa en el derecho de los trabajadores a ser informados por escrito sobre sus derechos, antes de iniciar la relación profesional o antes de finalizarla, conocer los motivos de la

<sup>12</sup> Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores.

<sup>13</sup> Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (Texto pertinente a efectos del EEE).

<sup>14</sup> Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea que deroga la Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral con efectos de 1 de agosto de 2022.

extinción del contrato. La derogación de la Directiva a la que sustituye se debe a los cambios que han experimentado los mercados laborales debido a cambios demográficos y digitalización, fundamentalmente. Con ello se han creado nuevas formas de empleo que generan incertidumbre acerca de los derechos y la protección social aplicables para estos trabajadores.

La Directiva exige que los empleadores proporcionen información por escrito sobre las condiciones de trabajo tales como el lugar y tiempo de trabajo, descripción de las tareas, periodo de prueba, vacaciones, entre otras. Su artículo 7 exige proporcionar información adicional para los trabajadores enviados a otro Estado miembro o a un tercer país antes de su partida, como el lugar al que será desplazado, la divisa para el pago de la retribución, etc. En caso de ser trabajador desplazado, cubierto por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, añade el deber de proporcionar información complementaria<sup>15</sup>, como la remuneración a la que tiene derecho con arreglo a la legislación del Estado miembro de acogida así como otros complementos a los que tendrá derecho por el desplazamiento y el enlace al sitio web oficial único a escala nacional desarrollado por el Estado miembro de acogida de conformidad con el art. 5.2 de la Directiva 2014/67/ UE relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE<sup>16</sup>.

En caso de no recibir la información pertinente, el trabajador tiene derecho a presentar una reclamación ante la autoridad u organismo competente –art.15.1 b)–. Importante será la determinación de cuál sea la autoridad competente especialmente en litigios que vinculen a trabajadores temporalmente desplazados. En todo caso, son los Estados miembros los encargados de establecer el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de la Directiva que deberán tener el carácter de efectivas, proporcionadas y disuasorias –ex. art. 19–.

Finalmente, el Reglamento por el que se crea una Autoridad Laboral Europea fue anunciado por el presidente de la Comisión europea en 2017 y formalmente propuesto en marzo de 2018<sup>17</sup>, como uno de los resultados de la Declaración conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2018–2019 del Parlamento, Consejo y Comisión<sup>18</sup>. En ella, las instituciones de la Unión se comprometieron a reforzar la dimensión social de la misma a través de la mejora de los sistemas

<sup>15</sup> Solo si la duración del periodo de trabajo fuera del Estado miembro en el que ejerce habitualmente su actividad el trabajador es de cuatro semanas consecutivas o más, art. 7.4.

<sup>16</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») Texto pertinente a efectos del EEE.

<sup>17</sup> La califica de novedosa Ramos Quintana, M.I., “La Autoridad Laboral Europea: una nueva institución para robustecer la movilidad equitativa dentro de la UE”, Trabajo y Derecho, nº 52, 2019.

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Unión Europea C 446 de 29 de diciembre de 2017 (2018/C 12/11).

de seguridad social, el aumento de protección de los trabajadores frente a los riesgos para la salud y la garantía de un trato equitativo en el empleo mediante la modernización de las normas sobre desplazamiento y aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión.

Los objetivos del Reglamento por el que se crea la Autoridad se centran principalmente en garantizar la movilidad laboral equitativa en la Unión, «núcleo duro» de su establecimiento<sup>19</sup>, cooperando con los Estados y la Comisión en la difusión de la información y la coordinación de los sistemas de seguridad social<sup>20</sup>. Se pone en evidencia con su creación que tales retos, amén de ser combatidos con las normas a las que nos hemos referido, no pueden ser alcanzados de forma suficiente por parte de los Estados miembros de manera independiente dada la naturaleza transfronteriza de las actividades que se tratan de proteger. Por ello, y en base al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE) es esta la que se encuentra en la mejor posición para proponer medidas que redunden en la mejora de la movilidad en el mercado interior común, respetando, al mismo tiempo, el principio de proporcionalidad también consagrado en el citado artículo, así como los derechos fundamentales fijados en la CDFUE y los principios rectores de la Unión contemplados en el artículo 6 del TUE.

La ALE gira entorno a cuatro grandes áreas de trabajo, a saber, la prestación de información sobre la legislación aplicable en caso de movilidad de trabajadores—así como de los convenios colectivos universalmente aplicables—, apoyar el cumplimiento de la legislación, en especial en materia de trabajo no declarado y otras materias que comprometen el buen funcionamiento del mercado interior como las sociedades fantasma o el trabajo falso autónomo, favorecer la coordinación de los sistemas de seguridad social y proporcionar medios para resolver conflictos de esta índole mediante inspecciones coordinadas o conjuntas u ofrecer un servicio de mediación para facilitar la solución en caso de litigios transfronterizos.

Para el desarrollo de sus funciones, como veremos, la ALE deberá asumir funciones propias, absorbiendo en algunos casos las que hasta ahora llevaban a cabo otras instituciones u organismos, o se dejaban al arbitrio de los propios Estados, así como colaborar con otras instituciones de la Unión Europea cuyas competencias puedan lindar con aquellas que asumirá<sup>21</sup>. Esta cooperación interinstitucional no debe, en ningún caso, suponer ni la atribución de nuevas competencias

<sup>19</sup> Así lo define Ramos Quintana, M.I., “La Autoridad Laboral Europea: una nueva institución para robustecer la movilidad equitativa dentro de la UE”, op.cit. p. 3 de la versión digital. P. 1 de la versión digital.

<sup>20</sup> Art. 1.2 del Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>21</sup> Señala la debilidad de la cooperación entre autoridades como causante de la explotación laboral y la competencia en condiciones ilegales Fernandes, S., “What is our Ambition for the European Labor Authority?”, op.cit., p. 3.

no cedidas por los Estados miembros ni provocar una duplicidad de esfuerzos. Por ello, la ALE deberá respetar la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales así como la autonomía de los interlocutores sociales, teniendo en cuenta las obligaciones que aquellos hayan podido contraer con arreglo al sometimiento a otros convenios, en especial, aquellos adoptados en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo<sup>22</sup>. Tampoco podrá afectar a los derechos y obligaciones de las personas y empleadores que estuvieran consagrados a nivel de la Unión o nacional *ex art.* 1.6 del Reglamento.

Por último, en la medida en que sea necesario para la consecución de los objetivos fijados y sin perjuicio de la competencias de los Estados miembros e instituciones, podrá cooperar con las autoridades competentes de terceros países y con organizaciones internacionales<sup>23</sup>.

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y FUNCIONES

Como se ha avanzado en líneas anteriores, la Autoridad Laboral Europea trabajará para reforzar el cumplimiento de la legislación en materia de movilidad laboral y de seguridad social en el territorio de la Unión Europea, incluyendo en su ámbito de aplicación a los asalariados, trabajadores por cuenta propia y solicitantes de empleo, en virtud de lo dispuesto en el primero de los artículos del Reglamento por el que se crea. Entre los anteriores se incluyen ciudadanos de la Unión y también nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión, trabajadores desplazados, las personas trasladadas dentro de una empresa o los residentes de larga duración, así como los miembros de su familia<sup>24</sup>. En ningún caso la Autoridad podrá interferir en el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión, incluido el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones de conflicto colectivo, así como el derecho a la negociación colectiva. Si bien, en relación a estos últimos, se podría valorar la intervención de la Autoridad a través del ejercicio de su facultad mediadora cuando se produzcan conflictos transnacionales, como ocurrió en el ya citado caso *Laval*<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Se señala en particular el Convenio nº 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio.

<sup>23</sup> Art. 42 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>24</sup> Considerando 13 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>25</sup> Recordemos que en la sentencia *Viking* se ventilaba un asunto que vinculaba a un sindicato finlandés y la Confederación Internacional de sindicato del sector del transporte y a la empresa finlandesa *Viking*, dedicada al transporte de mercancías mediante buques. La empresa pretendía fijar el pabellón en Estonia para beneficiarse de unas condiciones laborales más flexibles. Ante esta estrategia, los sindicatos amenazaron con llevar a cabo huelgas y boicots a la negociación con *Viking* si la empresa se negaba a mantener los niveles salariales. Por su parte en la sentencia *Laval*, se trataba de un asunto en el que

Las actividades desarrolladas por la ALE se enmarcan en el ámbito de los actos de la Unión relativos a cuatro grandes bloques: desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios; normas en materia de seguridad social, en especial las relativas a la coordinación de sistemas de seguridad social; libre circulación de trabajadores dentro de la Unión, con particular referencia al sector del transporte; lucha contra el trabajo no declarado.

Para desplegar las facultades así atribuidas a este organismo de la Unión, deberá desarrollar funciones dirigidas al cumplimiento de cuatro objetivos, como son, el de información sobre legislación aplicable en casos de movilidad transfronteriza, de aplicación de la misma, de mediación y de lucha contra el trabajo no declarado<sup>26</sup>, a los que dedicaremos las siguientes líneas.

### **3.1. Información en materia de movilidad laboral transfronteriza**

Se contempla, tanto por las instituciones como por diferentes sectores sociales como uno de los principales escollos de la libre circulación de trabajadores la carencia de información clara, accesible y disponible para cualquier ciudadano o empresario que decida trasladarse de manera fija o temporal a otro Estado miembro a desarrollar una actividad profesional y productiva, respectivamente. Para tratar de solventar o paliar esta situación, el primer objetivo a cumplir por la Autoridad será el de facilitar el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en materia de movilidad laboral en toda la Unión, así como a los servicios pertinentes en el territorio de cada Estado miembro..

Para alcanzar dicho objetivo, en primer lugar, la Autoridad deberá facilitar el acceso a la información necesaria a efectos de garantizar la movilidad interna de los ciudadanos de la Unión. Así, favorecerá la cooperación y el intercambio de la misma entre los Estados miembros con la finalidad de perseguir un cumplimiento coherente, eficiente y efectivo de la legislación aplicable.

El artículo 5 señala como prioridad a los efectos del cumplimiento de este objetivo ofrecer una información disponible, de calidad y accesible en relación con los derechos y obligaciones que se imponen a los principales afectados por la movilidad laboral transfronteriza, estos son, las personas, los empleadores y los interlocutores sociales. Por otro lado, facilitará la cooperación entre los organismos que se encargan de ofrecer a las personas y a empleadores la información, orientación y asistencia pertinentes sobre movilidad laboral en el mercado interior<sup>27</sup>.

los sindicatos suecos de la construcción llevaron a cabo acciones de conflicto colectivo contra la letona empresa Laval, adjudicataria de la realización de una obra pública en Suecia, para lo que desplazó a trabajadores letones, ante la negativa de la empresa de adherirse al convenio colectivo del sector.

<sup>26</sup> Definidos someramente en el art. 2 del Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>27</sup> De conformidad con la Directiva 2014/54/UE antes citada.

Para hacer efectiva la accesibilidad a la información señalada, la Autoridad se servirá de un sitio web único para toda la Unión a través del cual se tendrá acceso a todas las fuentes de información tanto a nivel de la Unión como a nivel estatal y deberá estar disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión<sup>28</sup>. Esta web será la que ya fuera concebida en virtud del Reglamento (UE) 2018/1724<sup>29</sup>. No se trata, por tanto, de crear un sitio web específico, sino que la información que debe ser puesta a disposición gracias por la Autoridad estará incluida en el portal único «Tu Europa», columna vertebral del portal digital único de la Unión Europea<sup>30</sup>. En ella se hará remisión a las fuentes de información nacionales, como sitios webs en los que los Estados miembros hubieran incluido la información relacionada con la libre circulación de trabajadores, la coordinación en materia de seguridad social o con el desplazamiento de trabajadores, en cumplimiento de las obligaciones impuestas por las normas aplicables en cada caso.

Por otro lado, el art. 7 del Reglamento otorga la facultad a la ALE de cooperar para agilizar el intercambio de información entre Estados miembros a través de las siguientes acciones:

- a) a petición de uno o más Estados miembros, ayudará a las autoridades nacionales a identificar los puntos de contacto pertinentes de las autoridades nacionales en otros Estados miembros;
- b) a petición de uno o más Estados miembros, facilitará el seguimiento de las solicitudes y los intercambios de información entre autoridades nacionales, prestando apoyo logístico y técnico, incluidos servicios de traducción e interpretación, y mediante intercambios sobre la situación de los asuntos;
- c) promoverá, compartirá y contribuirá a la difusión de las mejores prácticas entre los Estados miembros;
- d) a petición de uno o más Estados miembros, facilitará y apoyará, cuando proceda, los procedimientos transfronterizos de ejecución relativos a sanciones y multas en el ámbito de aplicación del presente Reglamento;
- e) informará dos veces al año a la Comisión sobre las solicitudes no resueltas entre Estados miembros y, considerará someter o no dichas solicitudes a mediación.

<sup>28</sup> Los *Stakeholders* consultados por la Comisión previa aprobación definitiva del Reglamento por el que se constituye la Autoridad muestran claramente su apoyo a la constitución de esta como único portal disponible en todos los idiomas, accesible a sujetos individuales y colectivos que contenga toda la información requerida sobre movilidad y redirija a otros portales estatales específicos. Para algunos, esta recolección e intercambio de información puede tener resultados positivos en materia de empleo con mejores oportunidades de trabajos para todos. Vid. nota 6.

<sup>29</sup> Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1024/2012 .

<sup>30</sup> Considerando 15 del Reglamento (UE) 2019/1149.

Para apoyar esta función de garantía del intercambio de información entre Estados y entre estos y la propia ALE, coordinará, desarrollará y aplicará marcos de interoperabilidad<sup>31</sup>. Además, proporcionará información a los Estados peticionarios en materia de aplicación de los actos de la Unión competencia de la ALE.

En esta tarea la Autoridad tratará de fomentar la utilización de herramientas y procedimientos electrónicos para el intercambio de mensajes entre las autoridades nacionales, incluido el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)<sup>32</sup>.

Finalmente, resta señalar que como instrumento al servicio del objetivo de proporcionar información adecuada, actualizada y eficaz, la Autoridad tiene la facultad, en cooperación con los Estados miembros –y con los interlocutores sociales cuando proceda– para evaluar los riesgos y llevar a cabo análisis en relación con la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social en la Unión. En este contexto se analizarán cuestiones relacionadas con los desequilibrios del mercado laboral, los desafíos sectoriales y otros problemas frecuentes<sup>33</sup>. Los resultados obtenidos resultan pertinentes, además, al objeto de elaborar propuestas indicando posibles medidas para abordar las deficiencias encontradas, remitiendo tal información tanto a la Comisión como a los Estados afectados.

### **3.2. Aplicación de la legislación: inspecciones de trabajo concertadas y conjuntas**

El segundo de los objetivos que ha de perseguir la Autoridad es el de facilitar y mejorar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación en toda la Unión de la legislación pertinente, sin ejercer propiamente las funciones propias de una Inspección de Trabajo a nivel Europeo.

Para alcanzar este objetivo debe facilitar el desarrollo de inspecciones concertadas y conjuntas, a fin de aumentar la capacidad de las inspecciones nacionales para garantizar la aplicación de la legislación en supuestos de dimensión transfronteriza<sup>34</sup>. Este tipo de acciones coordinadas ya habían sido fomentadas años atrás por el Parlamento Europeo que subrayaba la necesidad de reforzar los intercambios de información entre las inspecciones de trabajo<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Art. 15 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>32</sup> El IMI es una herramienta electrónica de apoyo a la cooperación administrativa en el ámbito de la legislación relativa al mercado interior. Tiene por objeto abordar un determinado número de dificultades prácticas, reducir las obligaciones y mejorar la eficacia de la cooperación administrativa en Europa. A ella tienen acceso el conjunto de las administraciones de los treinta países integrantes del Espacio Económico Europeo (EEE). Para más información vid. [https://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/index\\_es.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_es.htm).

<sup>33</sup> Art. 10 del Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>34</sup> Arts. 8 y 9 del Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>35</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 2014, sobre el tema «Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa» [2013/2112(INI)].

Las inspecciones coordinadas o conjuntas se llevarán a cabo con el apoyo logístico, instrumental y personal de la Unión y en todo caso se han de respetar las competencias específicas de los Estados en esta materia, así como otras normas aplicables como es el Convenio de la OIT n.º 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio de 1947<sup>36</sup>.

Adicionalmente, la ALE deberá apoyar a los Estados en la creación de capacidades para la efectiva aplicación y cumplimiento de la legislación de la Unión Europea en materia de libre circulación de trabajadores. Para ello, en virtud de lo dispuesto en el art. 11 del Reglamento, deberá desarrollar actividades como la de orientar en las materias objeto de su ámbito aplicativo, incluidas las relacionadas con las inspecciones en casos de dimensiones transfronterizas; elaborar programas de formación sectoriales e intersectoriales, destinados entre otros a las inspecciones de trabajo, y material de formación específico, también mediante métodos de aprendizaje en línea; fomentar el intercambio y la difusión de experiencias y buenas prácticas, incluidos ejemplos de cooperación entre autoridades nacionales; o promover campañas de sensibilización para informar a las personas y los empleadores, especialmente las pymes, sobre sus derechos y obligaciones y oportunidades a su disposición.

Antes de entrar a detallar el contenido de cada una de las medidas de colaboración entre inspecciones nacionales se deben destacar dos premisas que confluyen en ambos casos. En primer lugar, las inspecciones coordinadas o conjuntas deberán llevarse a cabo a petición de los Estados miembros implicados o tras haber manifestado su acuerdo a la propuesta de la Autoridad Laboral— de oficio o previo aviso por parte de los interlocutores sociales<sup>37</sup>—. Por lo tanto, siempre debe mediar la voluntad de los Estados involucrados, cuyo punto de partida ha de ser la celebración de un acuerdo previo de todos los Estados participantes<sup>38</sup>. En segundo lugar, las funciones de la Autoridad en ningún caso deberán reemplazar o mermar las competencias de las autoridades nacionales en materia de inspecciones de trabajo.

Las inspecciones concertadas son aquellas que se llevan a cabo de forma simultánea en dos o más Estados miembros en supuestos relacionados en los que se encuentran involucradas las distintas inspecciones. Cada autoridad nacional actuará en su territorio pero con el apoyo, si resulta pertinente, del personal de la Autoridad Laboral.

Las inspecciones conjuntas son, en cambio, las realizadas en un solo Estado miembro y sobre un supuesto particular en la que participan las autoridades

<sup>36</sup> Convenio ratificado por España el 30 de mayo de 1960.

<sup>37</sup> La participación de los interlocutores sociales no estaba prevista en la propuesta originaria, siendo añadida posteriormente.

<sup>38</sup> La Autoridad establecerá un modelo de acuerdo de conformidad con el Derecho de la Unión y con la legislación o prácticas nacionales. Por el momento este modelo no ha sido fijado.

nacionales de otro u otros Estados miembros y, si procede, del personal de la Autoridad Laboral.

En ambos casos, los Estados participantes deberán informar acerca de los resultados de la inspección concertada o conjunta desarrollada en su territorio dentro de un plazo máximo de seis meses desde la conclusión de la misma.

Como se advertía, los Estados miembros no están obligados a llevar a cabo este tipo de actividades inspectoras coordinadas o conjuntas aunque deberán procurar participar en las mismas en aplicación del principio de cooperación leal entre instituciones. Si finalmente algún Estado involucrado decidiera no participar en una inspección concertada o conjunta habiendo sido requerido para ello, las autoridades nacionales de los demás Estados afectados solo podrán realizar las operaciones necesarias en los Estados miembros participantes. A pesar de renunciar a su participación en la misma a aquellos Estados que no decidan iniciar o continuar una actividad inspectora de esta índole se les somete a un doble límite. En primer lugar, se les exige la confidencialidad sobre la información relativa a la inspección. En segundo lugar, estarán sometidos a un seguimiento adecuado por parte de la Autoridad, debiendo informar a la misma y a los demás Estados afectados –de forma escrita–, sobre las razones de su decisión y, en su caso, sobre las medidas que prevé adoptar para resolver el caso. Posteriormente deberá informar acerca de los resultados obtenidos tras la aplicación de las mismas.

La información proporcionada por los Estados participantes en las inspecciones coordinadas o conjuntas, así como la obtenida directamente por la Autoridad Laboral, formará parte de los informes que deben presentarse al Consejo de Administración dos veces al año, así como al Grupo de partes interesadas, órganos de la Autoridad sobre los que nos centraremos más adelante. Además, cada año se elaborará un informe sobre inspecciones apoyadas por la Autoridad que se incluirá en el informe anual de actividades de la misma.

La cooperación con los Estados miembros para el cumplimiento eficaz de la normativa no finaliza con el planteamiento de las inspecciones coordinadas o conjuntas sino que, junto a ellas, la Autoridad también prestará apoyo a los Estados en la creación de las capacidades para promover así la aplicación legislativa, en virtud de lo dispuesto en el art. 11 del Reglamento. Para ello, podrá elaborar orientaciones comunes no vinculantes, con el apoyo de los Estados miembros y de los interlocutores sociales-en su caso-, por ejemplo en materia de inspecciones en casos de dimensión transfronteriza, así como establecerá definiciones compartidas y conceptos comunes. También fomentará el intercambio de personal, las actividades en grupo, que propicie la difusión de experiencias en materia de cooperación entre autoridades nacionales incluidos ejemplos de cooperación entre autoridades nacionales. Elaborará programas de formación destinados a las inspecciones de trabajo, incluso a través métodos de aprendizaje en línea. Junto a lo anterior, promoverá campañas de sensibilización para informar sobre los

derechos y las obligaciones tanto de todas las personas como, en particular de empresarios –en especial a las pymes–.

### 3.3. Resolución extrajudicial de controversias: Mediación

La Unión Europea carece, hasta el momento, de un mecanismo de mediación transfronterizo encargado de resolver disputas entre los Estados miembros en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social. Para suplir este vacío la Autoridad adquirirá funciones como organismo mediador para tratar de resolver las diferencias entre los puntos de vista convergentes de los Estados parte en un litigio de tales características, cuando no sea posible su resolución de manera bilateral. En cambio, los particulares no tendrán acceso a la misma si bien seguirán teniendo a su disposición los servicios nacionales o la red SOLVIT, a la que la ALE deberá remitir cualquier asunto que vincule a un particular con las autoridades de un Estado miembro<sup>39</sup>. Si bien, por matizar lo anterior, se especifica que la red SOLVIT también debe poder remitir a la Autoridad para su consideración asuntos en los que el problema no puede resolverse debido a diferencias entre las administraciones nacionales en supuestos que tienen origen en asuntos entre particulares.

El procedimiento de mediación en el seno de la Autoridad se iniciará o bien a instancia de parte de uno o varios de los Estados implicados o bien de oficio, siempre que los Estados involucrados en el litigio presenten su conformidad. De nuevo, la negativa a formar parte de este procedimiento debe ser manifestada por escrito por el Estado parte, tanto a la Autoridad como a los demás Estados implicados, indicando las razones de su decisión.

El dictamen que se adopte en esta primera fase entre los Estados miembros apoyados por un mediador, tendrá el carácter de no vinculante. En ausencia de acuerdo, la Autoridad podrá iniciar una segunda fase de mediación ante el Consejo de Mediación –que deberá estar compuesto por expertos de los Estados miembros distintos a los que sean parte–, previo acuerdo de los Estados parte en el conflicto. El Consejo, tratando de conciliar los aspectos divergentes, adoptará un dictamen no vinculante<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> La red SOLVIT tiene por objeto arbitrar soluciones rápidas, eficaces e informales a los problemas que experimentan las empresas y los particulares cuando los derechos que les confiere la UE en el mercado interior se ven denegados por las autoridades públicas siempre y cuando dicho problema no sea objeto de procedimiento judicial a nivel nacional o de la Unión. Los principios por los que se rige SOLVIT se establecen en su base jurídica actual, la Recomendación 2013/461/UE de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013. Considerando 23 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>40</sup> El desarrollo reglamentario de la mediación en el seno de la ALE está encomendado al Consejo de Administración. Se regularán aspectos como el régimen de trabajo, la designación de mediadores, plazos, participación de expertos, de la Comisión y de la Autoridad y de la posibilidad de que el

Los Estados que sean parte de un litigio finalizado con la adopción de un dictamen dispondrán de tres meses para informar a la ALE sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento al mismo o bien las razones por las cuales no se han tomado medidas oportunas. No se advierten consecuencias jurídicas ante la inobservancia del dictamen, derivado previsiblemente de su carácter no vinculante<sup>41</sup>.

Las funciones de mediación se llevarán a cabo, en todo caso, salvando las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de interpretación del Derecho de la Unión, así como de los Tribunales internos. Por ello, si un procedimiento se encuentra bajo actuación judicial en curso a nivel nacional o de la Unión no será admisible la mediación y esta quedará suspendida si durante su procedimiento se emprenden actuaciones judiciales. También se deberán respetar las competencias asignadas a la Comisión Administrativa<sup>42</sup>, a la que deberá informar cuando el litigio esté relacionado con cuestiones sobre seguridad social<sup>43</sup>, como por ejemplo, sobre la falta de acuerdo entre instituciones de dos Estados miembros sobre el contenido y vigencia del certificado A1<sup>44</sup>, ni las propias de los Estados miembros.

Por último, la ALE tiene la obligación de informar dos veces al año a la Comisión tanto sobre los resultados de los asuntos sometidos a mediación como aquellos que finalmente no han sido sujetos a la misma.

### 3.4. Lucha contra el trabajo no declarado

El último de los objetivos generales que se fija el Reglamento mediante el que se crea la Autoridad Laboral Europea es el de apoyar la cooperación entre Estados

Consejo de Mediación se reúna en grupos compuestos por varios miembros. Art. 13.6 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>41</sup> No viene a colmar la preocupación por la falta de mecanismos de resolución de disputas preceptivos y vinculantes entre Estados señalada por Cuenca Alarcón, M., *La Autoridad Laboral Europea: presentación de la propuesta de la Comisión Europea de 13 de marzo de 2018*, op.cit. P. 346.

<sup>42</sup> Precisamente a efectos de coordinación y de evitar duplicidades se deberá celebrar un acuerdo de cooperación entre la Comisión Administrativa y la Autoridad Laboral.

<sup>43</sup> Esta información se remitirá de oficio, a instancia de cualquier Estado parte o de la propia Comisión Administrativa, en aplicación del art. 74 bis, apartado 2 del Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza). Sobre tales cuestiones la Comisión Administrativa puede pedir, previo acuerdo de los Estados miembros que sean parte en el litigio, que la Autoridad se las remita para su resolución.

<sup>44</sup> Nos referimos al certificado emitido por las instituciones del país de origen del trabajador desplazado temporalmente a otro Estado miembro en el que se acredita que durante dicho tiempo estará sometido y cubierto por la legislación del país de origen. Se encuentra regulado a través del art. 19 del Reglamento (CE) 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza).

miembros en la lucha contra el trabajo no declarado. A tal fin la Autoridad debe tratar de «prevenir, desalentar y combatir» el trabajo clandestino o no declarado fomentando la cooperación entre los Estados miembros<sup>45</sup>.

Cabe destacar las dificultades que encuentran los Estados para tener acceso a la documentación e información que posee el país de origen del trabajador desplazado en orden a verificar datos como la afiliación del sujeto la Seguridad social o la propia existencia de la organización empresarial en la que se integran<sup>46</sup>. Por tales razones, y con el fin de paliar y erradicar tales inconvenientes, la Autoridad pasará a hacerse cargo de la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de la lucha contra el trabajo no declarado, grupo de trabajo permanente en el que participarán los interlocutores sociales<sup>47</sup>.

La Plataforma apoyará las actividades de la Autoridad mediante el refuerzo de la cooperación entre autoridades competentes y demás agentes involucrados en la lucha contra el trabajo no declarado o falsamente declarado, por cuenta ajena o propia. También mejorará la capacidad de tales autoridades y procurará el aumento de la concienciación pública sobre tales asuntos<sup>48</sup>. Para cumplir tales objetivos también mejorará la cooperación entre Estados a través del intercambio de buenas prácticas e información, desarrollo de pericia y análisis y fomento y facilitación de enfoques innovadores en aras a una cooperación transfronteriza eficaz y eficiente.

En cuanto a su composición, estará presidida por un representante de la Autoridad e integrada por un alto representante designado por cada Estado miembro, un representante de la Comisión y un máximo de cuatro representantes de los interlocutores sociales a nivel de la Unión, en representación paritaria de sindicatos y asociaciones empresariales. Además, podrán asistir a sus reuniones en calidad de observadores otros interlocutores sociales de sectores con alto índice de trabajo no declarado –hasta un máximo de catorce–, un representante de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)<sup>49</sup>, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU–Osha)<sup>50</sup>, de la OIT, así como de los terceros países del Espacio Económico Europeo. Adicionalmente podrá invitarse a participar en estas reuniones a otros observadores.

<sup>45</sup> Art. 2.5 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>46</sup> Fernandes, S., “What is our Ambition for the European Labor Authority?”, *op.cit.*, p. 5.

<sup>47</sup> Plataforma creada en virtud de la Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016. Arts. 12, 16.2 y 48 del Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>48</sup> El Anexo al Reglamento (UE) 2019/1149 desarrolla las actividades específicas que deberá llevar a cabo la Plataforma.

<sup>49</sup> Reglamento (UE) 2019/127 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de enero de 2019, por el que se crea la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1365/75 del Consejo.

<sup>50</sup> Reglamento (UE) 2019/126 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de enero de 2019 por el que se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) y se deroga el Reglamento (CE) 2062/94 del Consejo.

## 4. ORGANIZACIÓN DE LA AUTORIDAD LABORAL

### 4.1. Organización interna

La Autoridad Laboral Europea será un organismo con personalidad jurídica propia y naturaleza de Agencia descentralizada de la Comisión Europea<sup>51</sup>.

Su estructura administrativa y de gestión interna debe obedecer a la igualdad como principio fundamental del Derecho de la Unión y, por tanto, se ha de procurar una representación equilibrada entre mujeres y hombres en sus dos principales órganos de composición colectiva, estos son, el Consejo de Administración así como en el Grupo de partes interesadas.

#### 4.1.1. Consejo de Administración

El Consejo de Administración estará integrado, como así ocurre en el resto de agencias descentralizadas, por un representante de cada Estado miembro y dos miembros de la Comisión. Entre los anteriores nombrarán un presidente y un vicepresidente con una duración en su mandato de tres años –salvo que su mandato como miembro del Consejo de Administración expire antes de agotar dicho plazo– y es renovable una sola vez. Es el presidente el encargado de convocar las reuniones del Consejo y organizar las deliberaciones en torno a los diferentes puntos del orden del día.

Además, el Parlamento Europeo nombrará como miembro del Consejo a un experto independiente y también formarán parte del Consejo de Administración cuatro miembros las organizaciones intersectoriales de sindicatos y organizaciones empresariales – en la medida de lo posible debería incluir representantes de las Pymes<sup>52</sup>– a nivel de la Unión con distribución paritaria. Tanto el representante del Parlamento como de los interlocutores sociales carecen de derecho de voto.

Por último, podrán participar, en calidad de observadores, representantes de aquellos terceros países que apliquen las normas de la Unión en el ámbito de aplicación del Reglamento por el que se crea la ALE así como a un representante de Eurofound, un representante de UE-OSHA, un representante del Cedefop y un representante de la Fundación Europea de Formación (ETF) con la finalidad de aumentar la eficiencia de las agencias y las sinergias entre ellas.

La duración del mandato de los miembros titulares y suplentes del Consejo de Administración es de cuatro años, renovables, si bien el propio Reglamento

<sup>51</sup> Su funcionamiento deberá regirse por la Declaración Conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea de 19 de julio de 2012, sobre agencias descentralizadas.

<sup>52</sup> Se trata de un propósito no vinculante, al que alude el considerando 29 del Reglamento (UE) 2019/1149.

insta a las partes proponentes de miembros representativos a evitar la rotación de los mismos—solo exige la movilidad de su presidente y vicepresidente, como se ha visto—.

El Consejo de Administración deberá actuar conforme a un programa anual de trabajo, siendo exigible que al menos se reúnan dos veces al año en sesión ordinaria, además de aquellas otras a petición del Presidente, de la Comisión o de al menos un tercio de sus miembros. En este punto no aclara si se refiere a la totalidad de sus miembros o solo a quienes tienen derecho de voto, de manera que podemos interpretar de manera extensiva que se refiere a todos. A estas reuniones también podrán asistir terceros cuya opinión pueda ser de interés, incluidos los miembros del Grupo de partes interesadas, si bien solo adoptarán acuerdos aquellos a quienes se reconoce derecho de voto, que se alcanzarán por mayoría.

Las principales funciones que deberá desempeñar este órgano serán las relativas a la aprobación del presupuesto de la ALE, la adopción de las normas financieras aplicables o la adopción de una estrategia de lucha contra el fraude. Deberá aprobar un reglamento interno propio junto con un reglamento interno de la mediación, de los grupos de trabajo que tenga a bien crear y del grupo de expertos. Asimismo, le corresponde el nombramiento de un director ejecutivo debiendo establecer procedimientos para la adopción de decisiones relacionadas con las tareas operativas de la Autoridad por parte del mismo.

Todas las actividades que lleve a cabo la ALE deberán estar previstas en un documento único de programación de la Autoridad —al que aludiremos a continuación— y posteriormente sus actuaciones quedarán reflejadas en un informe anual consolidado que deberá remitir al Parlamento Europeo, al Consejo, la Comisión y el Tribunal de Cuentas cuyo carácter deberá ser público<sup>53</sup>.

#### 4.1.2. Grupo de partes interesadas

También formará parte de la ALE como órgano colegiado, como antes anticipábamos, un Grupo de partes interesadas cuyos miembros serán representantes de los interlocutores sociales a nivel de la Unión, incluyendo a aquellos que representan a sectores particularmente afectados por la movilidad laboral (construcción, transporte, entre otros)<sup>54</sup>. Concretamente estará constituido por dos representantes de la Comisión y diez representantes de los interlocutores sociales y además de respetar en su composición, en la medida de lo posible, un equilibrio de género adecuado, debe tratar de representar adecuadamente a las pymes. Sus componentes aprobarán por mayoría de dos tercios su Reglamento interno y a

<sup>53</sup> Arts. 17 a 21 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>54</sup> Art. 23 Reglamento (UE) 2019/1149.

sus reuniones podrán ser invitados expertos o representantes de organizaciones internacionales.

La principal tarea de este Grupo será la de emitir dictámenes, previa solicitud del Consejo de administración o a iniciativa propia, sobre tres tipos de cuestiones. En primer lugar, las relacionadas con la aplicación y control de cumplimiento de la legislación de la Unión en los ámbitos cubiertos por el propio Reglamento, particularmente en materia de análisis de la movilidad laboral transfronteriza y evaluación de riesgo. Por otro lado, podrá presentar un dictamen sobre el proyecto de informe anual de actividades consolidado encomendado al Consejo de Administración. En último lugar, tiene capacidad para emitir su opinión sobre el proyecto de documento único de programación.

Para crearse una opinión propia sobre la que asentar sus decisiones, el Grupo se servirá de la experiencia del Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social y del Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de Trabajadores en asuntos relacionados con sus ámbitos de actuación. Se tratará de un trabajo de retroalimentación dado que también se dispone en el Reglamento que crea a la Autoridad que esta podrá participar en las reuniones de los anteriores así como contribuir a su trabajo.

#### *4.1.3. Director ejecutivo*

Para representar legalmente a la Autoridad se dispone la figura del Director Ejecutivo que se encargará de la gestión administrativa de la misma así como de ejecutar aquellas funciones que esta tiene encomendadas<sup>55</sup>.

Entre otras, es responsable de preparar el proyecto de documento único de programación y su ejecución, el proyecto de informe anual consolidado, la elaboración de un plan de acción sobre la base de las conclusiones, evaluaciones e informes de auditoría internos y externos así como de las investigaciones llevadas a cabo por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). En esta línea, deberá preparar una estrategia antifraude para la Autoridad.

Se encarga también de preparar el proyecto de normas financieras y de estado y previsiones de ingresos y gastos. También debe gestionar los recursos humanos y las estructuras internas de la Autoridad y es responsable de la cooperación con agencias externas, incluido la elaboración de un acuerdo con las mismas. Por último es responsable de hacer llegar a la Comisión propuestas del Grupo de partes interesadas.

Por último se encuentra entre sus cometidos el de rendir cuentas acerca de la actividad que desarrolla informando al Parlamento europeo sobre la misma si se

<sup>55</sup> Su estatuto jurídico está regulado en los arts. 22 y 31 del Reglamento (UE) 2019/1149.

le requiere. También podrá ser convocado por parte del Consejo. En todo caso, está llamado a informar acerca de todas las actividades que tiene encomendadas al Consejo de Administración.

#### *4.1.4. Funcionarios de enlace nacionales, expertos nacionales adscritos y otros agentes*

Para desarrollar las funciones y tareas asignadas a la Autoridad, cada Estado miembro designará un funcionario de enlace nacional como experto en comisión de servicios en la Autoridad debiendo ser trasladado a la misma. Su principal cometido es el de facilitar la cooperación y el intercambio de información, así como el apoyo y coordinación de inspecciones coordinadas o conjuntas. Actuarán, además, como puntos de contacto nacionales para resolver preguntas planteadas por sus Estados y en relación con estos mismos. Para el correcto desempeño de sus funciones deberán poder solicitar y recibir de sus Estados la información pertinente así como respetar la legislación nacional o las prácticas de los mismos especialmente en lo referido a la protección de datos y normas sobre confidencialidad.

Junto a los anteriores, la Autoridad podrá recurrir a otros expertos nacionales adscritos o a agentes no contratados por la Autoridad<sup>56</sup>.

## **4.2. Organización externa**

Desde el punto de vista de la apertura hacia el exterior, la nueva Autoridad Laboral pasará a sustituir y asumir funciones de algunos organismos de la Unión, mientras que está llamada a cooperar con otros, respetando sus funciones originarias.

Así, asumirá la gestión de la Oficina Europea de Coordinación de la Red europea de servicios de empleo EURES, de la que se encarga actualmente la Comisión. Para llevar a cabo las funciones que esta tiene asignadas, la ALE deberá cooperar con los Estados para promover nuevas oportunidades de empleo de modo que se facilite la movilidad laboral en el territorio de la Unión mediante la puesta en correspondencia transfronteriza de las ofertas de trabajo, prácticas y aprendizaje con los currículums<sup>57</sup>.

Por otro lado, en el marco de la libre circulación de trabajadores sustituirá al Comité Técnico de Libre Circulación de los Trabajadores y participará en

<sup>56</sup> Los puestos vacantes de la Autoridad Laboral Europea son publicados a través de <https://ela.europa.eu/vacancies.html>. Para las primeras seis vacantes de agentes temporales a la Autoridad Laboral Europea, se han recibido un total de 2.421 solicitudes válidas.

<sup>57</sup> La Autoridad no se hará cargo del funcionamiento técnico, del desarrollo del portal EURES y de los servicios TI conexos de la Oficina Europea de Coordinación, que continuará siendo gestionado por la Comisión. Art. 6 Reglamento (UE) 2019/1149.

las reuniones del Comité consultivo creado por la Directiva 492/2011 en calidad de observador<sup>58</sup>. Asimismo asumirá las funciones del Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores<sup>59</sup>. Por último, como ya advirtiéramos en páginas anteriores, asumirá las funciones de la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de la lucha contra el trabajo no declarado.

En cambio, no sustituirá, como fuera previsto en la propuesta de Reglamento, a la Comisión Técnica de Tratamiento de la Información, la Comisión de Cuentas y el Comité de Conciliación de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, sino que cooperará con estos organismos pertenecientes a la Comisión Administrativa, previsiblemente en virtud de lo dispuesto en el acuerdo de cooperación que debe entablar con la misma<sup>60</sup>.

Por otro lado la ALE deberá cooperar y colaborar con otras agencias como EU-Osha, Eurofound, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop)<sup>61</sup>, así como, en lo referido a la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, con la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust)<sup>62</sup>. Con todas las anteriores la ALE podrá celebrar acuerdos de cooperación en virtud de lo dispuesto en el art. 14 del Reglamento.

También cooperará con otros organismos e iniciativas como el SOLVIT, la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo<sup>63</sup>, la Red Europea para las Empresas, el Centro de Cuestiones Fronterizas, o el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo y con los servicios nacionales para la promoción de la igualdad de trato y apoyo a los trabajadores de la Unión y los miembros de sus familias<sup>64</sup>. No está prevista de manera expresa la posibilidad de celebrar acuerdos de cooperación

<sup>58</sup> El Comité técnico fue creado y regulado en los arts. 29 a 34 del Reglamento (UE) 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, derogado por el art. 46.2 del Reglamento (UE) 2019/1149; por su lado, el Reglamento por el que se crea la nueva Autoridad Laboral modifica mediante el art. 46.1, el artículo 26 del Reglamento (UE) 492/2011 que establece las normas de funcionamiento de Comité Consultivo.

<sup>59</sup> Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2008 por la que se crea el Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores.

<sup>60</sup> Considerando 12 del Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>61</sup> Reglamento (UE) 2019/128 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de enero de 2019, por el que se crea un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 337/75 del Consejo.

<sup>62</sup> Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo y Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, respectivamente.

<sup>63</sup> Establecida en virtud de la Decisión No 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014.

<sup>64</sup> Creado a instancias de la Directiva 2014/54/UE antes citada.

con los anteriores, sin que de ello se deduzca la imposibilidad de llevarlos a cabo.

Finalmente, desaparece de entre las funciones asignadas en la propuesta de Reglamento a la ALE la de facilitar la cooperación entre grupos de interés y agentes sociales en casos de transformación o reestructuración transnacionales<sup>65</sup>.

## 5. FUNCIONAMIENTO DE LA AUTORIDAD LABORAL EUROPEA

El devenir de la ALE, cuya puesta en marcha se produjo el 16 de octubre de 2019 y que tendrá sede en Bratislava<sup>66</sup>, se ciñe a unas pautas de programación y desarrollo de las actividades explícitamente prefiguradas.

Para llevar a cabo sus funciones y a fin de garantizar su autonomía e independencia le será concedido un presupuesto autónomo. No obstante el ejercicio autónomo de sus prerrogativas, deberá garantizar la transparencia en su funcionamiento, de acuerdo con el Reglamento relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión<sup>67</sup>.

Por otro lado, para facilitar las labores de coordinación y transparencia, se deberá crear un sitio web único, al que aludíamos en páginas anteriores que incluya todas las páginas web pertinentes de la Unión así como aquellas de los Estados miembros establecidas conforme a la Directiva 2014/67/UE.

Finalmente, resta por destacar que en el transcurso de su actividad deberá garantizar que el tratamiento de datos personales a los que tiene acceso se lleve a cabo de conformidad con la normativa en materia de protección de datos<sup>68</sup>.

### 5.1. Programación anual y plurianual

El funcionamiento de la Autoridad se estructura en la elaboración de programas de actuación con distinta vigencia o duración: uno de carácter anual y otro de tipo plurianual. Así, cada año deberá ser elaborado por el director ejecutivo un proyecto de documento único de programación, que deberá contener los de-

<sup>65</sup> Originariamente previsto en el art. 14 de la Propuesta de Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea.

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_19\\_6063](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6063).

<sup>67</sup> Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001.

<sup>68</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) 45/2001 y la Decisión 1247/2002/CE

nominados programas de trabajo anual y plurianual cuyos detalles precisa el art. 24 del Reglamento.

Previa elaboración de los programas de actuación tanto anual como plurianual, la Autoridad Laboral asume la función de evaluar los riesgos y realizar un análisis en relación con la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social en toda la Unión, en colaboración con los Estados Miembros y, cuando proceda, con los interlocutores sociales.

En tales estudios previos se abordarán cuestiones relacionadas con los desequilibrios del mercado laboral, los desafíos sectoriales y los problemas recurrentes, además de otras cuestiones específicas. Al llevar a cabo esta labor empleará datos estadísticos pertinentes y actualizados procedentes de encuestas existentes, garantizando además la complementariedad con la experiencia de las agencias o servicios de la Unión y de autoridades, organismos o servicios nacionales con los que coopera. Se alimentará, en particular de la experiencia de los anteriores en los ámbitos del fraude, la explotación, la discriminación, la previsión de capacidades y la salud y la seguridad en el trabajo<sup>69</sup>.

Para solventar las carencias detectadas la Autoridad podrá o bien fijar medidas concretas o bien usar la programación de actividades para actuar a corto y medio plazo en la resolución de las problemáticas que hayan podido ser señaladas tras la evaluación de riesgos de la movilidad laboral en el ámbito de actuación de la misma.

El primero de los documentos de programación anteriormente referidos está llamado a establecer los objetivos de manera detallada, así como los resultados esperados con las acciones programadas en el mismo. Estas, deberán prever su coste financiero así como los recursos económicos y humanos que precisará su desarrollo. El programa anual debe ser presentado cada año por parte del Consejo de Administración al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión y no será definitivo hasta la adopción final del presupuesto general de la Unión. En caso de incorporación de una modificación sustancial en el mismo, se debe adoptar con el mismo procedimiento que el programa inicial. En cambio, si la modificación no es sustancial, el Consejo de Administración podrá delegar en el Director Ejecutivo la facultad de adoptarlas.

Por su lado, el programa de trabajo plurianual es el instrumento en el que se fijará la programación estratégica, incluyendo los objetivos, resultados esperados y los indicadores de rendimiento, sin que sea necesario ser actualizado cada año sino cuando proceda. En particular se revisará para estudiar los resultados de la evaluación de la Autoridad en relación con sus objetivos, su mandato y sus tareas. También este programa de trabajo deberá presentar los recursos financieros y humanos necesarios para cada actividad propuesta.

<sup>69</sup> Art. 10 Reglamento (UE) 2019/1149.

## 5.2. Presupuesto de la Autoridad

Para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas y que son objeto de programación, como se ha visto, la Autoridad contará con un presupuesto de elaboración propia, si bien previamente aprobado por las instituciones Europeas<sup>70</sup>.

De manera provisional, cada año el Director Ejecutivo deberá elaborar un proyecto de ingresos y gastos de la Autoridad para el ejercicio siguiente que estará basado en los objetivos y resultados esperados del documento de programación anual. Tales presupuestos deben estar fundamentados en los resultados que se pretenden alcanzar. Sobre el mismo, el Consejo de Administración adoptará un proyecto de previsiones de ingresos de la Autoridad para el siguiente ejercicio presupuestario, que deberá remitir a la Comisión antes del 31 de enero de cada año. La Comisión, a su vez, lo remitirá a la Autoridad Presupuestaria, junto con el presupuesto general de la Unión.

El presupuesto de la Autoridad es finalmente aprobado por el Consejo de Administración pero solo será definitivo tras la aprobación del presupuesto general de la Unión, al que se debe adaptar en todo caso.

La estructura del presupuesto se compone de ingresos y gastos. Entre los primeros se incluye una contribución de la Unión, cualquier contribución financiera voluntaria por parte de los Estados o de terceros países que participen en trabajos de la Autoridad, además de una posible financiación de la Unión en forma de convenios de delegación o subvenciones *ad hoc* así como de las tarifas de publicaciones y otros servicios prestados por la Autoridad. Los gastos, por su parte, comprenderán la retribución del personal adscrito, los gastos administrativos, de infraestructura y de funcionamiento de la Autoridad.

De la ejecución del presupuesto responde el Director Ejecutivo, sin perjuicio de que el contable de la Autoridad es quien remitirá las cuentas provisionales del ejercicio presupuestario al contable de la Comisión y al Tribunal de Cuentas.

## 5.3. Responsabilidad

La Autoridad, a la que se otorga personalidad jurídica propia, será responsable contractual y extracontractual de sus actos, en virtud de lo establecido en el art. 39 del Reglamento. La responsabilidad contractual de la Autoridad se rige por el Derecho aplicable al contrato en cuestión, correspondiendo la resolución de los litigios que versen sobre cualquier cláusula compromisoria contenida en un contrato celebrado por la Autoridad al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

70 Arts. 26 a 29 Reglamento (UE) 2019/1149.

Por otro lado, si la autoridad ocasiona daños y perjuicios por sus servicios o a causa de su personal, en el ejercicio de sus funciones, responderá extracontractualmente, de conformidad con los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros. También es competente para resolver este tipo de conflictos relativos a la indemnización de daños y perjuicios el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

#### **5.4. Evaluación y revisión**

Por último se prevé por el Reglamento que crea la Autoridad Europea un mecanismo de fiscalización de la misma, mediante las tareas de evaluar y revisar la efectividad de las actuaciones que lleve a cabo la autoridad y someterlas, en su caso, a ciertas modificaciones. Para ello, la Comisión, de manera periódica, deberá evaluar la actuación de la Autoridad en relación con sus objetivos, mandato y tareas<sup>71</sup>. Evaluará también si resulta necesario modificar el mandato de la misma y el ámbito de sus actividades con miras a su posible ampliación para cubrir determinadas necesidades sectoriales.

Basándose en esta evaluación la Comisión podrá presentar propuestas legislativas para revisar el ámbito de aplicación del propio Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral e incluso proponer que se modifique o derogue en vista a la falta de justificación de la Autoridad en función de sus objetivos, mandato o tareas.

Las actividades de la Autoridad no solo serán sometidas a escrutinio por parte de la Comisión sino que, además, el defensor del Pueblo Europeo tiene capacidad para investigarlas<sup>72</sup>.

## **6. CONCLUSIONES**

No es tarea fácil la que corresponde a la Unión Europea en materia social. Permanece siempre presente en la mentalidad de quienes elaboran las normas, políticas y estrategias en el seno de las instituciones europeas el origen económico y político del pacto por el que se creó aquella Comunidad Europea que solo se fijaba entonces, en lo que concierne a protección de las personas, en la libre circulación de trabajadores y en la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad y de sexo –y en este último caso solo en lo que respecta a la divergencia salarial entre hombres y mujeres–.

<sup>71</sup> El primer plazo fijado es el 1 de agosto de 2024. Con posterioridad, la evaluación se llevará a cabo cada cinco años. Art. 40 Reglamento (UE) 2019/1149.

<sup>72</sup> De conformidad con lo que establece el art. 228 TFUE. Art. 41 Reglamento (UE) 2019/1149.

La creación de una Autoridad Laboral Europea no viene a culminar un sistema de protección de relaciones laborales perfectamente acabado pero sí contribuye a la búsqueda de la equidad laboral entre todos los ciudadanos de la Unión, o al menos a ello está llamado.

Tampoco se obvia que entre sus fundamentos se halla el de reforzar un mercado único europeo. No obstante, tras la superación de una etapa de excesiva protección de las libertades económicas de la Unión, ahora la Unión trata de salvaguardarlas en armonía con la protección de derechos sociales, estos últimos potenciados mediante el establecimiento del pilar europeo de derechos sociales que ha propiciado numerosas reformas dirigidas a los mismos fines.

Ello origina la necesidad de unificar en una sola institución, la Autoridad Europea, funciones como la de clarificar la legislación aplicable, solventar posibles controversias que se originen, por medio de inspecciones de trabajo coordinadas o conjuntas así como la posibilidad de resolver conflictos a nivel extrajudicial, sin perjuicio de las competencias estatales ni de las asumidas por los tribunales internos y de la Unión Europea, o la lucha conjunta contra el trabajo no declarado. Tales funciones, no obstante, deberán servir para progresar en la materia y no, en cambio, para duplicar esfuerzos y aumentar la carga administrativa o burocrática que a la postre ahonde aún más en los problemas que frecuentemente cita la población sobre la insuficiencia de la información que reciben de las instituciones o la dificultad de ejecutar su derecho a la libre circulación derivado de las limitaciones administrativas.

En este contexto la Autoridad se constituye, en nuestra opinión, como instrumento adecuado de fomento de las sinergias entre instituciones en el ámbito de las relaciones de mercado transfronterizas que implican el desplazamiento temporal o permanente de trabajadores de un Estado miembro a otro. Sus competencias, tanto de simple informador de las normas aplicables como de operador central y gestor de asuntos de índole laboral y de seguridad social en materia de gestión y coordinación entre instituciones para la correcta aplicación de las normas, la lucha contra el fraude y la puesta a disposición de instrumentos prácticos que resuelvan litigios sobre los asuntos que se encuentran bajo su ámbito de actuación, suponen un acicate al progreso social, a pesar de que finalmente no acometa funciones de fiscalización obligatoria o imperativa, sino que precisa en todo caso la aquiescencia de los Estados miembros –inspecciones coordinadas o conjuntas, mediación–.