COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.12.2018
COM(2018) 789 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

sobre la aplicación de la 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

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La Directiva

La libre circulación de los trabajadores es una libertad fundamental de los ciudadanos de la Unión Europea y uno de los pilares del mercado interior. Está consagrada en el artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y es un derecho que se ha desarrollado mediante el Derecho derivado, en particular el Reglamento (UE) n.º 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, y también se ha desarrollado gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo.

A pesar de ser un conjunto de normas relativamente estable y completo, como han confirmado distintos informes[1], los ciudadanos de la Unión pueden seguir enfrentándose a problemas prácticos a la hora de ejercer sus derechos como trabajadores de la UE. Para tratar de cerrar la brecha existente entre la legislación y su aplicación en la práctica, el 16 de abril de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/54/UE sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores[2] (en lo sucesivo, «la Directiva»).

La Directiva no crea nuevos derechos sustantivos para los trabajadores o los miembros de sus familias, más allá de los previstos en el artículo 45 del TFUE y del Reglamento (UE) n.º 492 492/2011. Su único objetivo es alcanzar una aplicación más eficaz y uniforme y el cumplimiento de los derechos existentes.

1.2. El informe

De conformidad con el artículo 9 de la Directiva, el presente informe analiza la aplicación de la Directiva. En la medida en que lo permitan los datos disponibles, el informe reflexiona también sobre la eficacia de aquella en la práctica. Asimismo, estudia si es necesaria alguna modificación de la Directiva para garantizar un mejor cumplimiento de la legislación de la Unión sobre la libre circulación de los trabajadores.

El informe se basa principalmente en la información sobre las medidas para transponer la Directiva que los Estados miembros han comunicado a la Comisión, con arreglo al artículo 8 de la Directiva. Las referencias a dichas normativas nacionales de transposición de la Directiva pueden consultarse en el sitio web Eur-Lex[3]. La Comisión también ha consultado a los miembros del Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de Trabajadores[4] mediante el envío de un cuestionario detallado[5] (en lo sucesivo, «el cuestionario») y, posteriormente, del proyecto de informe. En los casos necesarios, la Comisión también ha solicitado aclaraciones sobre las medidas de aplicación a los miembros del Comité Técnico sobre la Libre Circulación de los Trabajadores[6]. Cabe señalar que la información recibida varió

[1] Véanse, en particular, las páginas 3 y 4 de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054

[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864

[4] Comité creado en virtud del artículo 21 del Reglamento (UE) n.º 492 492/2011.

[5] El cuestionario se centró en la aplicación práctica de la Directiva y su eficacia. Catorce gobiernos de los Estados miembros y cuatro organizaciones sindicales nacionales enviaron respuestas (a fecha de junio de 2018).

[6] Comité creado en virtud del artículo 29 del Reglamento (UE) n.º 492 492/2011.

considerablemente en cuanto al contenido y el nivel de detalle. La Comisión también ha utilizado la información recogida por su red de expertos legales en materia de libre circulación de los trabajadores y coordinación de la seguridad social[7].

2. PROCESO DE TRANSPOSICIÓN

De conformidad con el artículo 8 de la Directiva, los Estados miembros debían transponerla a más tardar el 21 de mayo de 2016.

Con el objetivo de ayudar a los Estados miembros en la transposición, en noviembre de 2015, la Comisión presentó un documento oficioso explicando las disposiciones clave de la Directiva con mayor detalle. La aplicación de la Directiva se debatió en varias reuniones de los comités mencionados anteriormente entre 2015 y 2018.

Sin embargo, en la fecha límite de transposición, solo siete Estados miembros[8] habían notificado disposiciones para la transposición completa de la Directiva.

En septiembre de 2016, la Comisión inició procedimientos de infracción contra doce Estados miembros[9] que todavía no habían notificado la transposición completa de la Directiva. En noviembre de 2017, los dos últimos países[10] notificaron la transposición completa. En consecuencia, fueron archivados los procedimientos de infracción.

La Comisión está ultimando su análisis en cuanto a la conformidad de las medidas nacionales a fin de garantizar que la Directiva se aplica correctamente. Como parte del control de conformidad en curso, mantienen contactos con los Estados miembros sobre las cuestiones identificadas en este informe.

3. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

La Directiva se transpuso en una gran variedad de formas. La mayoría de los Estados miembros introdujeron modificaciones en su legislación nacional. Sin embargo, el volumen de las enmiendas varió sustancialmente desde un acto específico (Grecia, Chipre, Malta y Portugal) hasta enmiendas de decenas de actos jurídicos (Lituania, Rumanía). Dinamarca, España, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido consideraron que su legislación nacional ya cumplía con las disposiciones de la Directiva y que no eran necesarias nuevas medidas legislativas. En Austria y en Bélgica, la transposición de la Directiva se realiza a través de actos tanto a escala federal como regional. Ningún Estado miembro mencionó la aplicación de ninguna de las disposiciones de la Directiva por medio de convenios colectivos.

En general, los Estados miembros previeron medidas no legislativas destinadas a aplicar las disposiciones relativas, en particular, al funcionamiento de los organismos (véase el punto 3.3) o la mejora del acceso a la información (de calidad) (véase el punto 3.5).

3.1. Ámbito de aplicación personal y material (artículos 1 y 2)

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098.
[8] FI, DE, IE, IT, MT, NL Y SE.
[9] AT, CY, CZ, DK, EE, FR, EL, HU, LT, LU, PT y RO.
[10] CZ y LU.

Antes incluso de la adopción de la Directiva, los Estados miembros tenían que velar por que su legislación en materia de libre circulación se aplicara a todas las categorías de personas y abarcara todas las cuestiones contempladas en el artículo 45 del TFUE, sobre una base no discriminatoria. Dado que los artículos 1 y 2 de la Directiva conservan el ámbito de aplicación del artículo 45 del TFUE y del Reglamento n.º 492/2011, que son directamente aplicables, no generaron nuevas obligaciones para los Estados miembros en términos de transposición. No obstante, ambos artículos alentaron a algunos Estados miembros[11] a verificar que sus normas nacionales vigentes respetaran efectivamente el ámbito de aplicación personal y material de las mencionadas disposiciones.

3.2. Defensa de derechos (artículo 3)

Todos los Estados miembros garantizan el acceso a procedimientos judiciales que permiten a los trabajadores de la Unión y a los miembros de sus familias defender los derechos que les confiere el artículo 45 del TFUE y el Reglamento n.º 492/2011 cuando consideren que estos se han violado. En la mayoría de los casos, esto se garantiza a través de normas procesales sobre la no discriminación en general que ya existían antes de la entrada en vigor de la Directiva. En algunos países[12], existe legislación específica sobre el acceso a los tribunales por parte de los trabajadores extranjeros. De conformidad con lo dispuesto en la Directiva, no existen limitaciones sobre la defensa de los derechos vulnerados incluso tras la extinción de la relación en la que se ha producido la supuesta restricción u obstáculo, o la finalización de la discriminación.

Las asociaciones, las organizaciones (incluidos los interlocutores sociales) u otras entidades que tengan un interés legítimo en virtud del Derecho nacional para garantizar que se cumpla la Directiva tienen derecho a participar en procedimientos judiciales o administrativos en nombre, o en apoyo, de los trabajadores de la Unión. Esto es así en todos los Estados miembros, a excepción de Italia, donde resulta que los sindicatos solo pueden iniciar procedimientos en caso de discriminación colectiva.

En relación con la protección contra las represalias, en la mayoría de los países las medidas para proteger a los trabajadores de la Unión frente a cualquier trato o consecuencia desfavorable están establecidas en las legislaciones nacionales de lucha contra la discriminación o en las legislaciones laborales. Solo Chipre y Malta han adoptado disposiciones especiales en materia de protección contra las represalias después de la transposición de la Directiva. De la información recabada, se desprende que en Lituania y Portugal, la protección se limita únicamente a las relaciones laborales, de modo que no protege, por ejemplo, a los demandantes de empleo que pueden ser objeto de represalias por parte de las autoridades públicas.

La información sobre la aplicación en la práctica de las disposiciones del artículo 3 es muy limitada. En respuesta al cuestionario, solo la respuesta de los sindicatos lituanos mencionó cuatro casos presentados recientemente ante los órganos jurisdiccionales nacionales en

[11] Por ejemplo, AT, BG, CY, LT, MT y RO.

[12] BG y ES.

relación con cuestiones contempladas por la Directiva. Estonia hizo referencia a dos reclamaciones que trataron las autoridades no judiciales en 2017. Estas se referían a determinadas prácticas de las instituciones públicas sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la concesión de un derecho de residencia a un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión. Alemania y Lituania indicaron que ha habido casos en los que las organizaciones han participado en procedimientos judiciales o administrativos para apoyar a los trabajadores.

La falta de información se explica por diversas razones, como que la Directiva se ha aplicado recientemente, que los organismos encargados de garantizar la libre circulación (artículo 4) no han recogido todavía dicha información o que esos casos no se agrupan sobre la base de la discriminación de los trabajadores de la Unión en función de la nacionalidad.

3.3. Organismo u organismos responsables de fomentar la igualdad de trato (artículo 4)

La Directiva es innovadora en la medida en que obliga a los Estados miembros a designar una estructura u organismo para fomentar la igualdad de trato de los trabajadores de la Unión y los miembros de su familia por motivos de nacionalidad, así como a abordar las restricciones y obstáculos injustificados a su derecho a la libre circulación.

Designación de un organismo y ejecución de las tareas

Desde noviembre de 2017, se han designado organismos de libre circulación en todos los Estados miembros, aunque en Francia, Italia y el Reino Unido esta designación no se ha publicado de conformidad con los requisitos del artículo 6, apartado 1. Estos Estados miembros no han adoptado ningún acto jurídico en aplicación de la Directiva. Tampoco se menciona en los sitios web de los organismos que son organismos a los efectos de la Directiva, o que llevan a cabo las tareas indicadas en la Directiva. La Comisión Europea publica la lista de los organismos en línea[13].

En la gran mayoría de los Estados miembros, a las estructuras existentes se les ha atribuido el papel de organismo de libre circulación, a excepción de Alemania y Eslovenia, donde se ha creado una nueva estructura. Con respecto al tipo de organismo, las competencias de las instituciones en materia de igualdad en veinte Estados miembros se han ampliado para abordar las cuestiones de discriminación contra los trabajadores de la Unión y los miembros de su familia por motivos de nacionalidad. Las autoridades responsables del mercado de trabajo (como el empleo público o los servicios de EURES, y las inspecciones de trabajo) y los ministerios de trabajo son el segundo tipo más común de organismos. Atípicamente, en Austria las cámaras de trabajo federales y regionales figuran entre los organismos, mientras que en Suecia la autoridad del mercado interior del país es la Junta Nacional de Comercio.

[13] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=es

En lo que respecta a las tareas de los organismos, algunos Estados miembros alegan que el organismo lleva a cabo todas las tareas enumeradas en la Directiva, aun cuando determinadas tareas no se mencionan explícitamente en el estatuto del organismo y no existen ejemplos concretos del organismo que las realiza. Entre las tareas que no se mencionan, se incluye la realización de estudios y análisis sobre los obstáculos a la libre circulación y la formulación de recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con las restricciones y obstáculos injustificados o con la discriminación. A juzgar por la información recibida, en Italia, Letonia, Eslovaquia y el Reino Unido no están incluidas todas las funciones en las responsabilidades de los organismos.

Mejores prácticas en los Países Bajos: utilización de aplicaciones de medios sociales

En los Países Bajos, el Servicio de Información al Público responde a las preguntas planteadas a través de Twitter, Facebook y WhatsApp.

Por otra parte, además de la discriminación por razón de la nacionalidad, la normativa de la UE sobre libre circulación de los trabajadores prohíbe también las restricciones o los obstáculos injustificados a la libre circulación. Queda por ver si los organismos designados en aplicación de la Directiva abarcarán esta cuestión en la práctica.

Mejores prácticas en Dinamarca: Estudio sobre obstáculos

En Dinamarca, el organismo está llevando a cabo un estudio de las autoridades pertinentes en relación con los obstáculos o los casos de discriminación en su ámbito de competencia.

Como sugieren las respuestas al cuestionario, las principales actividades que llevan a cabo los organismos en la práctica coinciden con las tareas establecidas en la Directiva. La mayoría de los países se centran en: 1) proporcionar asistencia, consistente principalmente en información y asesoramiento jurídico; 2) sensibilizar acerca de los derechos de libre circulación y las actividades de los organismos a través de diversos canales de información; y/o 3) reforzar la cooperación con otras partes interesadas. Algunos países[14] utilizan aplicaciones de medios sociales (o tienen previsto hacerlo) para llegar a las personas que precisan información.

Sin embargo, hasta la fecha la información sobre la frecuencia con la que los organismos prestan asistencia jurídica o de otro tipo es escasa. En respuesta al cuestionario, solo unos pocos países[15] proporcionaron algunas indicaciones sobre la frecuencia con la que prestan dicha asistencia.

Se han llevado a cabo (o están planificados) estudios, análisis o informes sobre cuestiones relacionadas con la libre circulación de los trabajadores únicamente en siete Estados miembros[16]. Es importante que la información sobre los obstáculos, las restricciones y la discriminación se recoja, evalúe y difunda públicamente. Esto no solo puede mejorar la

[14] DE, MT y NL.

[15] DE, DK, EE, HR, MT y SI.

[16] AT, DE, DK, EL, FI, SE y SI.

concienciación general acerca de los derechos y los procedimientos para hacerlos valer, sino también disuadir a otros empresarios y administraciones de recurrir a tales prácticas.

La capacidad para garantizar que las tareas previstas en el artículo 4, apartado 2, letras a), c) y d), se realizan con independencia es un elemento fundamental de la protección de los trabajadores móviles de la Unión.

Como ya se ha mencionado, en más de la mitad de los Estados miembros, los organismos para fomentar la igualdad están designados como organismos de la libre circulación. Todavía existen importantes diferencias entre ellos por lo que respecta a su mandato, competencias, estructuras y recursos[17].

La independencia de los organismos es particularmente pertinente en los países donde no son estructuras independientes que garanticen *per se* al menos un cierto grado de independencia. Debe prestarse especial atención a la independencia de la asistencia jurídica ofrecida a las personas cubiertas por la Directiva. Parece que en Bulgaria, Croacia, Chipre, Hungría, Letonia, Polonia, Eslovaquia, España y el Reino Unido la independencia de los organismos puede ponerse en entredicho.

Las respuestas al cuestionario solo apuntan a dos organismos[18] que hasta ahora han tratado las denuncias sobre la libre circulación.

Mejores prácticas en Eslovenia: Proyecto del FSE

En Eslovenia, el proyecto del Fondo Social Europeo «Desarrollo de servicios para facilitar la movilidad transnacional de los trabajadores» está contribuyendo a la consolidación de las capacidades de los organismos.

La Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar asistencia gratuita en los procesos judiciales, sobre una base no discriminatoria, a las personas que carecen de recursos suficientes. En Croacia, los extranjeros que residen temporalmente en el país tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita con arreglo al principio de reciprocidad. Francia no ha presentado la aclaración solicitada sobre la manera en que aplica esta disposición. Solo Austria, Estonia, Grecia y un sindicato en Lituania indicaron que habían prestado asistencia independiente en procedimientos judiciales.

Correcto funcionamiento de los organismos

Para que los organismos puedan llevar a cabo sus tareas adecuadamente, es importante que se les asignen suficientes recursos. Esto es especialmente importante cuando la Directiva se ha aplicado mediante la asignación de tareas adicionales a los organismos existentes (artículo 4, apartado 1,leído en relación con el considerando 18). Esta cuestión se ha planteado en la mayoría de los países. Muchos países tienen que hacer frente a recortes financieros y están tratando de «hacer más con menos». La carga de trabajo adicional de los organismos varía sustancialmente en función del número de entradas y salidas de trabajadores móviles.

[17] Para más información, véase el Informe conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo y la Directiva 2000/78/CE del Consejo [COM(2014) 2 final, de 17.1.2014] y el Informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/113/CE del Consejo [COM(2015) 190 final, de 5.5.2015].

[18] DE y LT.

Además, en algunos Estados miembros los organismos habían estado llevando a cabo tareas similares a las previstas en la Directiva antes incluso de su designación.

Solo unos pocos Estados miembros[19] mencionaron inequívocamente que habían asignado recursos adicionales para la realización de las nuevas tareas.

La Comisión hará un seguimiento de los casos en los que la falta de recursos adicionales implique que un organismo no esté en condiciones de llevar a cabo adecuadamente las tareas previstas en la Directiva.

Mejores prácticas en Alemania: Cooperación regional

En Alemania, se ha llevado a cabo un proyecto específico destinado a mejorar los procedimientos en los servicios públicos de empleo a la hora de tratar con los ciudadanos de la UE, así como a fomentar la cooperación regional entre los servicios de migración y los servicios de empleo en el ámbito del acceso a estos últimos.

En once Estados miembros se han designado varios organismos. Por tanto, es esencial que, de conformidad con el artículo 4, apartado 5, sus tareas se coordinen de manera adecuada.

La mayoría de los Estados miembros disponen de normas formales que obligan a las autoridades nacionales a cooperar entre ellas o a facilitarse información pertinente, o bien a designar a una de las autoridades como «organismo de coordinación». Sin embargo, en algunos Estados miembros[20], no parece que se hayan adoptado dichas medidas.

La Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar que sus organismos no solo cooperan con organismos en otros Estados miembros, sino también a hacer uso de los servicios de información y asistencia a nivel de la Unión. Estos incluyen Your Europe, SOLVIT, EURES, la Red Europea para las Empresas y los puntos de contacto únicos. La mayor parte de las respuestas al cuestionario confirman que tales contactos se llevan a cabo[21]. Sin embargo, parecen estar limitados o producirse *ad hoc*, ya que por lo visto todavía no existen procedimientos concretos o prácticas desarrolladas sobre cómo se lleva a cabo la cooperación.

Muchos Estados miembros están trabajando para mejorar la forma en que funcionan los organismos, tratando de abordar las dificultades a que se enfrentan en el desempeño de sus funciones y el desarrollo de sus capacidades. Esto incluye la elaboración de programas de trabajo y planes estratégicos; la creación de asociaciones con partes interesadas y organismos nacionales en otros países; la mejora del acceso a la información y los servicios; y la

[19] Como CZ, DE, EL, SE y SI.

[20] Por ejemplo, AT, LT, PL, SK y UK.

[21] AT, FI, LV y NL subrayaron la importancia de los contactos, en particular en el marco de las actividades de EURES, SOLVIT y la plataforma contra el trabajo no declarado. Equinet, la red europea de organismos nacionales para la igualdad (http://www.equineteurope.org/), en la que participan dieciocho organismos, también se mencionó como una plataforma adecuada para desarrollar contactos, en particular con organismos de otros Estados miembros.

organización de seminarios y formación para funcionarios con el objetivo de reforzar su experiencia en materia de libre circulación de los trabajadores.

3.4. Promoción del diálogo con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales (artículo 5)

Los marcos legislativos de los Estados miembros prevén la posibilidad de un diálogo con las partes interesadas. No obstante, en muchos países, este diálogo rara vez se refiere específicamente a la libre circulación de los trabajadores (excepto, por ejemplo, en Bulgaria), no es regular o no incluye explícitamente la participación de las organizaciones no gubernamentales[22].

3.5. Una mejor divulgación de la información a nivel nacional, a los trabajadores de la Unión y los miembros de sus familias (artículo 6)

La información sobre los derechos de libre circulación se encuentra disponible en todos los países. No obstante, dadas las normas de calidad relativamente estrictas establecidas por la Directiva (apartado 2), garantizar que dicha información sea completa, clara, esté actualizada y disponible en varios idiomas sigue constituyendo un desafío en la mayoría de los casos. Algunas veces, la información está dispersa en muchos sitios web nacionales, lo que hace que esté fragmentada y dificulta su acceso[23]. En muchos países, la divulgación de información sigue siendo un proceso en curso, ya que se están desarrollando nuevos sitios web o renovando otros que ya existen, preparando folletos y llevando a cabo campañas de información.

Los Estados miembros deben seguir velando por que las personas afectadas sean conscientes de la existencia de los organismos y del apoyo que estos proporcionan. Esta fuente de información debe complementar las plataformas existentes, como por ejemplo los consejeros EURES[24], SOLVIT[25] y «Tu Europa — Asesoramiento»[26], que pueden ayudar a los más de 11,8 millones de ciudadanos móviles de la Unión en edad de trabajar que residen fuera de su país de nacionalidad[27.28] Esta información también puede alentar a los ciudadanos móviles a denunciar casos de discriminación y defender sus derechos.

---

[22] Por ejemplo, en HR, HU, IT, MT, PL, SK y UK.

[23] Por ejemplo, en HR y LT.

[24] Los consejeros EURES que están disponibles en todos los Estados miembros proporcionaron asistencia a los trabajadores y a los empresarios de la Unión en más de 45 000 ocasiones en 2016 (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

[25] SOLVIT tramitó 34 casos relacionados con la libre circulación de los trabajadores en 2016 http://ec.europa.eu/solvit/

[26] «Tu Europa — Asesoramiento» proporcionó asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el trabajo, los derechos de la familia y las prestaciones sociales en más de 2 500 casos en 2016. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

3.6. Otras disposiciones (artículo 7, considerandos 15 y 28)

En el artículo 7, el apartado 2 indica expresamente que los Estados miembros tienen la facultad discrecional de ampliar la competencia de los organismos para incluir la no discriminación por razón de la nacionalidad de todos los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación consagrado en el artículo 21 del TFUE. Como ya se ha mencionado, en más de la mitad de los países los organismos para fomentar la igualdad que ya asistían a todos los ciudadanos de la Unión se han designado como organismos de la libre circulación en virtud de la Directiva. Algunos países[29] han ampliado la competencia de los organismos, de modo que cubran a todos los ciudadanos de la Unión a raíz de la aplicación de la Directiva. En general, en la mayoría de los Estados miembros la competencia de los organismos abarca a todos los ciudadanos de la Unión[30].

El considerando 15 de la Directiva invita a los Estados miembros a examinar la aplicación de principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización, tal como se establece en la Recomendación de la Comisión de 11 de junio de 2013[31]. Solo tres respuestas al cuestionario[32] confirmaron que existen dichos mecanismos de recurso, a pesar de que no siempre queda claro si abarcan cuestiones que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva. Un informe de la Comisión, de 26 de enero de 2018[33], ofrece información más detallada sobre los progresos realizados por los Estados miembros en la aplicación de las medidas de recurso colectivo.

De conformidad con el considerando 28, la Comisión ha examinado también las posibles dificultades a las que se enfrentan los jóvenes graduados universitarios que buscan trabajo en la Unión y los cónyuges de los trabajadores cuando dichos cónyuges son nacionales de terceros países.

En sus respuestas al cuestionario, los encuestados mencionaron el reconocimiento de las cualificaciones como la principal dificultad a la que se enfrentan los jóvenes graduados. Otras cuestiones planteadas no están directamente relacionadas con las normas sobre libre circulación, como los bajos salarios para quienes carecen de experiencia y la necesidad de disponer de conocimientos prácticos para encontrar empleo. En relación con los cónyuges de terceros países, entre las dificultades comunes se señalaron los procesos largos o los excesivos requisitos administrativos (como la obligación de «legalizar» los certificados de matrimonio, y los requisitos lingüísticos) para obtener visados, permisos de residencia o números de la seguridad social, o para acceder a los servicios públicos en general. Lo mismo ocurrió con el

[28] El número de ciudadanos de la Unión que viven o trabajan en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad asciende a unos diecisiete millones [estadísticas de migración de Eurostat (migr_pop1ctz) de 2017].

[29] Por ejemplo, BG y SI.

[30] Excepto en DE, DK, HR, LV y SE.

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] DK, LT y SI.

[33] http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49502

desconocimiento del idioma local por parte de los cónyuges. Además, la complejidad de las normas nacionales se destacó como un problema general.

Algunas de estas dificultades a las que se enfrentan los trabajadores de la Unión derivan de la aplicación incorrecta de la legislación de la UE por parte de las autoridades nacionales o las entidades privadas. Este es precisamente uno de los problemas que la Directiva pretende abordar al mejorar las posibilidades para que las personas puedan defender sus derechos, que los organismos pongan a disposición asistencia y que mejore el acceso a la información.

4. POSIBLES MODIFICACIONES Y OTRAS MEJORAS

En el cuestionario se preguntaba a las autoridades de los Estados miembros y a los interlocutores sociales si consideraban que era necesario aplicar enmiendas a la Directiva (o al resto de la legislación relativa a la libre circulación de los trabajadores). Todos los que respondieron señalaron que en esta fase no eran necesarias modificaciones legislativas y que era preciso concentrar los esfuerzos en aplicar correctamente la normativa vigente. A este respecto, la Comisión recuerda su propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea[34], presentada como parte del «paquete de equidad social» el 13 de marzo de 2018. El objetivo de esta propuesta es reforzar la equidad de la movilidad laboral transfronteriza en Europa. Entre otros objetivos, la Autoridad debe facilitar la elección de los individuos y los empresarios para ejercer su derecho a la libre circulación al facilitar información y servicios más completos y de fácil acceso. También se centrará en crear mejores y más eficientes condiciones para acompañar la movilidad laboral en Europa a través de una cooperación más estrecha entre las autoridades nacionales. Del mismo modo, por lo tanto, la Comisión no considera necesario proponer enmiendas a la Directiva en esta fase.

5. CONCLUSIONES

El análisis de las medidas de transposición nacionales pone de manifiesto que ya se han cumplido una serie de disposiciones de la Directiva a través de los instrumentos nacionales que ya existían en el momento de la entrada en vigor de la Directiva. En muchos países las modificaciones legislativas se han limitado a transponer el artículo 4 en relación con la designación del organismo para fomentar la igualdad de trato.

La Directiva ya está en funcionamiento y la Comisión no ha detectado problemas importantes de no conformidad entre las medidas nacionales de transposición. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en la práctica para garantizar que se alcancen los objetivos de la Directiva. Garantizar que los instrumentos establecidos en ella, como los organismos, obtengan resultados sobre el terreno sigue siendo un reto para muchos Estados miembros.

Habida cuenta de los retrasos de muchos países en la transposición de la Directiva y del período relativamente corto en el que se ha aplicado en la práctica, no es posible extraer conclusiones sólidas sobre su impacto en esta fase.

[34] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Laboral Europea (COM (2018) 131 final, de 13.3.2018).

No obstante, las respuestas al cuestionario indican que la Directiva ha tenido un impacto positivo en todas las partes interesadas. Esto se debe principalmente a que ha aportado mayor claridad y seguridad jurídica para los trabajadores, los empresarios y las administraciones, al establecer los derechos de libre circulación, junto con las normas para una mejor aplicación. Asimismo, ha puesto a disposición de las personas necesitadas el apoyo de los organismos y ha subrayado que la correcta aplicación de la legislación de la UE sobre la libre circulación de los trabajadores es una tarea importante de las administraciones nacionales.

Es difícil, por no decir imposible, evaluar hasta qué punto la aplicación de la Directiva ha contribuido a aumentar la sensibilización de los ciudadanos de la Unión sobre sus derechos en materia de libre circulación. Una encuesta del Eurobarómetro[35] muestra que un número cada vez mayor de ciudadanos son más conscientes de sus derechos en la UE. Las iniciativas recientes de la Unión[36] en este ámbito, así como la propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea deben contribuir a maximizar la sensibilización de los principales derechos de libre circulación.

La Comisión supervisará la aplicación de la Directiva. Al hacerlo, también hará uso de los datos recopilados en el informe anual sobre la movilidad dentro de la UE, que ofrece una visión general de la movilidad transfronteriza dentro de la UE y puede revelar la existencia de obstáculos a la misma (véase la nota n.º 27). La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros para garantizar que la Directiva se transponga y aplique completa y correctamente en todos ellos.

La Comisión apoyará los esfuerzos de los Estados miembros para aplicar la Directiva adecuadamente. En particular, fomentará la cooperación entre los organismos; garantizará las sinergias entre los servicios de información y asistencia existentes a escala de la Unión; y ayudará a los Estados miembros a mejorar la calidad de la información que ofrecen en los sitios web nacionales y a aumentar la sensibilización entre los trabajadores de la Unión sobre sus derechos.

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

[36] Véase también la Propuesta de Reglamento relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas [COM(2017)256 de 2.5.2017].