



LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

Una de las cuatro libertades de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión es la libre circulación de los trabajadores, que incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia, y el derecho a trabajar en otro Estado miembro y a recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. La función pública está sujeta a restricciones. La Autoridad Laboral Europea es una agencia especializada en la libre circulación de los trabajadores, incluidos los trabajadores desplazados.

BASE JURÍDICA

Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 20, 26 y 45 a 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; Reglamento (UE) n.º 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

OBJETIVOS

La libre circulación de los trabajadores es uno de los principios fundamentales de la Unión desde su creación. Está recogida en el artículo 45 del TFUE y constituye un derecho fundamental de los trabajadores que complementa a la libre circulación de bienes, capitales y servicios en el mercado único europeo. Supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Por otra parte, dicho artículo establece que un trabajador de la Unión tiene derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, a desplazarse libremente en el territorio de uno de los Estados miembros, a residir en él con objeto de ejercer un empleo y a permanecer en su territorio en determinadas condiciones después de haber ejercido un empleo.

RESULTADOS

A finales de 2017, según datos de Eurostat, el 3,8% de los ciudadanos de la Unión (17 millones de personas, a los que se añaden 1,4 millones de trabajadores pendulares) residían o trabajaban en un Estado miembro distinto de aquel del que son



ciudadanos, lo que supone un aumento con respecto al 2,5 % registrado en 2007. La mayor tasa se registra entre los titulados superiores.

A. Régimen general vigente en materia de libre circulación

El derecho fundamental a la libre circulación de los trabajadores se ha recogido en distintos reglamentos y directivas desde la década los 60. El Reglamento de base relativo a la libre circulación de los trabajadores (Reglamento (CE) n.º 1612/68) y la Directiva complementaria sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia (Directiva 68/360 del Consejo) se han modernizado en varias ocasiones. En la actualidad, las principales disposiciones de la Unión son la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; el Reglamento (CE) n.º 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión; y el Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, que se publicará en la primavera de 2019.

1. Derecho de circulación y de residencia del trabajador

En la Directiva 2004/38/CE se introduce la ciudadanía de la Unión como condición fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros cuando ejercen su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la Unión. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. En el caso de que el periodo sea superior, el Estado miembro de acogida puede exigir que un ciudadano registre su presencia en el Estado dentro de un plazo razonable y no discriminatorio.

El derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión durante un período superior a tres meses está sujeto a determinadas condiciones: en el caso de las personas que no trabajen por cuenta ajena ni propia, el derecho de residencia depende de que dispongan de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida y de que estén cubiertos por un seguro de enfermedad. Los estudiantes y las personas que realizan estudios para completar una formación profesional también pueden disfrutar del derecho de residencia, al igual que las personas desempleadas (involuntariamente) que se han registrado como tales.

Todo ciudadano de la Unión adquiere el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida después de un periodo de cinco años de residencia legal continua.

La Directiva ha modernizado **la reagrupación familiar** y amplía la definición de «miembro de la familia» (que anteriormente se limitaba al cónyuge, los descendientes menores de veintiún años o hijos dependientes, y los ascendientes a cargo) para incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada con el matrimonio. Independientemente de su nacionalidad, estos miembros de la familia tienen derecho a residir en el mismo Estado que el trabajador.



2. Empleo

El Reglamento (CE) n.º 492/2011 establece normas relativas al empleo, la igualdad de trato y las familias de los trabajadores. Todo ciudadano de un Estado miembro tiene derecho a buscar empleo en otro Estado miembro de conformidad con la normativa pertinente que se aplica a los trabajadores nacionales. Los Estados miembros no pueden aplicar prácticas discriminatorias, como la limitación de las ofertas de empleo a los nacionales o exigir competencias lingüísticas que vayan más allá de lo que sea razonable y necesario para el puesto de puesto en cuestión. Asimismo, un trabajador móvil tiene derecho a recibir la misma asistencia de la oficina de empleo nacional que los ciudadanos del Estado miembro de acogida y también tiene el derecho a permanecer en el Estado de acogida por un periodo de una duración tal que le permita buscar trabajo, solicitar un empleo y ser contratado. Este derecho se aplica también a todos los trabajadores de otros Estados miembros, independientemente de que tengan contrato fijo, sean trabajadores transfronterizos o de temporada, o presten algún tipo de servicio.

No obstante, estas normas no se aplicaban a los trabajadores desplazados, que no hacen uso de su derecho a la libre circulación sino que es el empleador el que se acoge a la libre prestación de servicios para destinar trabajadores al extranjero temporalmente. Los trabajadores desplazados están protegidos por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 2018/957, que modifica la Directiva 96/71), que establece las mismas normas en materia de remuneración que a los trabajadores locales en el Estado miembro de acogida y que regula el período a partir del cual se aplica la legislación laboral del Estado miembro de acogida ([2.1.13](#)).

En cuanto a las condiciones de trabajo y empleo en el territorio del Estado miembro de acogida, los ciudadanos de un Estado miembro que trabajan en otro Estado miembro tienen los mismos beneficios sociales y fiscales, y también en lo que se refiere al acceso a la vivienda, que los trabajadores nacionales. Además, gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales.

Las normas contra la discriminación también se aplican a los hijos de los trabajadores móviles. Los Estados miembros deben animar a estos menores a seguir una formación académica o profesional para facilitar su integración.

El artículo 35 de la Directiva, por último, atribuye de manera explícita a los Estados miembros la competencia de retirar cualquier derecho conferido por ella en caso de abuso de derecho o fraude.

3. Jurisprudencia relativa a la libre circulación de trabajadores

Desde la instauración de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afinado la interpretación de la Directiva en una serie de casos relacionados con la libre circulación de trabajadores. La Comisión cuenta con una base de datos en línea específica en la que presenta la jurisprudencia en este ámbito.

En materia de residencia, los solicitantes de empleo tienen derecho a la residencia durante un periodo superior a seis meses (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-292/89, Antonissen) sin tener que cumplir ninguna condición siempre que



sigan buscando empleo en el Estado miembro de acogida y tengan «posibilidades reales» de encontrar trabajo.

Otros casos están relacionados con el acceso a las prestaciones sociales. El Tribunal de Justicia ha ampliado el acceso a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto del suyo (asuntos C-184/99, Grzelczyk, y C-224/98 D'Hoop). El estatuto de las personas que buscan su primer trabajo ha sido objeto de un intenso debate, dado que estas personas no pueden considerarse como «trabajadores». En los asuntos C-138/02, Collins, y C-22/08, Vatsouras, el Tribunal de Justicia consideró que estos ciudadanos de la Unión tienen derecho a un acceso en igualdad de condiciones a las ventajas financieras destinadas a facilitar el acceso al mercado laboral a los demandantes de empleo, por lo que dichas ventajas no pueden considerarse «asistencia social», cuyo acceso sí excluye la Directiva 2004/38/CE. No obstante, los Estados miembros sí pueden exigir que exista una verdadera relación entre el demandante de empleo y el mercado laboral del Estado miembro en cuestión.

B. Restricciones a la libre circulación

El Tratado permite a los Estados miembros denegar el derecho de entrada o de residencia a un nacional de la Unión por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Estas medidas deben estar fundamentadas en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen, el cual debe representar una amenaza lo suficientemente grave y real y afectar a los intereses fundamentales del Estado. En este sentido, la Directiva 2004/38/CE recoge una serie de garantías procesales.

De conformidad con el artículo 45, apartado 4, del TFUE, la libre circulación de los trabajadores no será aplicable a los empleos en la Administración Pública, aunque esta excepción ha sido interpretada de un modo muy restrictivo por el Tribunal de Justicia, según el cual solo pueden estar restringidos a los nacionales del Estado miembro de acogida aquellos puestos que guarden relación con el ejercicio del poder público y la responsabilidad de salvaguardar el interés general del Estado (por ejemplo, la seguridad interior o exterior).

Durante un periodo transitorio posterior a la adhesión de los nuevos Estados miembros, pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores de, hacia o entre dichos Estados. En la actualidad hay periodos de transición para los ciudadanos croatas, que se deben eliminar, a más tardar, en julio de 2020.

C. Medidas destinadas a apoyar el ejercicio de la libre circulación

La UE ha puesto gran empeño en crear un entorno favorable a la movilidad de los trabajadores, como:

- la reforma del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales finalizadas en otros Estados miembros de la Unión con el fin de armonizar y facilitar el procedimiento, lo que incluye el reconocimiento automático de una serie de profesiones del sector sanitario y de los arquitectos (Directiva 2013/55/UE por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE [2.1.6](#));



- la emisión en 2016 de una tarjeta profesional europea para probar un procedimiento de reconocimiento electrónico de una serie de profesiones reguladas;
- la coordinación de los regímenes de la seguridad social, incluida la portabilidad de la seguridad social, en virtud del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y de su Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009, actualmente en fase de revisión ([2.3.4](#));
- una futura tarjeta sanitaria europea (2004) como prueba de seguro de conformidad con el Reglamento n.º 883/2004 y una Directiva sobre la asistencia sanitaria transfronteriza (Directiva 2011/24/UE). Otra medida prevista para la primavera de 2018 es una propuesta de la Comisión para establecer un número de seguridad social europeo a fin de facilitar los procedimientos administrativos a los ciudadanos y la verificación de su estatuto en materia de seguridad social;
- y la introducción de mejoras en relación con la adquisición y el mantenimiento de los derechos de pensión complementarios (Directiva 2014/50/UE);
- La obligación de garantizar unos procedimientos judiciales que ofrezcan reparación a los trabajadores objeto de discriminación y de designar organismos que promuevan y supervisen la igualdad de trato (Directiva 2014/54/UE).

En la primavera de 2019 entrará en vigor el Reglamento de base de una nueva Agencia Europea, la Autoridad Laboral Europea (ELA), cuyo principal objetivo consiste en garantizar una mejor aplicación de la legislación de la Unión en relación con los trabajadores desplazados y prestar servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empresarios (EURES). A través de un sitio web único dedicado a la libre circulación, propone ofertas de empleo y facilita información sobre las condiciones de vida y de trabajo en los Estados miembros de la Unión y los derechos y obligaciones de los trabajadores, los empleadores y las administraciones nacionales. Por otra parte, apoya la coordinación entre los Estados miembros en la ejecución transfronteriza, incluidas las inspecciones conjuntas y la mediación para resolver los litigios transfronterizos. Además, apoya la coordinación de los sistemas de seguridad social y la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado. De esta forma, contribuye a una movilidad laboral justa como elemento del pilar social.

La Agencia integra o absorbe diversas iniciativas europeas relacionadas con la movilidad laboral, en particular EURES (la Red Europea de Servicios de Empleo), una red de cooperación creada por la Comisión en 1993 para cumplir las obligaciones del Tratado relativas al apoyo a la libre circulación de trabajadores (artículo 46 del TFUE). En esta Red participan la Comisión, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros de la Unión, del EEE y Suiza y otras organizaciones asociadas ([2.3.3](#)). Mediante el Reglamento (UE) 2016/589 (que modifica al Reglamento (UE) n.º 492/2011), EURES mejorará los recursos disponibles en su plataforma digital en régimen de autoservicio para establecer correspondencias automáticas entre los solicitantes de empleo y las ofertas de empleo. Los Estados miembros tienen la obligación de transferir información sobre todas las ofertas de empleo al Portal Europeo de la Movilidad Profesional, que gestionará la Autoridad Laboral Europea



en cooperación con la pasarela digital única. El Fondo Social Europeo proporciona financiación para la EURES.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo siempre ha destacado que la Unión y sus Estados miembros deben coordinar sus esfuerzos para promover la libre circulación de los trabajadores.

En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho fundamental a la libre circulación en la Unión, el Parlamento recordaba que no se puede vincular el derecho a la libre circulación para fines de trabajo con abusos de los sistemas de seguridad social y pedía a los Estados miembros que se abstuvieran de adoptar medidas que pudieran afectar al derecho a la libre circulación.

El Parlamento apoyó la creación de una Autoridad Laboral Europea (en su informe de 20 de noviembre de 2018) e impulsó la creación de un portal único para la libre circulación y la posibilidad de que la Autoridad Laboral Europea sugiera inspecciones conjuntas por iniciativa propia. Además, incluyó la cooperación sobre el trabajo no declarado entre sus tareas clave, garantizando así que la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado, fundada en 2016 con el firme apoyo del Parlamento Europeo, prosiga sus actividades.

Susanne Kraatz
05/2019

