



LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN OTROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN

La coordinación de los sistemas de seguridad social facilita la libre circulación de personas en la Unión. En 2010 se llevó a cabo una reforma fundamental de la legislación en este ámbito, que se completó con la adopción de otros actos legislativos que mejoran la protección de los derechos de los trabajadores móviles. En 2016, la Comisión incluyó en su paquete de medidas sobre movilidad laboral varias propuestas para seguir reformando el sistema y adaptarlo a las realidades económicas y sociales actuales de la Unión.

BASE JURÍDICA

Artículos 48 y 352 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#).

OBJETIVOS

El principio básico consagrado en el Tratado de Roma es la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de personas entre los Estados miembros ([2.1.5](#)). A tal fin, es preciso que las medidas en materia de seguridad social garanticen que los ciudadanos de la Unión que trabajen y residan en un Estado miembro distinto del suyo no pierdan una parte o la totalidad de sus derechos en relación con la seguridad social.

RESULTADOS

En 1958, el Consejo adoptó dos Reglamentos relativos a la seguridad social de los trabajadores migrantes, posteriormente sustituidos por el [Reglamento \(CEE\) n.º 1408/71](#). Los ciudadanos de Islandia, Liechtenstein y Noruega también están cubiertos por este Reglamento en virtud del Acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE) y los de Suiza, en virtud del acuerdo entre la Unión y dicho país. En 2004, el [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#) (el Reglamento de coordinación) derogó el Reglamento (CEE) n.º 1408/71, aunque este último sigue teniendo efectos en determinados actos y acuerdos comunitarios en los que la Unión sigue siendo parte. En 2010 se llevó a cabo una importante reforma del sistema con la adopción del paquete de modernización de la coordinación ([Reglamento \(CE\) n.º 988/2009](#) y [Reglamento de aplicación \(CE\) n.º 987/2009](#)).

A. Los cuatro principios fundamentales.

Cada Estado miembro sigue siendo libre de diseñar su sistema de seguridad social de forma independiente. El Reglamento de coordinación determina en qué sistema



nacional está asegurado un ciudadano de la Unión en caso de que pueda tratarse de dos o más países. En general, la prestación de la cobertura de seguridad social corresponde al país en el que trabaje la persona o, en ausencia de empleo, al país de residencia. El Reglamento se basa en cuatro principios fundamentales:

1. Igualdad de trato (artículos 4 y 5)

Los trabajadores por cuenta ajena o propia de otros Estados miembros tienen los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos del país de acogida. El derecho a la igualdad de trato es aplicable incondicionalmente a todo trabajador por cuenta ajena o propia procedente de otro Estado miembro que haya residido en el Estado de acogida durante un determinado período de tiempo. Por otra parte, si en un Estado miembro se atribuyen efectos jurídicos a determinados hechos (como estar casado) o acontecimientos (como sufrir un accidente), o al disfrute de prestaciones de seguridad social (por ejemplo, que aquellas personas que reciban una prestación de desempleo tengan derecho a pagar menos impuestos), dicho Estado ha de tener en cuenta hechos o acontecimientos semejantes, o el disfrute de prestaciones equivalentes, que hayan ocurrido en otro Estado miembro.

2. Totalización (artículo 6)

Este principio garantiza que en el cálculo de las prestaciones se tengan en cuenta los períodos previos de seguro, empleo o residencia en otros países. Si, por ejemplo, la legislación nacional exige que un trabajador haya estado asegurado o empleado durante un período de tiempo determinado antes de tener derecho a determinadas prestaciones, según el principio de totalización el Estado miembro competente debe tener en cuenta los períodos de seguro y empleo completados en otro Estado miembro.

3. Aplicación de una sola legislación (artículo 10 y artículo 11, apartado 1)

Con este principio se evita que puedan obtenerse ventajas indebidas del derecho a la libre circulación. Cada beneficiario está cubierto por la legislación de un solo país y paga sus cotizaciones únicamente en ese país.

4. Exportabilidad (artículo 7)

Este principio significa que las prestaciones de seguridad social pueden percibirse en todo el territorio de la Unión y prohíbe que los Estados miembros reserven el pago a las personas que residan en ellos; sin embargo, este principio no se aplica a todas las prestaciones sociales. Por ejemplo, existen normas especiales en el caso de los desempleados.

B. Personas contempladas

Inicialmente, el [Reglamento \(CEE\) n.º 1408/71](#) solo era aplicable a los trabajadores por cuenta ajena, pero, desde 1982, su ámbito de aplicación se amplió a los trabajadores por cuenta propia. Dicho Reglamento es aplicable asimismo a las familias de ambos tipos de trabajadores y a las personas que estén a su cargo, así como a los apátridas y a los refugiados. Su ámbito de aplicación ha ido ampliándose progresivamente: en 1998 se equiparó a los funcionarios al resto de la población en cuanto al régimen general de pensiones; en 1999 se amplió el ámbito de aplicación a todas las personas aseguradas, en particular a los estudiantes y a las personas sin empleo remunerado;



y en 2003 se amplió una vez más para incluir a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión.

El acto jurídico más reciente, el [Reglamento \(UE\) n.º 1231/2010](#), amplió el ámbito de aplicación a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión y en situación transfronteriza y a los miembros de sus familias y sus supervivientes si se encuentran en la Unión.

Los trabajadores transfronterizos, que trabajan por cuenta ajena o propia en un Estado miembro y residen en otro Estado miembro al que regresan a diario o al menos una vez por semana, entran asimismo en el ámbito de aplicación.

Los trabajadores desplazados constituyen un caso excepcional porque se les asigna un destino temporal pero siguen asegurados, por lo que respecta a la seguridad social, en su Estado miembro de origen por un máximo de veinticuatro meses, pudiendo obtener en el Estado miembro de residencia únicamente prestaciones en especie por enfermedad.

C. Prestaciones contempladas

En el artículo 3 del [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#) se enumeran las prestaciones de seguridad social incluidas en él:

- prestaciones de enfermedad, de maternidad y de paternidad asimiladas, pero no la asistencia social y médica con control de recursos por no depender esta de cotizaciones anteriores al sistema de seguridad social;
- prestaciones de vejez, de supervivencia y de invalidez;
- prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional;
- subsidios de defunción;
- prestaciones de prejubilación, de desempleo y familiares;
- prestaciones especiales en metálico no contributivas no exportables.

D. Modernización del sistema

Desde 1971, la legislación en materia de coordinación de la seguridad social ha sido modificada en numerosas ocasiones para tener en cuenta la evolución a escala de la Unión, los cambios en las legislaciones nacionales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

1. Hacia una mejor coordinación de los sistemas de seguridad social

El sistema modernizado de coordinación introdujo también el principio de buena administración, por el que las instituciones de los Estados miembros están obligadas a cooperar entre sí y prestarse asistencia mutua, y estableció la creación de un sistema de intercambio electrónico de datos entre instituciones nacionales. La Comisión puso a disposición el sistema central de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI) en julio de 2017; los Estados miembros disponen de dos años para aplicarlo a escala nacional.

Además:



- actualizó las normas para adaptarlas a las prácticas sociales actuales (por ejemplo, disposiciones relacionadas con los períodos para el cuidado de los hijos);
- mejoró la protección de los derechos (por ejemplo, con la mejora del suministro de información y asistencia a los ciudadanos y la introducción de nuevos procedimientos de diálogo y conciliación);
- aclaró determinados aspectos, por ejemplo mediante la incorporación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asimilación de hechos);
- reforzó y simplificó los procedimientos institucionales (como el intercambio electrónico de datos);
- mejoró y aceleró el reembolso de los costes de asistencia sanitaria.

2. Tarjeta sanitaria europea (TSE)

Desde 2006, los ciudadanos europeos que viajan dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) han podido utilizar la tarjeta sanitaria europea, que es expedida por los servicios de seguridad social del país de origen de la persona asegurada. Esta tarjeta facilita el acceso a la asistencia sanitaria en caso de necesidades médicas imprevistas durante una estancia temporal en otro país del EEE, por motivos tanto personales como profesionales. El acceso se concede en las mismas condiciones y al mismo coste que para las personas aseguradas en ese país. Los costes son reembolsados por el sistema de seguridad social del país de origen.

3. Derechos complementarios de pensión

El 16 de abril de 2014, tras años de negociaciones, se aprobó la [Directiva 2014/50/UE](#) relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. Solo se aplica a los regímenes de pensión del mercado de trabajo y, por lo tanto, no se aplica a las contribuciones voluntarias a los regímenes individuales de pensión ni a las pensiones estatales, que se rigen por el Reglamento de coordinación.

4. Perspectivas de reforma

La red de expertos independientes sobre movilidad dentro de la Unión financiada por la Comisión, MoveS (Free Movement of Workers and Social Security Coordination, o libre circulación de trabajadores y coordinación de los sistemas de la seguridad social), ha presentado varios informes útiles.

Tras una consulta específica sobre la coordinación de las prestaciones de asistencia de larga duración y las prestaciones de desempleo llevada a cabo en 2013 y una consulta general sobre la coordinación de la seguridad social en la Unión efectuada en 2015, la Comisión propuso en diciembre de 2016, como parte de su paquete de movilidad laboral, una [revisión](#) del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009.

Esta revisión tiene por objeto garantizar la equidad vinculando más estrechamente el pago de prestaciones al Estado miembro que recauda las cotizaciones a la seguridad social. Además brinda a las autoridades nacionales mejores herramientas



para verificar la situación en cuanto a seguridad social de los trabajadores desplazados a fin de hacer frente a las prácticas desleales y a los abusos. Los principales cambios son los siguientes:

- prestaciones por desempleo: se aplicará un período transitorio de tres meses antes de poder totalizar los períodos de seguro o empleo, pero los trabajadores pueden exportar sus prestaciones por desempleo durante seis meses, en vez de tres, al objeto de buscar trabajo en otro Estado miembro; los trabajadores transfronterizos, tras un año de empleo en un Estado miembro, tienen la posibilidad de solicitar prestaciones por desempleo en dicho Estado en lugar de en el de residencia;
- prestaciones por cuidados de larga duración: la propuesta define las prestaciones por cuidados de larga duración y aquellos casos en que los ciudadanos móviles pueden solicitarlas en un capítulo aparte;
- las prestaciones familiares destinadas a reemplazar los ingresos durante los períodos de crianza de los hijos se plantean como derechos individuales y personales, con lo que se concede al Estado miembro con competencias secundarias el derecho a pagar al segundo progenitor la prestación en su totalidad; esto elimina posibles factores financieros que desincentiven que ambos progenitores se beneficien de un permiso parental durante el mismo período.

Por otra parte, la propuesta tiene por objeto armonizar las normas jurídicas vigentes con la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia sobre el acceso a las prestaciones sociales por parte de los ciudadanos que no ejercen una actividad económica (2.1.5).

El 19 de marzo de 2019, el Parlamento Europeo, la Comisión y la Presidencia rumana alcanzaron un acuerdo provisional sobre la propuesta, pero no obtuvo la mayoría en el Consejo. Por consiguiente, se ha aplazado la continuación de los trabajos sobre la propuesta hasta la próxima legislatura.

Con arreglo a la propuesta adoptada el 16 de abril de 2019 para crear una [Autoridad Laboral Europea](#) (ELA), los aspectos operativos de la coordinación de la seguridad social, así como algunas de las tareas técnicas y de mediación de los actuales organismos de coordinación, se transferirán a la Autoridad Laboral Europea.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento siempre ha demostrado un gran interés por los problemas de los trabajadores migrantes, los trabajadores transfronterizos y los trabajadores autónomos, así como por los de los nacionales de países terceros que trabajan en Estados miembros distintos de aquel en el que fueron inicialmente admitidos. La institución ha lamentado, en varias ocasiones, la persistencia de obstáculos que impiden la plena libertad de circulación y ha pedido al Consejo que adopte propuestas encaminadas a incluir las pensiones de jubilación anticipada dentro del ámbito de la coordinación de la seguridad social, ampliar el derecho de las personas desempleadas a recibir subsidios por desempleo en otro Estado miembro y ampliar el ámbito de la legislación para incluir a todas las personas aseguradas. La mayoría de estas



demandas se vieron satisfechas con la adopción del Reglamento (CE) n.º 883/2004 o han sido incluidas en las últimas propuestas de la Comisión.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se aplican el procedimiento legislativo ordinario y el voto por mayoría cualificada en el Consejo. No obstante, un Estado miembro puede pedir que se devuelva un proyecto legislativo al Consejo Europeo si declara que dicho acto perjudica a aspectos importantes de su equilibrio financiero o de su sistema de seguridad social.

En varias de sus Resoluciones: [de 14 de enero de 2014 sobre la protección social para todos](#), [de 14 de septiembre de 2016 sobre el dumping social](#) y [de 4 de julio de 2017 sobre las condiciones laborales y el empleo precario](#), el Parlamento ha llamado la atención sobre dificultades específicas en este ámbito, como en el caso de los trabajadores autónomos, los trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial, los trabajadores de la economía digital o los trabajadores temporeros, y ha pedido a la Comisión que examine la legislación y vigile la aplicación y coordinación de los sistemas de seguridad social para garantizar que se respeten los derechos de los ciudadanos y que la movilidad laboral en la Unión funcione de manera eficaz.

Aoife Kennedy
05/2019

