

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

La libre circulación es una de las cuatro libertades de las que disfruta la ciudadanía de la Unión. Esto incluye el derecho de desplazamiento y residencia de los trabajadores y el derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia, así como 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).

OBJETIVOS

La libre circulación de los trabajadores es uno de los principios fundamentales de la Unión desde su creación. Se recoge 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. Los trabajadores de la Unión también tienen derecho a responder a ofertas de trabajo en otro Estado miembro, a desplazarse libremente en el país, 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.

Los nacionales de los países de la AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) tienen derecho a trabajar en la Unión con los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores de la Unión. La Unión también tiene acuerdos especiales con otros terceros países.

RESULTADOS

Según datos de Eurostat, el 3,8 % (9,9 millones) de los ciudadanos de la Unión en edad de trabajar (entre los 20 y los 64 años de edad) residía en un Estado miembro de la Unión distinto al de su nacionalidad en 2022. Además, se registraron 1,7 millones de trabajadores transfronterizos y el número de desplazamientos ascendía a 4,6 millones.

A. Régimen general vigente en materia de libre circulación

El derecho fundamental a la libre circulación de los trabajadores está consagrado en distintos Reglamentos y Directivas desde la década los años sesenta. El Reglamento de base relativo a la libre circulación de los trabajadores (Reglamento (CEE) n.º 1612/68) y la Directiva complementaria sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia (Directiva 68/360/CEE del Consejo) se han actualizado

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 \(UE\) n.º 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión](#); 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](#); y el [Reglamento \(UE\) 2019/1149, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea](#).

1. Derecho de circulación y de residencia de los trabajadores

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 período sea de mayor duración, el Estado miembro de acogida puede exigir que un/a ciudadano/a 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: las personas que no trabajen por cuenta ajena ni propia tendrán que estar cubiertas por un seguro de enfermedad y disponer de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida. 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.

Los ciudadanos de la Unión adquieren el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida después de un período de cinco años de residencia legal continua.

La Directiva modernizó 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 (UE) n.º 492/2011 establece normas relativas al empleo, la igualdad de trato y las familias de los trabajadores. Los ciudadanos de un Estado miembro tienen 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 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 período de una duración tal que le permita buscar trabajo, solicitar un empleo y ser contratado. Este derecho se aplica por igual a todos los trabajadores, independientemente de que tengan contrato fijo, sean trabajadores transfronterizos o de temporada, o presten algún tipo de servicio.

No obstante, estas normas no se aplican a los trabajadores desplazados, que no hacen uso de los derechos de libre circulación, sino que es el empleador el que se está acogiendo 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 (UE) 2018/957, que modifica la Directiva 96/71/CE), 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 (véase la ficha [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 2004/38/CE, por último, atribuye de manera explícita a los Estados miembros la competencia de retirar cualquier derecho conferido por ella en caso de abuso 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 (TJUE) ha afinado la interpretación de la Directiva 2004/38/CE 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.

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 trabajadores no se aplica al empleo en el sector público, aunque el TJUE ha interpretado esta excepción de manera muy restrictiva.

Durante un período transitorio posterior a la adhesión de nuevos Estados miembros pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores

desde dichos Estados, hacia ellos o entre los mismos. En la actualidad no está en vigor ningún período transitorio.

El Brexit puso fin a la libre circulación de trabajadores entre el Reino Unido y la UE-27 el 31 de diciembre de 2020. Los derechos de los ciudadanos de la UE-27 que ya vivían y trabajaban en el Reino Unido y los de los ciudadanos británicos que vivían y trabajaban en la UE-27 están cubiertos por el Acuerdo de Retirada, que permite mantener su derecho a permanecer o trabajar, garantiza la no discriminación y protege sus derechos en materia de seguridad social. En lo que a la seguridad social se refiere, todas las situaciones transfronterizas nuevas iniciadas a partir del 1 de enero de 2021 están cubiertas por el [Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido](#).

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

La Unión ha realizado importantes esfuerzos para promover la movilidad de los trabajadores, entre ellos:

- la reforma del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, que prevé el reconocimiento automático de diversas profesiones del sector sanitario y de los arquitectos ([Directiva 2013/55/UE](#); véase la ficha [2.1.6](#));
- la emisión de una tarjeta profesional europea para 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](#) (actualmente en fase de revisión; véase la ficha [2.3.4](#));
- la puesta en marcha de un proyecto piloto para una tarjeta europea de seguridad social (ESSPASS);
- la adopción de una tarjeta sanitaria europea y la aprobación de una Directiva relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza ([Directiva 2011/24/UE](#));
- la mejora del acceso de los trabajadores móviles a derechos de pensión complementarios ([Directiva 2014/50/UE](#));
- la garantía de que los procedimientos judiciales ofrezcan reparación a los trabajadores objeto de discriminación y que existan organismos que promuevan y supervisen la igualdad de trato ([Directiva 2014/54/UE](#));
- iniciativas que faciliten la movilidad de los trabajadores de terceros países en la Unión, como la Directiva sobre residentes de larga duración ([Directiva \(UE\) 2021/1883](#)), la Directiva sobre el permiso único ([Directiva 2011/98/UE](#)) y la [propuesta de Reglamento por el que se establece una Reserva de Talentos de la UE](#).

La Autoridad Laboral Europea (ALE), creada en 2019, se encarga de garantizar una mejor aplicación de la normativa de la Unión en materia de movilidad laboral y coordinación de la seguridad social. Presta servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empleadores, apoya la coordinación entre los Estados miembros en

materia de aplicación transfronteriza, incluidas inspecciones conjuntas, y actúa como mediador en litigios transfronterizos.

La agencia ha asumido la responsabilidad de una serie de iniciativas de movilidad laboral, en particular el portal de movilidad laboral, EURES (Red Europea de Servicios de Empleo) y la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado.

D. Impacto de la pandemia de COVID-19 y de la agresión de Rusia contra Ucrania en la libre circulación de trabajadores

La pandemia de COVID-19 provocó restricciones sin precedentes a la libre circulación de trabajadores a través de los Estados miembros de la Unión, en particular como resultado del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores. Estas restricciones afectaron especialmente a los trabajadores transfronterizos, temporeros y desplazados. En respuesta, la Comisión publicó directrices específicas sobre la libre circulación de los trabajadores y el Consejo adoptó una Recomendación sobre un enfoque coordinado que contiene disposiciones sobre la supresión de los requisitos de cuarentena para los trabajadores esenciales.

Tras la invasión rusa de Ucrania, millones de personas huyeron de Ucrania hacia la Unión Europea. La Comisión propuso de inmediato la activación de la [Directiva de protección temporal](#), que concede a las personas que huyen de Ucrania un permiso de residencia y acceso a la educación y al mercado laboral. La Comisión ha adoptado una serie de iniciativas a fin de garantizar la integración rápida y efectiva de los refugiados ucranianos en el mercado laboral europeo y facilitar el reconocimiento de sus cualificaciones académicas y profesionales. Más de 4,2 millones de personas procedentes de Ucrania se benefician actualmente del mecanismo de protección temporal (cifras de noviembre de 2023).

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 UE](#), 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 \(ALE\) en su Resolución, de 16 de abril de 2019](#), e impulsó la creación de un portal único para la libre circulación y la posibilidad de que la ALE 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 para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado —fundada en 2016 con el firme apoyo del Parlamento— prosiga sus actividades. De cara al futuro, en su [Resolución, de 18 de enero de 2024, sobre la revisión del mandato de la Autoridad Laboral Europea](#), el Parlamento señaló la necesidad de reforzar y ampliar el mandato de la ALE.

Durante la pandemia de COVID-19, el Parlamento aprobó en abril de 2020 una Resolución sobre [la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias](#) y, en junio de 2020, una Resolución sobre [la protección europea de los trabajadores transfronterizos y temporeros en el contexto de la crisis de la COVID-19](#). Un año más tarde, en su [Resolución, de 20 de mayo de 2021, sobre el impacto de las normas de la Unión en la libre circulación de trabajadores y servicios](#): la movilidad de los trabajadores dentro de la Unión como herramienta para que las necesidades del mercado laboral y las capacidades se compaginen, el Parlamento volvió a hacer hincapié en la situación especialmente vulnerable de los trabajadores fronterizos, desplazados, temporeros, transfronterizos y otros trabajadores móviles durante la pandemia de COVID-19, y pidió una mejor aplicación, cumplimiento y seguimiento de la Directiva revisada sobre el desplazamiento de trabajadores. También pidió la creación de una ventanilla única con el fin de prestar servicios digitales para la movilidad laboral y el desplazamiento de trabajadores para trabajadores y empleadores.

A fin de facilitar la transferencia de los derechos de seguridad social de los trabajadores móviles, el Parlamento, en su [pregunta oral de 27 de octubre de 2021](#) y en su [Resolución, de 25 de noviembre de 2021, sobre la introducción de una tarjeta europea de la seguridad social](#), pidió a la Comisión que acelerara sus planes de creación de una tarjeta europea digital de seguridad social (ESSPASS).

Para más información sobre este tema, véase el [sitio web de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales](#).

Aoife Kennedy
03/2024