



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).

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

Según datos de Eurostat, en 2019, el 3,3 % de los ciudadanos de la Unión en edad de trabajar (20-64 años) residía en un Estado miembro de la Unión distinto al de su nacionalidad, frente al 2,4 % en 2009. El porcentaje de ciudadanos móviles de la Unión presenta diferencias importantes entre los distintos Estados miembros y oscila entre el 0,8 % en Alemania y el 19,4 % en Rumanía. La tasa de desempleo entre estos ciudadanos era más elevada (75,5 %) que la registrada entre los residentes en el Estado del que eran ciudadanos (73,1 %).



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 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 \(CE\) n.º 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión](#); y el [Reglamento \(UE\) n.º 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 periodo sea de mayor duración, 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 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 (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 son de aplicación 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 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 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 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 (TJUE) 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 (TJUE, 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 TJUE 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 TJUE 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 está vetado por 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 TJUE, ya que considera que 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 nuevos Estados miembros pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores de, hacia o entre dichos Estados. En la actualidad no se está atravesando ningún periodo transitorio, ya que las últimas restricciones a la libre circulación de los nacionales croatas se suprimieron el 1 de 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. Entre estas medidas podríamos señalar:

- 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 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](#));
- la introducción de mejoras en relación con la adquisición y el mantenimiento de los derechos de pensión complementarios ([Directiva 2014/50/UE](#));
- y 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](#)).

La Autoridad Laboral Europea (ALE), una iniciativa en el marco del pilar europeo de derechos sociales, se creó el 31 de julio de 2019. Sus principales objetivos son garantizar una mejor aplicación de las normas de la Unión en materia de movilidad laboral y coordinación de la seguridad social, prestar servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empleadores, apoyar la coordinación entre los Estados miembros en materia de aplicación a escala transfronteriza, incluidas inspecciones conjuntas y mediación para resolver litigios transfronterizos, y promover la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado.

La Agencia integra o absorbe diversas iniciativas europeas anteriores relacionadas con la movilidad laboral, en particular el portal de movilidad laboral, EURES (Red Europea de Servicios de Empleo), ([2.3.3](#)) y la plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado.

La pandemia de COVID-19, que se detectó en la Unión a principios de 2020, 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. Por consiguiente, los trabajadores transfronterizos, estacionales y desplazados tuvieron que enfrentarse a un aumento de la tasa de desempleo y a graves problemas de reubicación. En marzo de 2020, la Comisión publicó unas Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de trabajadores durante el brote de COVID-19, que se acompañaron de otras Directrices sobre la libre circulación de los profesionales de la salud y de unas Directrices sobre los trabajadores temporeros, en mayo y julio de 2020, respectivamente. El 12 de octubre de 2020, el Consejo adoptó una Recomendación sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, que contiene disposiciones sobre la supresión de los requisitos en materia de cuarentena en el caso de los trabajadores esenciales.

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 (en su [Resolución legislativa de 16 de abril de 2019](#)) 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.

En su [Resolución, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias](#), el Parlamento solicitó que no se limitasen los desplazamientos transfronterizos trabajadores temporeros y transfronterizos, en particular en sectores esenciales. El 19 de junio de 2020, el Parlamento aprobó una [Resolución del Parlamento Europeo sobre la protección europea de los trabajadores transfronterizos y temporeros en el contexto de la crisis de la COVID-19](#).

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl](#)
11/2020

