



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](#).

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 están cubiertos en virtud del acuerdo entre la Unión y dicho país. Tras el *Brexit*, se siguen protegiendo los derechos de las personas cubiertas por el Acuerdo de Retirada celebrado entre la Unión Europea y el Reino Unido. En caso de personas no cubiertas por el Acuerdo de Retirada, la coordinación de la seguridad social entre la Unión y el Reino Unido se regula mediante el correspondiente Protocolo del Acuerdo de Comercio y Cooperación.

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 tiene libertad para diseñar su sistema de seguridad social de forma independiente, lo que significa que los sistemas nacionales de seguridad social no serán sustituidos por un único sistema europeo. 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. En los casos en que están involucrados dos o más países, el Reglamento de coordinación determina qué sistema nacional ofrece dicha cobertura a un ciudadano de la Unión. 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.

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, esto no se aplica a todas las prestaciones de la seguridad social, ya que se aplican normas especiales, por ejemplo, a las prestaciones por desempleo.

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. El ámbito de aplicación se amplió progresivamente en 1998 para equiparar a los funcionarios con el 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 también 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 cubiertos por el sistema de seguridad social de su Estado miembro de origen por un máximo de veinticuatro meses ([2.1.13](#)), 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;
- prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas;
- prestaciones de invalidez;
- prestaciones de vejez;
- prestaciones de supervivencia;
- prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional;
- subsidios de defunción;
- prestaciones de desempleo;
- prestaciones de prejubilación;
- prestaciones familiares;
- algunas prestaciones especiales en metálico no contributivas (artículo 70).

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. Tarjeta sanitaria europea

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.

2. Derechos complementarios de pensión

Junto con los planes de pensiones reglamentarios, las pensiones complementarias desempeñan a menudo un papel importante a la hora de garantizar un adecuado nivel de vida en la vejez. 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, aborda una serie de obstáculos que impiden a los trabajadores móviles conservar sus derechos complementarios de pensión cuando se trasladan a otro Estado miembro.

3. Papel de la Autoridad Laboral Europea

Cuando se creó la Autoridad Laboral Europea (ALE), en julio de 2019, esta se ocupó de los aspectos operativos de la coordinación de la seguridad social. La ALE también ofrece mediación a través de un Consejo de mediación específico, en caso de litigio.

4. Digitalización de la coordinación de la seguridad social

El proceso de transición del intercambio electrónico de información en papel al electrónico empezó con el paquete de modernización de la coordinación y llevó a la creación del sistema de intercambio electrónico de información sobre seguridad social (EESSI). Actualmente el sistema conecta a las instituciones de seguridad social de 32 países: los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete, junto con Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y el Reino Unido.

El programa de trabajo de la Comisión para 2018 mencionaba una propuesta para la creación de un número de seguridad social europeo con el fin de facilitar la coordinación transfronteriza de la seguridad social, pero no se presentó ninguna propuesta específica. En cambio, en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión anunció un proyecto piloto para estudiar la viabilidad de introducir una tarjeta europea de la seguridad social, basándose en la pasarela digital única, el EESSI y el marco para una Identidad Digital Europea propuesto. El 6 de septiembre de 2023, la Comisión presentó una [Comunicación sobre la digitalización de la coordinación de la seguridad social](#). La Comunicación expone los distintos proyectos que se están desarrollando en el ámbito de la digitalización, entre ellos el proyecto de la tarjeta europea de la seguridad social. Este proyecto se centra en la digitalización del proceso de solicitud y recepción de documentos acreditativos y la comprobación en tiempo real que permita a las instituciones de seguridad social, inspecciones de trabajo, proveedores de asistencia sanitaria y otras entidades pertinentes, verificar estos documentos de forma inmediata en Europa.

5. Reforma en curso

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;
- 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.
- **Ciudadanos que no ejercen una actividad económica:** Esta propuesta tiene por objeto armonizar las normas jurídicas vigentes con la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el acceso a las prestaciones sociales ([2.1.5](#)).

La propuesta fue objeto de largas negociaciones interinstitucionales y, en diciembre de 2021, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo provisional. Sin embargo, este acuerdo no se confirmó y el expediente está ahora en suspenso.

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 terceros países 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 de modificación de este Reglamento.

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.

Tras el brote de la pandemia de COVID-19 y el grave impacto observado en los trabajadores transfronterizos, fronterizos, desplazados y temporeros, el 19 de junio de 2020 el Parlamento aprobó una [Resolución sobre la protección europea de los trabajadores transfronterizos y temporeros en el contexto de la crisis de la COVID-19](#). La Resolución llama la atención sobre las dificultades a las que se enfrentan estos trabajadores: la imposibilidad de obtener derechos adecuados en materia de protección social y de seguridad, debido a la dificultad de coordinación entre las instituciones de seguridad social de los Estados miembros; el no tener siempre derecho a medidas temporales de apoyo, como los planes de trabajo a tiempo parcial, las prestaciones de desempleo ajustadas y las medidas destinadas a facilitar el teletrabajo; y el verse abocado a una situación de inseguridad jurídica sobre los regímenes fiscales y de seguridad social aplicables.

El 20 de mayo de 2021, el Parlamento aprobó una [Resolución 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](#). La Resolución destaca que la falta de acceso a los sistemas de seguridad social se debe a menudo a formas abusivas de empleo atípico. También hace hincapié en la necesidad de digitalizar plenamente los procedimientos relativos a la movilidad laboral y el desplazamiento de trabajadores a fin de mejorar el suministro y el intercambio de información entre las autoridades nacionales y permitir la aplicación efectiva, la portabilidad y la trazabilidad de los derechos de los trabajadores.

En su [Resolución, de 25 de noviembre de 2021, sobre la introducción de una tarjeta europea de la seguridad social para la mejora digital de la aplicación del cumplimiento de los derechos de la seguridad social y la movilidad justa](#), el Parlamento volvió a hacer hincapié en la necesidad de un instrumento digital de toda la Unión para los trabajadores móviles que facilite a los trabajadores estar al tanto y reclamar sus cotizaciones y prestaciones sociales y, al mismo tiempo, mejore la aplicación de las normas de la Unión en materia de movilidad laboral y coordinación de la seguridad social.

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



