

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE»

[COM(2012) 153 final]

(2013/C 11/15)

Ponente: **José María ZUFIAUR**

Mediante carta de 18 de abril de 2012, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que emitiera un dictamen sobre el tema siguiente:

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE»

COM(2012) 153 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2012.

En su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 2 votos en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la mundialización de la economía, con el consiguiente incremento de los intercambios comerciales y los flujos migratorios, requiere ahondar en un proceso de internacionalización de las normas sociales para conseguir que los ciudadanos en general y los trabajadores, migrantes o sedentarios, en particular, con independencia de su nacionalidad, no se vean perjudicados en sus derechos y puedan beneficiarse de lo que podríamos denominar *«globalización social»*. Se trata de perjuicios y beneficios que también afectan a las empresas.

1.2 En consecuencia, el CESE valora la publicación por la Comisión Europea de la Comunicación *«La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social»*. Dicha Comunicación hace hincapié en la importancia de una estrategia común de la UE en el ámbito de la coordinación de regímenes de seguridad social (SS) de cara a terceros Estados, respetando las competencias nacionales y asegurando la necesaria coordinación y compatibilidad con el derecho de la Unión de los convenios bilaterales de seguridad social suscritos con países terceros. Igualmente aboga por un reforzamiento de la cooperación entre los Estados miembros con el fin de que cuenten con las informaciones y medios para desarrollar, en esta materia, una política de coordinación internacional. Finalmente resalta que tanto las empresas originarias de países terceros como sus ciudadanos son conscientes de que cada Estado miembro cuenta con su propio sistema de seguridad social, lo que puede suponer ciertos impedimentos a la hora de establecerse en la Unión Europea.

1.3 El CESE muestra su apoyo a la dimensión externa de las normas de coordinación que se recoge en la Comunicación y

que propugna la complementariedad de las perspectivas nacional y de la Unión para evitar desequilibrios, lagunas y vacíos.

1.4 Resaltamos el cambio cualitativo que se ha producido con la aprobación de las Decisiones sobre coordinación en materia de SS con Marruecos, Argelia, Túnez, Israel, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Croacia. Alentamos igualmente al Consejo de la Unión Europea a seguir por esta senda con respecto a las propuestas de Decisiones con Montenegro, San Marino, Albania y Turquía.

1.5 Destacamos la conveniencia de extender el enfoque global europeo a través de acuerdos de la Unión que, respetando las competencias nacionales, reduzcan algunas disfuncionalidades que producen los enfoques nacionales y ofrezcan mejores posibilidades para todos los Estados miembros.

1.6 El CESE invita al Consejo a que otorgue un mandato a la Comisión Europea para que, dentro del marco jurídico de los Tratados, avance en las negociaciones con las potencias emergentes BRIC (Brasil, Rusia, India, China), los países balcánicos y los países vecinos del Este de Europa, así como con otros Estados que cuenten con un colectivo importante de ciudadanos trabajando en territorio de la Unión ⁽¹⁾, y ultime acuerdos internacionales en materia de SS que permitan garantizar la protección recíproca de los ciudadanos de la Unión y de los nacionales de los Estados terceros signatarios. Especialmente recuerda la necesidad de proteger a los ciudadanos de aquellos Estados que por su situación geopolítica y económica no son considerados de importancia estratégica para la Unión y que pueden ser en consecuencia los más desfavorecidos.

⁽¹⁾ Más de 20 millones de nacionales de terceros Estados trabajan en los distintos Estados de la Unión.

1.7 La acción exterior de la Unión puede verse completada en este campo con el desarrollo de una política multilateral que estreche lazos con otras organizaciones internacionales o entidades regionales supranacionales. Un ejemplo notable de esta cooperación multirregional lo constituye el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, del que forman parte los países latinoamericanos, España y Portugal. En este sentido, el CESE apoya las iniciativas de la Comisión Europea y de la Presidencia chilena de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UELAC encaminadas a mejorar entre ambas partes la cooperación en materia de SS.

1.8 El CESE anima a los Consejos de Asociación entre la UE y los respectivos Estados terceros a ultimar los trabajos encaminados a la aprobación definitiva de las Decisiones sobre coordinación de los sistemas de SS de los Acuerdos de Asociación y Estabilización con Israel, Túnez, Argelia Marruecos, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

1.9 Manifestamos el deseo de que los Acuerdos de Asociación, comerciales o de asociación económica, existentes o futuros, contengan cláusulas bilaterales de SS, referidas, en especial, a la igualdad de trato, a la exportación de pensiones y a la eliminación de la doble cotización.

1.10 El CESE propone que la cooperación de la Unión en el campo de la seguridad social se oriente especialmente a aquellos Estados que, deseando alcanzar las metas propuestas por la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el «piso de protección social», necesiten asistencia tanto para alcanzar los umbrales exigidos como para la mejora de los mismos. De este modo se posibilitará, asimismo, la suscripción de instrumentos bilaterales de seguridad social basados en los principios de igualdad de trato, conservación de los derechos adquiridos, mantenimiento de los derechos en curso de adquisición y colaboración administrativa. A tal efecto, el Reglamento (CE) n° 883/2004 ⁽²⁾ y el Convenio 157 ⁽³⁾ y la Recomendación 167 ⁽⁴⁾ de la OIT pueden servir de modelo con la necesaria adaptación.

1.11 Exhortamos a la Comisión a que haga un seguimiento de todos los convenios bilaterales vigentes suscritos por los Estados miembros con Estados terceros, actualizando periódicamente un listado de estos instrumentos y comprobando que la aplicación de los mismos es conforme con los principios de la Unión y la jurisprudencia recaída al respecto.

2. Introducción

2.1 El CESE es conocedor de que en el ámbito de la coordinación de sistemas de SS, los Estados miembros han desarrollado, a través de convenios internacionales, políticas bi o multilaterales con países terceros. Sin embargo, esta línea de actuación puede pecar de fragmentaria e incompleta al centrarse

frecuentemente en la protección única de los nacionales de los Estados firmantes o al responder a intereses concretos que no son siempre compartidos por todos los Estados miembros.

2.2 El CESE entiende que este edificio normativo internacional bilateral, al que hay que reconocer su importancia, puede dar lugar a un escenario en el que no todos los nacionales de terceros Estados disfruten de los mismos derechos o garantías en el espacio de la Unión. Podría ocurrir que en un determinado Estado los extranjeros procedentes de un país no miembro de la Unión sólo tuvieran acceso a la seguridad social o a la exportación de pensiones si existe convenio bilateral que establezca el principio de igualdad de trato. En consecuencia, el nacional de un Estado con convenio bilateral tendría reconocida la SS y, en cambio, otro nacional de un Estado sin convenio bilateral carecería de este derecho aunque ambos trabajasen en la misma empresa con idéntica categoría profesional. También podría suceder que en un Estado miembro un nacional de un tercer Estado estuviese protegido y en otro Estado miembro no, por aplicación de las distintas legislaciones nacionales, lo que podría alterar la competencia leal entre Estados. De este modo, en el primer caso se abonarían cotizaciones por el nacional del tercer Estado y, en cambio, en el segundo supuesto no. Ello conllevaría una ventaja económica para el segundo Estado, que se ahorraría costes sociales. De tal manera que se podría quebrar la concepción de Europa como un espacio de igualdad en el que la discriminación esté ausente o excluida.

2.3 Con ello se rompería igualmente el principio, defendido en la Directiva de desplazamiento de trabajadores, que exige el mismo trato al trabajador desplazado que al nacional de un Estado miembro.

2.4 El CESE entiende, asimismo, que la dimensión externa de las normas de coordinación debe servir para defender los derechos de los ciudadanos europeos cuando estos se encuentran fuera del ámbito geográfico de la Unión o cuando han realizado o realizan actividades laborales en terceros Estados.

2.5 Consideramos que la idea de negociar de manera separada, por parte de los distintos Estados de la Unión, convenios bilaterales con todos y cada uno de los Estados terceros es una iniciativa positiva y loable, pero incompleta. El esfuerzo a realizar sería ingente, desmedido y desproporcionado y no siempre estaría coronado por el éxito, amén de que tales convenios podrían tener contenidos diferentes e incluso contradictorios entre sí. Además, cuando se negocia, especialmente con algunos países emergentes de gran potencia y pujanza (por ejemplo, los BRIC), puede producirse un desequilibrio de fuerzas si los Estados miembros no actúan globalmente, con intereses y posiciones comunes. Por ello, la posibilidad de que la Unión Europea como tal pueda negociar en materia de SS con Estados o Asociaciones de Estados terceros debería examinarse y, en su caso, de conformidad con los Tratados, llevarse a cabo.

2.6 Estimamos que con estos instrumentos se evitaría, especialmente en el supuesto de trabajadores destacados o desplazados, el doble pago de cotizaciones sociales en el Estado de empleo y en el Estado de procedencia. En este sentido, debe hacerse hincapié en que con la eliminación de la doble cotización se reducen costes significativos. Esto redundaría en

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

⁽³⁾ Convenio sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, Ginebra, 68ª reunión de la Conferencia General de la OIT (21 junio 1982).

⁽⁴⁾ Recomendación sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, Ginebra, 69ª reunión de la Conferencia General de la OIT (20 junio 1983).

beneficio de la movilidad de los trabajadores, la competitividad de nuestras empresas en el exterior y se potenciaría, asimismo, el establecimiento en el territorio de la Unión de empresas de otros países. Además, se podría establecer una regla única para evitar que se aplique discrecional y arbitrariamente la ley del lugar de trabajo o la del Estado de procedencia según interés, así como para que las obligaciones fiscales y de seguridad social no coincidan en un mismo Estado.

3. Consideraciones generales

3.1 El CESE ha expresado su opinión sobre los reglamentos de coordinación que han extendido los campos de aplicación personal (nuevos colectivos) y material (nuevas prestaciones) en el ámbito de la UE. Además, a algunos países europeos que no pertenecen a la Unión (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza) también les son aplicables estos reglamentos que han servido de base y modelo para otros instrumentos multilaterales. El mejor ejemplo de esto lo constituye el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, auténtico legatario de las normas europeas de coordinación. Consecuentemente, el CESE entiende que las normas de coordinación internacional de los Estados miembros o de la Unión deberían estar inspiradas e influidas por los grandes principios y técnicas del Reglamento (CE) n° 883/2004, de ámbito de la Unión.

3.2 Recordamos que las normas sociales, y especialmente las disposiciones de SS, pueden trascender y ser de aplicación fuera del espacio geográfico europeo. En este sentido, principios como la igualdad de trato entre los trabajadores de los Estados miembros pueden proteger al trabajador de la Unión y producir efectos jurídicos aun fuera del espacio de la Unión. De hecho, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), recaídas en los asuntos Boukhalfa, C-214/94 (trabajador belga que percibía menor salario que sus compañeros alemanes en la representación consular alemana en Argelia), Hirardin, 112/75, Fiège, 110/73, Horst, C247/96, y Van Roosmalen, 300/84 (reconocimiento de períodos de seguro en Argelia y Congo Belga, por parte de Francia y Bélgica, respectivamente, a todos los nacionales de la Unión y no solamente a los nacionales franceses y belgas), son buena prueba de que el principio de no discriminación puede tener una aplicación extraterritorial aunque se trate de situaciones que desborden el ámbito territorial de la Unión. Además, esta *vis atractiva* se ha visto confirmada por las sentencias recaídas en los asuntos Prodest, 237/83, y Aldewered, C-60/93, en las que el TJUE reconoció la procedencia de la aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 ⁽⁵⁾ en supuestos de desplazamientos temporales de trabajadores de la Unión a terceros Estados.

3.3 El CESE se congratula por la aprobación de las Decisiones sobre coordinación de los sistemas de SS de los Acuerdos de Asociación y Estabilización con Israel, Túnez, Argelia Marruecos, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en las que se fija la posición que deberá adoptar la Unión Europea en el seno de los Consejos de Asociación. Con estos

instrumentos se opera un cambio cualitativo en la política de SS de la Unión al establecerse y regularse bilateralmente (Unión/Estado asociado) el principio de igualdad de trato y la exportación de pensiones. Se trata, por tanto, de obligaciones y derechos recíprocos que afectan tanto a los ciudadanos de la Unión que trabajen o hayan trabajado en alguno de los referidos países como a los nacionales de los Estados asociados que hagan o hayan hecho lo propio en territorio de la Unión. Ya no se trata de normas unilaterales de la Unión Europea aplicables en una sola dirección sino de compromisos internacionales que benefician mutuamente a las dos partes signatarias. Además, con este tipo de acuerdos y las correspondientes decisiones de desarrollo, se produce una economía de esfuerzos, al recogerse en un único acto jurídico lo que equivaldría a una multiplicidad de convenios bilaterales.

3.4 Nos congratulamos de la iniciativa de la OIT en relación con el «piso de protección social» que, a juicio del CESE, no puede ser único ni uniforme ni puede actuar como un corsé para el desarrollo de los sistemas de protección social, sino que debe considerarse como un umbral mínimo con ambición de desarrollo. De hecho, el «piso de protección social» ha de representar un reto permanente de avance y perfeccionamiento, siempre en constante evolución y con un objetivo definido: la protección integral de trabajadores y ciudadanos.

3.5 El CESE apoya que la Unión Europea se dote de un mecanismo (grupo de trabajo) de cooperación entre los Estados miembros de cara a intercambiar información, presentar buenas prácticas en el ámbito de la coordinación de los sistemas de SS, profundizar sobre la mejor manera de aunar y complementar las políticas nacionales y de la Unión y diseñar futuras acciones de la Unión en relación con terceros Estados.

3.6 Defendemos que este proceso de dimensión externa de las normas de coordinación tiene que tener presente a las organizaciones de la sociedad civil y entre ellas especialmente las organizaciones de trabajadores y de empresarios. La influencia de estas disposiciones en las relaciones laborales y la diversidad de los colectivos afectados aconsejan que se tengan en cuenta propuestas tanto de los interlocutores gubernamentales como de los no gubernamentales. En el Sexto encuentro de la Sociedad civil organizada UE-América Latina, organizado por el CESE en Madrid en mayo de 2010, ya se señalaban algunas demandas relacionadas con la dimensión exterior de la SS y la necesidad de una mayor colaboración entre el conjunto de países de América Latina y Caribe y los de la UE, especialmente con los que la Unión tiene una Asociación Estratégica, como Brasil y México.

3.7 Destacamos asimismo el Encuentro Unión Europea, América Latina y Caribe de Ministros y de máximos responsables de SS, celebrado en Alcalá de Henares en mayo de 2010, que puede ser considerado como el núcleo y punto de arranque de los esfuerzos a nivel de la Unión por coordinar la dimensión externa de la SS y el origen de la Comunicación que estamos comentando.

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149 de 5.7.1971, p. 2. EE capítulo 5, tomo 1, p. 98-146).

3.8 Recalamos la conveniencia de ir extendiendo el enfoque global europeo a través de Acuerdos de la Unión con otros Estados y organizaciones regionales, dado que esta fórmula resulta más adecuada y eficaz que la línea estrictamente nacional en la que los Estados miembros actúan unilateralmente. En este sentido debe recordarse, como paradigma, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social⁽⁶⁾. A este respecto el CESE desearía que por parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se examinase la posibilidad de que otros Estados miembros de la UE, además de Portugal y España, puedan adherirse en el futuro a este Convenio, con el fin de que con un único acto de ratificación puedan establecerse relaciones en materia de SS con varios Estados latinoamericanos, evitándose una multiplicidad de negociaciones y convenios bilaterales.

4. Potencialidades y debilidades de la situación actual

4.1 Un enfoque global de la Unión en el campo de la SS internacional es necesario para complementar las políticas que los Estados miembros están desarrollando con países terceros, ya que de otro modo no es posible dar cumplimiento pleno a las obligaciones que el derecho de la Unión impone. Un ejemplo manifiesto de esta aseveración lo constituye la Sentencia Gottardo, C-55/00, por la que el TJUE, en base al principio de igualdad de trato, abre el campo de aplicación personal de todos los convenios bilaterales suscritos por un Estado de la Unión con un país tercero a los ciudadanos de la Unión, aunque en el instrumento jurídico del que se trate sólo se incluyan exclusivamente, en el ámbito subjetivo, a los nacionales de los Estados signatarios.

4.1.1 Al mismo tiempo, el mandato jurisdiccional reconoce que las obligaciones de este fallo sólo pueden afectar a los Estados miembros y no a los Estados terceros, sobre los que no tiene competencia alguna el TJUE. Con lo que se pone en evidencia la dificultad para la ejecución de la sentencia, ya que el Estado tercero se puede negar a ampliar el campo de aplicación personal del convenio a todos los ciudadanos de la Unión y, por tanto, a cumplimentar un certificado, a reconocer el derecho a prestaciones de enfermedad o, simplemente, a remitir datos de personas que no están comprendidas en el ámbito subjetivo del Convenio.

4.1.2 En este sentido, el mérito de la Sentencia Gottardo consiste en que, si bien desarrolla la dimensión externa de las normas de la Unión, fija también sus límites y deficiencias al necesitar de la cooperación de otros Estados u otras organizaciones regionales supranacionales.

4.1.3 Por ello, el CESE pide que se abra un proceso de reflexión sobre la necesidad de potenciar una perspectiva de la Unión conjunta en el campo de la SS internacional a través de acuerdos de la Unión o de políticas de cooperación recíproca con otros actores mundiales.

4.2 El CESE considera muy positiva la adopción del Reglamento (UE) n° 1231/2010⁽⁷⁾ por el que se extienden las disposiciones del Reglamento (CE) n° 883/2004 a los nacionales de terceros Estados. Sin embargo, considera que todavía subsisten lagunas y vacíos jurídicos que, precisamente, el nuevo enfoque apuntado en la Comunicación de la Comisión pretende llenar. En efecto, dicho Reglamento sólo se activa cuando aparece el elemento transfronterizo dentro de la Unión. Consecuentemente, el principio de igualdad de trato del Reglamento sólo es de aplicación, con carácter general, en los supuestos de que el trabajador de un tercer Estado haya desarrollado su actividad laboral en más de un Estado miembro. De forma que la mayor parte de los migrantes de terceros Estados que sólo hayan trabajado en un único Estado de la Unión no están incluidos en el campo de aplicación personal del Reglamento (UE) n° 1231/2010. Esto implica que carecen de la garantía de la Unión con respecto a la igualdad de trato y no discriminación, dependiendo de lo que decida al respecto la legislación nacional. Además, éste Reglamento no contempla la totalización de períodos de seguro en el Estado de origen del trabajador ni la exportación de pensiones hacia dicho Estado. Por último, el citado instrumento de la Unión no reclama ni requiere la reciprocidad para los ciudadanos de la Unión, quienes no van a recibir contrapartida alguna por parte de terceros Estados.

4.3 El CESE considera, igualmente, que se ha dado un paso muy importante en la dimensión exterior de la Unión Europea con las directivas⁽⁸⁾ aprobadas en materia de migración y con las propuestas de la Comisión que se están debatiendo en el Consejo y en el Parlamento. En efecto, en las directivas ya aprobadas, el principio de igualdad de trato en el campo de la SS se extiende, con algunas limitaciones puntuales, a los trabajadores migrantes de terceros Estados. Asimismo, contemplan la exportabilidad y portabilidad de las pensiones a terceros Estados en las mismas condiciones que para los ciudadanos del Estado miembro de que se trate, sin necesidad de convenio o acuerdo bilateral. No obstante, todavía quedan aspectos no regulados como la reciprocidad, la totalización de períodos de seguro fuera de la Unión o la exportación de pensiones cuando en la legislación de un Estado no se contemple este derecho para sus propios nacionales. Además, el CESE desea que, en el ámbito de la protección social, las directivas en materia de emigración ya aprobadas puedan servir de base general, adaptándose a las distintas situaciones y colectivos protegidos, para las directivas que actualmente se están negociando.

5. Conceptos

5.1 **Coordinación Internacional de SS.** La coordinación de regímenes de SS aspira a proteger al trabajador que ha realizado su actividad laboral en dos o más Estados y ha estado sujeto a

⁽⁶⁾ Convenio multilateral iberoamericano sobre Seguridad Social de 10 de noviembre de 2007.

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) n° 1231/2010 del Parlamento y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004 y el Reglamento (CE) n° 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

⁽⁸⁾ Especialmente la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO L 343 de 23.12.2011, p. 1).

distintos sistemas de SS. A tal efecto los Estados suscriben convenios con otros Estados que, frecuentemente, contienen cláusulas sobre igualdad de trato, unicidad de la legislación aplicable, mantenimiento de la afiliación y de los derechos de SS del Estado de origen en el caso de trabajadores desplazados, exportación de pensiones y totalización de períodos cubiertos en los Estados signatarios. El Reglamento (CEE) n° 1408/71 y su sucesor el Reglamento (CE) n° 883/2004 son los Instrumentos de la Unión que establecen las normas reguladoras y de aplicación de estos principios en el ámbito europeo, sirviendo de inspiración asimismo para los Acuerdos con países terceros.

5.2 La perspectiva nacional de la dimensión externa de la SS se concreta en convenios suscritos por un Estado miembro con países terceros, mediante los que se pretende proteger en materia de SS a los trabajadores que hayan realizado su actividad laboral en dos Estados. En algunos casos sólo están comprendidos en su campo de aplicación personal los nacionales de los Estados signatarios.

5.3 La perspectiva de la Unión de la dimensión externa de la SS tiene en cuenta los intereses de la UE en su conjunto. Se refiere a la negociación de acuerdos de la UE con uno o varios Estados terceros o bien a otras acciones encaminadas a la protección en materia de SS. En principio se dirige a todos los ciudadanos europeos.

5.4 Los Acuerdos de Asociación y/o Estabilización pueden contemplar la aplicación del principio de igualdad de trato y la exportación de pensiones y son aplicables a los ciudadanos comunitarios y a los nacionales del Estado signatario. Su desarrollo se realiza a través de Decisiones

5.5 Los Acuerdos de la Unión con Estados terceros en materia de SS, en la actualidad inexistentes, podrían iniciarse con el establecimiento de la legislación aplicable para evitar la doble cotización, con la exportación de pensiones y complementarse con la totalización de períodos. Estos acuerdos difieren en gran manera de los anteriores, ya que aquellos son mucho más generales y sólo accesoriamente tratan temas de SS.

5.6 Los Acuerdos de Asociación, comerciales o de partenariado económico, regulan materias económicas y comerciales, o también políticas, de desarrollo sostenible y de cooperación entre la Unión Europea y Estados o regiones terceros. En algunos de ellos existen cláusulas de SS.

6. Ejemplos

6.1 Igualdad de trato y exportación de pensiones:

6.1.1 Trabajadores de Estados de la Unión (A y B) que realizan su actividad laboral en un Estado tercero (C), el cual no

contempla en su legislación de SS la afiliación de extranjeros ni la exportación de pensiones. El Estado A ha suscrito un convenio bilateral que incluye la igualdad de trato y la conservación de los derechos adquiridos (exportación de pensiones). El Estado B no ha suscrito convenio alguno con el Estado C. La situación de los trabajadores de los Estados A y B es totalmente distinta. Mientras el primero tiene derecho a la SS del Estado C y, si accede a pensión, puede recibirla en el Estado A en caso de retorno, el trabajador del Estado B no tendría derecho a la pensión y, aunque lo tuviera, no podría recibir su pensión en su país de origen. Se trata de un ejemplo de tratamiento distinto en base a la existencia o no de un convenio bilateral cuya suscripción depende generalmente del interés que tenga el Estado C en negociarlo con uno u otro de los Estados de la Unión. Frente a esa realidad sería mucho más útil la negociación directa de un acuerdo de SS entre la Unión y el Estado C. Otra posibilidad sería la inclusión en acuerdos más amplios (regionales, multipartes, de partenariado, etc.) de un apartado sobre SS que contenga cláusulas de igualdad de trato y de exportación de pensiones.

6.1.2 Trabajadores de Estados de la Unión A y B desplazados por sus empresas al Estado C por un período de dos años. En la legislación de éste último se exige el pago de cotizaciones por los trabajadores que realizan su actividad laboral en su territorio. Además, en la legislación de los Estados A y B se prevé el pago de cotizaciones para los desplazados. A su vez, el Estado A tiene suscrito un convenio bilateral con el Estado C por el que sólo se cotiza en el Estado de origen. En cambio, la empresa del Estado B tendrá que pagar doble cotización: en su propio Estado y en el Estado C. En este último caso, la empresa que desplaza sus trabajadores perderá competitividad al tener que asumir un mayor coste social, lo que se podría evitar si el convenio de SS se celebrase directamente entre la UE y ese país tercero.

6.1.3 Trabajadores de Estados terceros C y D que trabajan en un Estado de la Unión A, que tiene un convenio de seguridad social con el Estado C pero no con el Estado D. La legislación del Estado de la Unión no prevé el principio de igualdad de trato ni la exportación de pensiones. Tampoco la situación de los trabajadores de C y D está protegida por ningún instrumento normativo de la Unión (pueden ser temporeros, por ejemplo). Los trabajadores no tendrán la misma protección (plenos derechos para el del Estado C y ausencia de derechos para el del Estado D) por lo que no se aplicaría plenamente el principio de igualdad de trato. Esto no sucedería si fuese la propia Unión quien negociase un acuerdo de SS con el susodicho Estado D.

6.1.4 Nacionales de un país tercero C que realizan su actividad laboral en los Estados de la Unión A y B. El Estado A contempla en su legislación la exportación de pensiones o bien tiene suscrito con el Estado C un convenio bilateral que prevé dicha exportación, mientras que el Estado B no. Ambos trabajadores han generado derechos a pensión en el Estado de la Unión en que han realizado su actividad laboral y han retornado a su país. El que estuvo ocupado en el Estado A podrá percibir su pensión, mientras que el ocupado en el Estado B perderá sus derechos a pensión. Ello tampoco sucedería si hubiera un acuerdo de la Unión que cubriera esos u otros derechos de SS.

6.1.5 Nacionales de un país tercero que realizan su actividad laboral en los Estados de la Unión A y B. En el Estado A se recoge en su legislación de SS el principio de igualdad de trato, mientras que en el B no se contempla dicho principio. En el primer caso, se abonarían cotizaciones por el nacional de fuera de la Unión, mientras que en el segundo no. Esto conllevaría una ventaja económica para el Estado B y se quebraría la idea de una UE como espacio de igualdad y no discriminación. Un acuerdo de la Unión solucionaría también este supuesto.

6.2 **Reciprocidad.** Trabajador nacional de un Estado tercero B que trabaja en un Estado de la Unión A en donde, en virtud de la legislación interna de SS o del ordenamiento de la Unión, tiene reconocido el principio de igualdad de trato. Trabajador del Estado de la Unión A que realiza su actividad laboral en el Estado tercero B, en donde no está previsto el principio de igualdad de trato. Al no estar condicionado el principio de igualdad de trato –ni en la normativa nacional ni en la de la Unión– a la reciprocidad, se produce una patente desigualdad. Un acuerdo sobre SS negociado por la UE solucionaría el problema, al obligarse las partes a tal reciprocidad.

6.3 **Repercusión de la sentencia Gottardo.** Trabajador nacional de un Estado de la Unión A que ha trabajado en un Estado de la Unión B y en un Estado tercero C. Entre el Estado B y C existe un convenio bilateral de SS en el que solamente se incluyen a los nacionales de los Estados signatarios. En cambio, no existe convenio bilateral entre los Estados A y C. El trabajador afirma que ha acreditado 8 años en el Estado B y 10 en el Estado C. El Estado B exige 15 años de cotización para acceder a la pensión de jubilación. En cumplimiento de la Sentencia Gottardo, el Estado de la Unión B debería totalizar los períodos de seguro acreditados por el trabajador en el Estado C, pero para ello debe contar con la colaboración del Estado C y que éste notifique formalmente los períodos acreditados. Dado que el Estado C no está obligado por la Sentencia Gottardo, puede negarse al requerimiento. Consecuentemente, esta sentencia no puede aplicarse sin la buena voluntad del Estado C. Para abordar esta carencia sería necesaria la colaboración de la Unión con los Estados terceros para su cumplimiento. Debería reconocerse asimismo a la Comisión un papel de seguimiento y coordinación para que en los convenios bilaterales que se negocien o se renegocien se incluya a todos los ciudadanos de la Unión.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
