

Bruselas, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la Directiva 2011/98/UE, por la que se establece un procedimiento 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

I. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2011/98/UE, por la que se establece un procedimiento 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 (en lo sucesivo, «la Directiva»)¹, se adoptó el 13 de diciembre de 2011. Fue la sexta directiva² en materia de migración legal adoptada después de que el Tratado de Ámsterdam concediera a la UE la competencia de legislar en este ámbito.

La Directiva tiene dos objetivos principales. El primero de ellos es facilitar el procedimiento de admisión de un nacional de un tercer país en un Estado miembro con fines de trabajo, mediante la introducción de un procedimiento único de solicitud para un permiso único (permiso combinado de trabajo y residencia), contribuyendo de tal modo a una mejor gestión de los flujos migratorios. Además, la Directiva establece una serie de salvaguardias en lo relativo al procedimiento de solicitud.

El segundo objetivo principal de la Directiva es garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores de terceros países y los nacionales del Estado miembro de residencia.

Por consiguiente, la Directiva es un instrumento clave de la política de inmigración de la UE para los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos para trabajar o que estén trabajando en los veinticinco Estados miembros³ en los que se aplica.

En 2017 se notificaron 2 635 896 decisiones de concesión de permisos en el marco de la Directiva, de las que 841 028 correspondían a la emisión de un primer permiso. Las demás decisiones tenían por objeto la renovación o la modificación de permisos ya existentes. De todos los permisos emitidos en 2017, 893 198 (34 %) se emitieron para actividades remuneradas, 1 006 318 (38 %) por motivos familiares, 279 405 (11 %) para fines educativos y 456 975 (17 %) por otras razones. Del número total de primeros permisos emitidos en 2017 (cuyo volumen ha aumentado desde 2013, año en que se facilitó por primera vez esta información), más del 88 % eran para actividades remuneradas, de modo que cubrían un porcentaje elevado del grupo destinatario previsto⁴. Bélgica y Grecia no facilitan estadísticas para los fines de la Directiva⁵.

El presente informe de aplicación cumple con la obligación prevista en el artículo 15 de la Directiva, que requiere que la Comisión presente periódicamente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros. Incluye una visión de conjunto sobre la transposición y aplicación de la Directiva por parte de veinticuatro

¹ DO L 343 de 23.12.2011, p. 1.

² La primera fue la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar.

³ Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no están sujetos a la Directiva.

⁴ El control de adecuación incluido en el anexo 9 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión recoge un análisis detallado de las estadísticas facilitadas para los fines de la Directiva.

⁵ Fuente: [migr_ressing] y [migr_resocc] a 7.12.2018. AT solo notifica el total de decisiones de concesión de permisos, sin indicar si se trata de primeras decisiones o no. BG, CZ, LT y NL no informan sobre los permisos emitidos por motivos familiares. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT y AT no informan sobre los permisos emitidos para fines de educación. BG, CZ, IT, LT, MT, NL y RO no informan sobre los permisos emitidos por otras razones.

Estados miembros e identifica posibles cuestiones problemáticas⁶. La fecha límite para la presentación del informe, inicialmente fijada para el 25 de diciembre de 2016, se aplazó de forma que coincidiera con la aprobación de la evaluación exhaustiva de la Comisión sobre el marco reglamentario en materia de migración legal (en lo sucesivo, «el control de adecuación»)⁷.

El presente informe de aplicación se ha elaborado a partir de un estudio externo llevado a cabo entre 2014 y 2016 a petición de la Comisión y a partir de otras fuentes, como una serie de consultas *ad hoc* iniciadas a través de la Red Europea de Migración (REM)⁸, reclamaciones individuales, preguntas, peticiones y determinadas cuestiones prácticas derivadas de la aplicación de la Directiva e identificadas en el estudio de referencia del control de adecuación⁹. El documento en el que se presenta el control de adecuación contiene información adicional sobre la aplicación práctica.

II. SUPERVISIÓN Y SITUACIÓN DE LA TRANSPOSICIÓN

El artículo 16 establece el 25 de diciembre de 2013 como fecha límite para la transposición de la Directiva por parte de los Estados miembros. Antes de esta fecha, la Comisión organizó una serie de reuniones con representantes de los Estados miembros para debatir cuestiones relacionadas con la aplicación y la interpretación de la Directiva¹⁰.

En 2014, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra catorce Estados miembros en virtud del artículo 258 (antiguo artículo 226) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) por el incumplimiento de la obligación de notificar a la Comisión las medidas nacionales a través de las que se aplicaba la Directiva. Desde entonces, y puesto que todos los Estados miembros ya han informado sobre las medidas de transposición adoptadas, se han cerrado los procedimientos de infracción por omisión de la comunicación, a excepción del caso de Bélgica, que se remitió al Tribunal de Justicia¹¹.

Desde 2011 se ha recibido una serie de denuncias relacionadas concretamente con el objeto de la Directiva. Se refieren al reconocimiento de las cualificaciones, a los excesivos plazos de tramitación por parte de las autoridades, a otros aspectos de procedimiento, a la cuantía de las tasas, a temores relacionados con la ausencia de igualdad de trato, en concreto para la exportación de las pensiones, y a las categorías excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva. El seguimiento de las denuncias recibidas se ha realizado o se está realizando a

⁶ En el momento en que se concluyó el presente informe, BE todavía no había transpuesto plenamente la Directiva, por lo que no se disponía de ninguna evaluación de conformidad correspondiente a dicho Estado. Véase también el asunto C-564/17 del TJUE, Comisión/Bélgica. Por consiguiente, la evaluación incluida en el presente informe se refiere a los veinticuatro Estados miembros restantes.

⁷ SWD(2019) nnnn de dd.mm.aaaa Fitness check on EU legislation on legal migration. Véase también: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Véanse en concreto las consultas *ad hoc* organizadas por la REM entre 2010 y 2013 sobre los siguientes temas: el sistema de permiso único (176); la transposición de la Directiva 2011/98/CE sobre un procedimiento único de solicitud para un permiso único; la cuantía de las tasas (204 y 205); los estatutos de residencia paralelos (226); la recaudación de un impuesto sobre los permisos de residencia (230); el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas fuera de la UE (271); la regulación del seguro de asistencia sanitaria de los nacionales de terceros países (342); la duración del permiso de residencia (428); y el formato de las tarjeta de residencia y los permisos familiares (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Debates en el marco del Grupo de Contacto sobre la Migración Legal (2013-2014).

¹¹ A principios de enero de 2019, Bélgica informó de que había concluido la transposición, de modo que se archivó el procedimiento de infracción.

través de intercambios de información con los Estados miembros en cuestión o mediante procedimientos de infracción¹².

III. OBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS DE TRANSPOSICIÓN

Artículo 1. Objeto

En el artículo 1, apartado 1, se establece el objeto de la Directiva, consistente en establecer un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único que autorice a los nacionales de terceros países a residir en el territorio de un Estado miembro con el fin de trabajar en él. La finalidad es simplificar los procedimientos de admisión de estas personas y facilitar el control de su estatuto, así como fijar un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, con independencia de los fines de su admisión inicial en el territorio de dicho Estado miembro, basándose en el principio de igualdad de trato con los nacionales de dicho Estado miembro.

Por lo general, todos los Estados miembros han reflejado correctamente el objeto de la Directiva en su legislación nacional. En términos generales, veintitrés Estados miembros¹³ transpusieron la Directiva a través de enmiendas en su legislación nacional en vigor, es decir, principalmente modificando los actos que regulaban la entrada y la residencia de nacionales de terceros países. En Malta se adoptó una ley independiente especial para transponer la Directiva.

La aplicación de la Directiva se entiende, de conformidad con el artículo 1, apartado 2, sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para regular el acceso de nacionales de terceros países a sus mercados laborales. Casi todos los Estados miembros aplican el criterio relativo a las necesidades del mercado de trabajo, para lo que se utilizan diversos procedimientos.

Artículo 2. Definiciones

El artículo 2 contiene las definiciones de los conceptos clave empleados en la Directiva, en concreto «nacional de un tercer país», «trabajador de un tercer país», «permiso único» y «procedimiento único de solicitud».

La definición de «nacional de un tercer país» prevista en el artículo 2, letra a), establece que por «nacional de un tercer país» se entiende toda persona que no es ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1, del TFUE. Esta definición se ha transpuesto correctamente.

El artículo 2, letra b), contiene la definición de «trabajador de un tercer país». Esta definición es importante para determinar el ámbito de aplicación personal de la Directiva, especialmente en lo relativo a la aplicación del capítulo II (igualdad de trato). Todos los Estados miembros excepto Eslovaquia han transpuesto correctamente esta definición.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

En el artículo 3 se define el ámbito de aplicación de la Directiva.

¹² Este informe describe la situación existente en enero de 2019, y no refleja necesariamente las conversaciones celebradas posteriormente con los Estados miembros sobre cuestiones fundamentales en él planteadas.

¹³ Todos excepto Malta.

En el artículo 3, apartado 1, se identifican las categorías de nacionales de terceros países a las que se aplica la Directiva. De conformidad con lo previsto en el artículo 3, apartado 1, letra a), la Directiva se aplica a los nacionales de terceros países que soliciten la residencia en un Estado miembro con el fin de trabajar. Los Estados miembros expiden diversos permisos de trabajo para los nacionales de terceros países que solicitan residir en un Estado miembro con el fin de trabajar, que se consideran permisos únicos.

Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra b), la Directiva se aplica a los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en un Estado miembro para fines distintos del trabajo de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional, estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1030/2002. La mayoría de los Estados miembros ha transpuesto esta disposición correctamente. Los Estados miembros emiten diversos permisos para fines distintos del trabajo. Esta categoría de nacionales de terceros países recibe permisos de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Directiva. Sin embargo, en el caso de Chequia no es posible confirmar si determinadas categorías de nacionales de terceros países que llegan a dicho Estado para fines distintos del trabajo tienen la posibilidad de trabajar en función de sus respectivos títulos de residencia. En Portugal, la legislación nacional sobre esta cuestión excluye explícitamente de su ámbito de aplicación a los nacionales de terceros países que son familiares de ciudadanos portugueses. La Directiva, a través de su artículo 3, apartado 2, letra a), excluye de su ámbito de aplicación a los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de ciudadanos de la Unión que hayan ejercido o estén en el ejercicio de su derecho a la libre circulación de conformidad con la Directiva 2004/38/CE, y no a los familiares de todos los ciudadanos portugueses.

Por último, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra c), la Directiva se aplica a los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional. Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente estas disposiciones.

En el artículo 3, apartado 2, se determinan las categorías de nacionales de terceros países excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva. La mayor parte de las exclusiones se deben a que ya existe otra legislación aplicable de la UE que regula la situación de esos nacionales de terceros países. De manera general, cabe señalar que la aplicación de las disposiciones de la Directiva, incluida la emisión de un permiso único, a cualquiera de las categorías de nacionales de terceros países enumeradas en el artículo 3, apartado 2, no obstaculiza necesariamente la aplicación de la Directiva. Casi todos los Estados miembros¹⁴ transpusieron íntegramente el artículo 3, apartado 2, según lo previsto. .

En virtud del artículo 3, apartado 3, los Estados miembros podrán decidir que queden excluidos de la aplicación del capítulo II los nacionales de terceros países que hayan sido autorizados a trabajar en el territorio de un Estado miembro por un período no superior a seis meses o que hayan sido admitidos en un Estado miembro para cursar estudios. Dieciocho Estados miembros han aplicado esta opción. Chipre, Grecia, Lituania, Malta y los Países Bajos han aplicado esta opción para ambas categorías de nacionales de terceros países. Chequia, Eslovaquia, Estonia, Francia, Hungría y Portugal solo han aplicado esta opción para los trabajadores que han sido admitidos con el fin de trabajar en su territorio durante un período máximo de seis meses, mientras que Austria, Bulgaria, Eslovenia, España, Italia, Letonia y Luxemburgo solo la han aplicado para los estudiantes.

¹⁴ Véanse los motivos de preocupación relacionados con Portugal anteriormente expuestos.

De conformidad con el artículo 3, apartado 4, los Estados miembros no deberán aplicar el capítulo II de la Directiva a los nacionales de terceros países habilitados para trabajar en virtud de un visado. Todos los Estados miembros han transpuesto esta disposición según lo previsto en la Directiva.

Artículo 4. Procedimiento único de solicitud

El artículo 4 de la Directiva regula aspectos fundamentales del procedimiento único de solicitud.

En virtud del artículo 4, apartado 1, la solicitud de expedición, modificación o renovación del permiso único se presentará mediante un procedimiento único de solicitud. Los Estados miembros determinarán si quien debe presentar la solicitud de permiso único es el nacional del tercer país o su empleador. Sin embargo, los Estados miembros podrán permitir también que la solicitud sea presentada por cualquiera de ellos. Si es el nacional del tercer país quien debe presentar la solicitud, los Estados miembros permitirán que la solicitud se presente desde un tercer país, o, en caso de que el Derecho nacional así lo prevea, desde el territorio del Estado miembro en el que el nacional del tercer país esté presente legalmente.

En la mayor parte de los Estados miembros, la solicitud solo puede ser presentada por el nacional del tercer país¹⁵; en dos Estados miembros, solo por el empleador (BG e IT); y en algunos otros tanto por el nacional del tercer país como por el empleador¹⁶.

En algunos Estados miembros¹⁷, los permisos no se expiden a través de un acto administrativo único, sino que los procedimientos nacionales aplicables implican la duplicación de la presentación de documentación o procesos de larga duración.

En algunos casos, la obligación de obtener una autorización de empleo («employment clearance») basada en criterios relacionados con las necesidades del mercado de trabajo también puede conllevar una prolongación innecesaria del procedimiento único de solicitud. En algunos Estados miembros, la autorización de empleo es la fase previa para que el nacional del tercer país pueda solicitar un visado. Normalmente, es el empleador quien solicita la autorización de empleo (FR, RO, ES, BG y PT). En otros Estados miembros (por ejemplo, LV y LT), el empleador debe haber registrado la vacante antes de la emisión del visado para que el nacional de un tercer país pueda entrar en el país.

Estos procedimientos que requieren la realización de múltiples pasos podrían obstaculizar el cumplimiento de la Directiva si se considerara que dichos procesos, junto con el tiempo que requiere su realización, son externos al procedimiento único de solicitud y, por consiguiente, al plazo de cuatro meses previsto en la Directiva. En concreto, las autorizaciones de empleo deberían considerarse parte del procedimiento único de solicitud en aquellos casos en los que la autorización requerida esté relacionada con un nacional de un tercer país concreto y con un puesto específico.

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, los Estados miembros han de examinarla solicitud presentada y adoptar la decisión de expedir, modificar o renovar el

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE y SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT y SI.

¹⁷ BG, PT y RO.

permiso único siempre que el solicitante reúna las condiciones especificadas por el Derecho de la Unión o nacional. La decisión de expedición, modificación o renovación del permiso único constituye un único acto administrativo que combina un permiso de residencia y un permiso de trabajo. Por los mismos motivos indicados en relación con el artículo 4, apartado 1, la adopción de la decisión única podría resultar problemática en Bulgaria, Portugal y Rumanía.

El artículo 4, apartado 3, establece que el procedimiento único de solicitud se entenderá sin perjuicio del procedimiento de expedición de un visado que pueda exigirse para la primera entrada. Esta disposición se ha transpuesto en la mayor parte de los Estados miembros¹⁸. El considerando 11 de la Directiva indica que las disposiciones sobre el procedimiento único de solicitud y sobre el permiso único no deben afectar al visado uniforme ni al visado para estancias de larga duración. La Directiva no especifica qué se entiende por «visado para la primera entrada». Sin embargo, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2009/50/CE (tarjeta azul)¹⁹ y el artículo 5, apartado 3, de la Directiva (UE) 2016/801 (estudiantes e investigadores)²⁰ aclaran que, si el permiso solamente puede obtenerse en el territorio del Estado miembro una vez que se cumplan las condiciones de admisión, los Estados miembros deberán facilitar al nacional del tercer país el visado requerido. En cuanto al procedimiento único de solicitud, la Comisión considera que el procedimiento de visado es un procedimiento complementario que debe ser facilitado por los Estados miembros.

El artículo 4, apartado 4, establece que, cuando se reúnan las condiciones previstas, los Estados miembros expedirán el permiso único a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión y a los nacionales de terceros países ya admitidos que soliciten la renovación o la modificación de sus permisos de residencia. La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición.

Artículo 5. Autoridad competente

El artículo 5 establece la obligación de que los Estados miembros nombren a la autoridad competente encargada de recibir las solicitudes y de expedir el permiso único. También prevé una serie de salvaguardias procedimentales, como el plazo para adoptar una decisión sobre una solicitud completa, las consecuencias en caso de que no se emita ninguna decisión, la notificación obligatoria al solicitante y las consecuencias de una solicitud incompleta.

Según lo previsto en el artículo 5, apartado 1, los Estados miembros deben nombrar a una autoridad competente encargada de recibir las solicitudes y expedir el permiso único. La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición al nombrar a una autoridad competente para estas funciones. Se trata por lo general las oficinas de inmigración, los departamentos pertinentes del Ministerio del Interior o la administración o comisaría de policía del lugar de residencia del nacional de un tercer país.

El artículo 5, apartado 2, párrafo primero, prevé que la autoridad competente adoptará una decisión sobre la solicitud completa lo antes posible y en todo caso en los cuatro meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. Existen ciertas reservas sobre el plazo general para la emisión de una decisión en nueve Estados miembros²¹, principalmente debido a la ausencia de plazos concretos en la legislación nacional, pero también a las repercusiones en los plazos de los requisitos de registro en diferentes instituciones con la intervención de varias

¹⁸ Todos los Estados miembros excepto DE.

¹⁹ DO L 155 de 18.6.2009, p. 17.

²⁰ DO L 132 de 21.5.2016, p. 21.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO y SE.

autoridades (por ejemplo, seguridad social, servicios médicos) y a la obligación de obtener una autorización de empleo, lo que en la práctica puede prolongar o retrasar el procedimiento en su totalidad.

En circunstancias excepcionales relacionadas con la complejidad del examen de las solicitudes, los Estados miembros tienen la posibilidad de ampliar el plazo de cuatro meses para adoptar una decisión sobre una solicitud completa, tal y como se establece en el párrafo segundo del artículo 5, apartado 2. Diecisiete Estados miembros²² han hecho uso de esta opción.

El artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, establece que las consecuencias de no haber adoptado ninguna decisión en el plazo establecido en dicho apartado se determinarán en virtud del Derecho nacional.

La legislación de una serie de Estados miembros²³ consagra la denegación tácita y el derecho a emprender acciones legales contra dicha denegación. Otros Estados miembros han establecido la aprobación tácita o el derecho a adoptar medidas si la administración no actúa dentro de un plazo determinado. Para ello, han recurrido a la legislación de desarrollo específica o se han remitido al Derecho administrativo general.

Sin embargo, se ha detectado la existencia de legislación o prácticas nacionales problemáticas. En Alemania, por ejemplo, la conformidad puede verse menoscabada por la no inclusión explícita del plazo de cuatro meses para el procedimiento único de solicitud en la legislación nacional. Además, los recursos aplicados en algunos Estados miembros no resultan apropiados y pueden generar inseguridad jurídica durante largos períodos de tiempo (FI y SE), y en el caso de Suecia se combinan con plazos de tramitación excesivamente largos.

El artículo 5, apartado 4, requiere a la autoridad competente que comunique al solicitante por escrito si la solicitud está incompleta y, en tal caso, qué información o documentos complementarios se requieren, y que fije un plazo razonable para la presentación de los mismos. Podrá suspenderse el plazo de cuatro meses establecido en el artículo 5, apartado 2, hasta que la autoridad competente u otras autoridades correspondientes hayan recibido la información complementaria que se requiera. La mayor parte de los Estados miembros aplican esta disposición correctamente.

Por otra parte, la autoridad administrativa de Chequia no tiene la obligación de suspender el procedimiento, sino solamente la posibilidad de hacerlo. En el caso de Italia, el plazo para adoptar una decisión sobre una solicitud completa previsto en el artículo 5, apartado 2, vuelve a empezar a contarse en el momento en que la autoridad competente recibe la documentación complementaria.

En Malta se ha detectado un posible problema de aplicación relacionado con las solicitudes incompletas. Al parecer, las autoridades maltesas se niegan a aceptar las solicitudes incompletas o las rechazan sin notificación por escrito alguna, lo que significa que los solicitantes suelen desconocer el estado de su solicitud.

Artículo 6. Permiso único

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI y SK.

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO y SK.

El artículo 6 se aplica tanto a quienes solicitan la admisión como a quienes han sido admitidos con el fin de trabajar. El párrafo primero del artículo 6, apartado 1, dispone que los Estados miembros expedirán el permiso único utilizando el modelo uniforme establecido en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002²⁴ e incluirán la información sobre el permiso de trabajo de conformidad con su anexo, letra a), puntos 7.5 a 9. La mayor parte de los Estados miembros han cumplido esta disposición de manera explícita²⁵ o implícita²⁶ a través de las disposiciones nacionales sobre permisos equivalentes al permiso único.

En virtud de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 6, apartado 1, los Estados miembros podrán incluir en formato de papel datos adicionales relacionados con la relación laboral del nacional de un tercer país (como, por ejemplo, el nombre y la dirección del empleador, el lugar de trabajo, el tipo de trabajo, las horas de trabajo, la remuneración, etc.), o bien almacenar tales datos en formato electrónico. La mayor parte de los Estados miembros no han hecho uso de esta opción. Chipre, Malta y los Países Bajos han aplicado esta opción tanto en papel como en formato electrónico. En el caso de Eslovaquia, España y Francia, solo se ha aplicado la opción para el formato en papel, mientras que Hungría solo lo ha hecho para el formato electrónico.

El artículo 6, apartado 2, establece que, cuando expidan el permiso único, los Estados miembros no expedirán ningún permiso adicional como prueba de autorización de acceso al mercado de trabajo. La mayor parte de los Estados miembros cumplen este requisito. Algunos de ellos transpusieron este requisito de forma explícita (Chipre, Letonia y Malta) y otros de manera implícita²⁷ a través de las disposiciones nacionales sobre permisos equivalentes al permiso único. En el caso de Alemania, las disposiciones de transposición no están claras.

Artículo 7. Permisos de residencia expedidos con fines distintos del trabajo

El artículo 7 se aplica a las personas admitidas por motivos distintos del trabajo pero que tienen derecho a trabajar, como los familiares, los estudiantes y otras personas, incluidas las titulares de un permiso nacional de residencia permanente.

En virtud de lo previsto en el párrafo primero del artículo 7, apartado 1, cuando expidan los permisos de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1030/2002, los Estados miembros incluirán la información sobre la autorización para trabajar, independientemente del tipo de permiso de que se trate. La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto esta disposición de manera explícita (CY, LV y MT) o implícita²⁸ a través de las disposiciones nacionales sobre permisos equivalentes al permiso único emitidos para fines distintos del trabajo.

El segundo párrafo del artículo 7, apartado 1, ofrece a los Estados miembros la posibilidad de incluir en formato de papel datos adicionales relacionados con la relación laboral del nacional de un tercer país (como, por ejemplo, el nombre y la dirección del empleador, el lugar de trabajo, el tipo de trabajo, las horas de trabajo, la remuneración, etc.), o bien almacenar tales datos en el formato electrónico. La mayor parte de los Estados miembros no han aplicado esta opción. Chipre, Malta y los Países Bajos han aplicado esta opción tanto en papel como en

²⁴ En su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 2017/1954 (DO L 286 de 1.11.2017, p. 9-14).

²⁵ CY, FR, LV, MT y RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI y SK.

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI y SK.

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI y SK.

formato electrónico. En el caso de España, solo se ha aplicado la opción para el formato en papel, mientras que Hungría solo lo ha hecho para el formato electrónico.

El artículo 7, apartado 2, requiere que, cuando expidan permisos de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1030/2002, los Estados miembros no expidan ningún permiso adicional como prueba de autorización de acceso al mercado de trabajo.

La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto esta disposición de manera explícita (CY, LV y MT) o implícita²⁹ a través de las disposiciones nacionales sobre permisos equivalentes al permiso único emitidos para fines distintos del trabajo. En Hungría, sin embargo, no es posible determinar si todos los permisos que podrían considerarse permisos únicos para fines distintos del trabajo conceden también el derecho a trabajar y si, por lo tanto, se requieren permisos adicionales como prueba de autorización para acceder al mercado de trabajo. Por último, en los Países Bajos, si bien el permiso de trabajo funciona, en combinación con el documento de residencia, como único permiso, no existen disposiciones específicas que prevean explícitamente el empleo del modelo uniforme fijado en la Directiva, de modo que no se garantiza que no se facilite documentación adicional como prueba de un permiso de trabajo.

Artículo 8. Garantías procesales

El artículo 8 prevé determinadas garantías procedimentales para el solicitante del permiso, en concreto la obligación de justificar por escrito toda decisión por la que se deniegue una solicitud de expedición, modificación o renovación del permiso único, así como la garantía de que se facilitará información escrita sobre la autoridad ante la que la persona interesada podrá interponer recurso, así como el plazo para interponerlo. Diecinueve Estados miembros han transpuesto las garantías procesales de conformidad con lo dispuesto en la Directiva³⁰. La transposición al Derecho nacional se lleva a cabo mediante la incorporación de legislación específica o por referencia a las normas administrativas generales. Entre los problemas de conformidad relacionados con el artículo 8, apartados 1 y 2, se encuentra el hecho de que las normas aplicables en algunos Estados miembros no garantizan que el solicitante reciba información por escrito sobre los motivos del rechazo, el nombre de la autoridad ante la que puede interponer un recurso ni el plazo para la revisión (MT y PL).

El artículo 8, apartado 3, establece que una solicitud podrá considerarse inadmisible debido al volumen de admisión de nacionales de terceros países a efectos de empleo y, por lo tanto, no será necesaria su tramitación. La mayor parte de los Estados miembros no han aplicado esta opción³¹. Otros la han aplicado según lo previsto, de manera tanto explícita (CY, EL y IT) como implícita (EE, HR, HU, MT, NL, RO y SK).

Artículo 9. Acceso a la información

El artículo 9 obliga a los Estados miembros a que, cuando así se les solicite, proporcionen a los nacionales de terceros países y a sus futuros empleadores información adecuada sobre los documentos necesarios para presentar una solicitud completa. La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto esta disposición, bien mediante una transposición explícita (CY, EL, LU y MT), bien con arreglo a los principios generales del Derecho administrativo que

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI y SK.

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI y SK.

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE y SI.

garantizan el acceso a la información³², con la posibilidad (adicional) de obtener información sobre los documentos necesarios a través de los sitios web de las autoridades competentes (AT, CZ, DE, FR, HR y SK). Algunos Estados miembros (BG, EE, PT y SI) no establecen claramente la obligación de que las autoridades competentes faciliten información adecuada sobre los documentos necesarios para realizar una solicitud completa.

Artículo 10. Tasas

El artículo 10 permite a los Estados miembros exigir a los solicitantes el pago de tasas, cuando proceda, por la tramitación de las solicitudes de conformidad con la Directiva. Todos los Estados miembros aplican este tipo de tasas por la tramitación de solicitudes. La Comisión considera que en algunos casos las tasas son excesivamente elevadas y contrarias al principio de proporcionalidad, de modo que ponen en peligro la eficacia («effet utile») de la Directiva. El Tribunal de Justicia confirmó esta apreciación en dos sentencias³³. La Comisión entabló un diálogo con las autoridades nacionales y puso en marcha una serie de procedimientos de infracción contra ciertos Estados miembros por aplicar tasas excesivas y desproporcionadas por los permiso de residencia en el marco de diferentes Directivas, entre ellas, la Directiva sobre el permiso único³⁴.

Artículo 11. Derechos conferidos por el permiso único

En las letras a) a d) del artículo 11 se establecen los derechos que garantiza el permiso único: entrada y residencia, libre acceso a todo el territorio, derecho a ejercer la actividad laboral específica autorizada y derecho del titular a estar informado de sus propios derechos. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto el artículo 11 en su totalidad³⁵.

No se han podido determinar claramente las disposiciones de transposición del artículo 11, letra b) (libre acceso a todo el territorio) en Polonia, ni del artículo 11, letra d) (ejercicio de la actividad laboral específica) en Alemania, Austria, Eslovenia, Estonia y Luxemburgo. Al parecer, en estos Estados miembros no hay información disponible sobre los derechos concedidos. Los trabajadores de terceros países solo tienen los mismos derechos que los nacionales para cambiar de puesto o de empleador en un número reducido de Estados miembros (FI, FR, IT y SI).

Artículo 12. Derecho a la igualdad de trato

Según lo previsto en el artículo 12 de la Directiva, los titulares del permiso único gozarán de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en una serie de ámbitos, como las condiciones laborales, la libertad de asociación, las prestaciones de seguridad social, la educación, el reconocimiento de las cualificaciones académicas y profesionales, los beneficios fiscales, el acceso a bienes y servicios y los servicios de asesoría [letras a) a h)]. Por lo general, los Estados miembros han transpuesto este artículo según lo previsto.

El artículo 12 también prevé restricciones a la igualdad de trato respecto de algunos de los ámbitos especificados y aclara que la igualdad de trato debe entenderse sin perjuicio del

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE y SK.

³³ Sentencia de 26 de abril de 2012 en el asunto C-508/10, Comisión/Países Bajos y sentencia de 2 de septiembre de 2015 en el asunto C-309/14, CGIL & INCA.

³⁴ El procedimiento contra BG se archivó después de que se realizaran cambios en la legislación nacional. Los procedimientos contra EL, NL y PT siguen en curso.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE y SK.

derecho de los Estados miembros a retirar o denegar la renovación del permiso de residencia. A pesar de la existencia de estas limitaciones opcionales, pocos han sido los Estados miembros que han hecho uso de ellas.

Además, el artículo 12 aborda la igualdad de trato en relación con la transferibilidad de las pensiones. A tenor del artículo 12, apartado 1, las disposiciones sobre igualdad de trato de la Directiva no solo se aplican a quienes han sido admitidos para trabajar con arreglo a la legislación de la UE o nacional, sino también a quienes han sido autorizados para residir por otros motivos, siempre que tengan derecho a trabajar.

El artículo 12 se transpone al Derecho nacional a través de disposiciones específicas, cláusulas generales sobre la igualdad de trato o disposiciones por las que se regulan cada uno de los ámbitos especificados en las letras a) a h).

Una serie de denuncias presentadas sobre esta cuestión indican que en la práctica pueden surgir problemas relacionados con la transposición, especialmente cuando el principio de igualdad de trato debe ser aplicado por diferentes autoridades regionales y locales.

En concreto, se plantean problemas de transposición relacionados con la igualdad de trato en los siguientes ámbitos:

- exclusión general de los titulares de visados (Portugal);
- reconocimiento de diplomas, certificados y otras cualificaciones profesionales en los Países Bajos (solo se reconocen los diplomas de los residentes permanentes);
- acceso a ramas de la seguridad social en los Países Bajos (limitación del acceso a las prestaciones económicas por enfermedad y a las prestaciones de desempleo para las personas con residencia temporal), en Eslovenia (los nacionales de terceros países solo tienen acceso a un tipo de prestaciones familiares, en concreto el suplemento por hijos); en Italia (los titulares de permisos únicos están excluidos de determinados tipos de prestaciones familiares)³⁶ y en Suecia (limitación de las prestaciones de seguridad social para las estancias inferiores a un año);
- acceso a bienes y servicios en Chipre (los trabajadores de terceros países no tienen derecho a comprar bienes inmuebles para fines de residencia).

Restricciones opcionales

A tenor de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2, los Estados miembros tienen la opción de limitar la igualdad de trato en virtud de lo previsto en las letras a) a d) del artículo 12, apartado 1. La mayoría de los Estados miembros no han aplicado todas estas opciones y solo Chipre se ha inclinado por adoptar todas las limitaciones opcionales, mientras que algunos Estados miembros (BG, CZ, ES, HR, LU, RO y SK) no han aplicado ninguna de ellas.

Según lo previsto en el artículo 12, apartado 3, el derecho a la igualdad de trato establecido en el artículo 12, apartado 1, se entenderá sin perjuicio del derecho del Estado miembro a retirar o denegar la renovación del permiso de residencia expedido con arreglo a la presente Directiva, el permiso de residencia expedido con fines distintos del trabajo o cualquier otra autorización para trabajar en un Estado miembro. Polonia no transpuso el artículo 12, apartado 3. Los demás Estados miembros han transpuesto esta disposición bien de manera explícita, bien a través de otra legislación nacional.

³⁶ Véase el asunto C-449/16, Martinez Silva.

De conformidad con el artículo 12, apartado 4, los trabajadores de terceros países que se trasladen a un tercer país, o sus supervivientes que residan en terceros países y sean titulares de derechos generados por esos trabajadores, tienen derecho a pensiones legales por vejez, invalidez o fallecimiento. Dichas pensiones deben derivarse del empleo anterior de tales trabajadores y adquirirse con arreglo a la legislación mencionada en el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 883/2004, en las mismas condiciones y en las mismas cuantías que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un tercer país.

Trece Estados miembros³⁷ permiten la transferencia de pensiones a terceros países (prestaciones por vejez, por invalidez y para supervivientes). En este sentido, se concede el mismo trato a los nacionales que a los nacionales de terceros países. Se detectaron problemas en Bulgaria, Eslovenia, Francia y los Países Bajos. En virtud de la legislación eslovena, el beneficiario que, en tanto que nacional extranjero, se traslade de manera permanente fuera de Eslovenia, solamente recibirá una pensión en un país extranjero si se ha firmado un acuerdo internacional con el país al que se traslade, o a condición de que dicho Estado reconozca ese derecho para los nacionales de Eslovenia. Sin embargo, en el caso de los nacionales, Eslovenia abona la pensión al beneficiario que reside en el extranjero en cualquier circunstancia. En Francia, las pensiones de invalidez y supervivencia no son exportables a terceros países. Al parecer, en los Países Bajos se han reducido las tasas para la exportación de pensiones vinculada al retorno a terceros países. La legislación búlgara solamente permite la exportación de pensiones si existen acuerdos bilaterales con terceros países.

Artículo 13. Disposiciones más favorables

El artículo 13 permite la aplicación de disposiciones más favorables. De conformidad con el artículo 13, apartado 1, letra a), las disposiciones de la Directiva se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones más favorables del Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre la Unión, o la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros países, por otra. La gran mayoría de los Estados miembros transpusieron esta disposición de manera conforme a la Directiva.

Según el artículo 13, apartado 1, letra b), las disposiciones de la Directiva también se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones más favorables de los acuerdos bilaterales o multilaterales concluidos entre uno o varios Estados miembros y uno o varios terceros países. No se han detectado problemas al respecto.

Con arreglo al artículo 13, apartado 2, la aplicación de la Directiva se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o conservar disposiciones más favorables para las personas a las que se aplica. No se han detectado problemas al respecto.

Artículo 14. Información al público

El artículo 14 establece que los Estados miembros pondrán a disposición del público en general información actualizada periódicamente sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países en su territorio con el fin de trabajar. Todos los Estados miembros cumplen esta obligación. Diez Estados miembros³⁸ han llevado a cabo una transposición

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE y SK.

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT y SK.

explícita a su legislación. El estudio³⁹ sobre la aplicación práctica del marco jurídico de la UE en materia de migración legal llevado a cabo para el control de adecuación reveló que, por lo general, las autoridades competentes no facilitan suficiente información sobre los requisitos de admisión y sobre los derechos vinculados a los permisos.

Artículo 15, apartado 2. Informes

El artículo 15, apartado 2, obliga a los Estados miembros a presentar a la Comisión cada año, y por primera vez a más tardar el 25 de diciembre de 2014, estadísticas sobre el número de nacionales de terceros países a los que hayan concedido el permiso único durante el año natural transcurrido, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 862/2007. En la mayoría de los Estados miembros⁴⁰, las obligaciones de información no se han transpuesto explícitamente a la legislación nacional, sino que se cumplen a través de procedimientos administrativos. Solamente Chipre, Grecia y Lituania regulan dichas obligaciones a través de su legislación. Sin embargo, Grecia y Bélgica todavía no han facilitado estadísticas.

IV. CONCLUSIONES

La UE mantiene un compromiso de larga data basado en promover la integración y la no discriminación de los nacionales de terceros países. La Directiva sobre el permiso único es una herramienta fundamental para lograr este objetivo. Desde que, a finales de 2013, finalizara el plazo previsto para su transposición, la Comisión ha incoado una serie de procedimientos de infracción y ha intercambiado información con los Estados miembros con miras a garantizar que han transpuesto y aplicado correctamente sus disposiciones.

Un aspecto clave de la Directiva es el establecimiento de una ventanilla única a nivel nacional. Es especialmente importante a la hora de gestionar la estructura organizativa de las instituciones oficiales en la que la emisión de permisos de trabajo y de permisos de residencia para nacionales de terceros países es responsabilidad de diferentes autoridades, especialmente del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo. Todos los Estados miembros han intensificado sus esfuerzos con miras a establecer un mecanismo de este tipo. Sin embargo, persisten aún ciertos problemas de procedimiento. Los problemas todavía no resueltos están principalmente relacionados con los múltiples trámites administrativos requeridos, con el tiempo necesario para obtener los visados de entrada y la autorización para el mercado de trabajo y con el respeto de determinadas salvaguardias procedimentales.

La Directiva también garantiza un conjunto de derechos ampliados a los nacionales de terceros países que son titulares de un permiso único y promueve el principio de no discriminación. Las disposiciones sobre igualdad de trato son un elemento clave del marco de la UE sobre migración legal. La mayor parte de los Estados miembros han cumplido las disposiciones sobre igualdad de trato y las disposiciones que permiten la limitación de determinados derechos solamente se han utilizado de manera puntual. Sin embargo, el presente informe revela determinadas deficiencias en la transposición de la Directiva (por ejemplo, una interpretación restrictiva de las disposiciones sobre igualdad de trato en algunos Estados miembros), lo que debería dar lugar a la adopción de medidas adicionales a escala nacional y de la UE. Por último, el control de adecuación relativo a la migración legal puso de manifiesto una falta de información entre los nacionales de terceros países sobre la posibilidad de obtener un permiso único y sobre los derechos derivados del mismo.

³⁹ Base empírica para la aplicación práctica de la Directiva sobre la migración legal, anexo 2A, informe ICF (2018).

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI y SK.

La Comisión seguirá trabajando con miras a garantizar una transposición y una aplicación adecuadas de la Directiva en toda la UE. Para ello, la Comisión utilizará plenamente las competencias que se le asignan en el Tratado, por ejemplo, incoando procedimientos de infracción cuando sea necesario. Asimismo, la Comisión seguirá colaborando con los Estados miembros a nivel técnico. Podrían examinarse y aclararse en mayor medida determinadas cuestiones jurídicas y técnicas, como los requisitos de visado y los criterios relativos a las necesidades del mercado de trabajo, la cobertura de la igualdad de trato y las cuestiones relacionadas con el modelo de los permisos y la información que estos deberían incluir. Por otra parte, los titulares de permisos únicos deben recibir más información sobre los derechos que les corresponden en virtud de la Directiva.

La Comisión hará el mejor uso posible de los sitios web existentes, principalmente a través del Portal de inmigración actualizado, y animará y apoyará a los Estados miembros para poner en marcha campañas de concienciación a fin de informar a los posibles solicitantes sobre los derechos que les asisten y los procedimientos que deben llevar a cabo para obtener el permiso único.