

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores

[COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD)]

(2013/C 341/13)

Ponente: **Sr. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Coponente: **Sra. Vladimíra DRBALOVÁ**

El 21 de mayo de 2013 el Parlamento Europeo y el 13 de mayo de 2013 el Consejo decidieron de conformidad con los artículos 46 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores

COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2013.

En su 492º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2013 (sesión del 19 septiembre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y propuestas

1.1 El Comité constata que de las cuatro libertades que consagra el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la libre circulación de los trabajadores es la que sigue teniendo mayores obstáculos en la práctica.

1.2 El Comité considera que el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores, sin obstáculos ni discriminaciones, contribuirá a proteger los derechos fundamentales, mejorará la competitividad de la UE, la productividad de las empresas y la calidad del empleo de los trabajadores, siendo un pilar de la Estrategia Europa 2020.

1.3 La libertad de circulación de los trabajadores en Europa debe seguir siendo una prioridad política para la UE. El Comité considera que la Directiva contribuirá a una movilidad justa y equilibrada.

1.4 El CESE respalda la propuesta de Directiva de la Comisión, que facilitará la igualdad de trato y la no discriminación en base a la nacionalidad para los trabajadores europeos que ejerzan el derecho a la libre circulación; sin embargo, persisten otros obstáculos que dificultan la movilidad tal como el Comité ha señalado en otros dictámenes.

1.5 Con el fin de reducir aún más los actuales obstáculos a la movilidad, procede adoptar medidas adicionales, a fin de poner a disposición de los trabajadores móviles información sobre los

derechos laborales y sociales comprensible en sus lenguas respectivas. Además debería reconocerse a los trabajadores un derecho autónomo al asesoramiento. Las estructuras de asesoramiento correspondientes deberían colaborar y mantener un vínculo estrecho con los interlocutores sociales y EURES, y asegurar que se informa a los trabajadores móviles, ya en sus países de origen, sobre la situación social y jurídica en los países de destino.

1.6 El CESE respalda los objetivos que pretende alcanzar la Comisión a través de la Directiva, como son la defensa de los derechos derivados del principio de igualdad de trato a los trabajadores y sus familias en materia de empleo y de diversos derechos sociales, a través de procedimientos administrativos y judiciales; la acción de las asociaciones, las organizaciones y otras personas jurídicas; la designación de estructuras de apoyo y supervisión a nivel nacional; el diálogo social; y la mejora de la información a las empresas y a los trabajadores. El Comité valora que la transposición a las legislaciones nacionales se hará respetando los procedimientos y prácticas jurídicas nacionales.

1.7 El Comité respalda que se pongan en marcha servicios de información y asesoramiento sobre el ejercicio de la libre circulación y la movilidad, para apoyar a los trabajadores. También sería necesario informar adecuadamente a los empleadores.

1.8 El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión Europea por modificar y ampliar el papel de EURES para facilitar la movilidad y mejorar la correspondencia entre las competencias y las necesidades del mercado laboral.

2. La propuesta de Directiva

2.1 El informe de Mario Monti de mayo de 2010, «Una nueva estrategia para el mercado único», subraya el hecho de que la libre circulación de trabajadores es un éxito desde el punto de vista jurídico, aunque de las cuatro libertades del mercado único es la que menos se ejerce. La brecha entre la teoría y la práctica se ve reflejada también en las orientaciones políticas 2010-2014 presentadas por el presidente de la Comisión Europea, Sr. Barroso.

2.2 La Comisión propone una directiva con el objetivo de mejorar la aplicación de la legislación de la UE y facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación. El Tratado y la legislación europea de aplicación otorgan a cada ciudadano europeo el derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar y residir, y le protege contra la discriminación por razón de nacionalidad en relación con el empleo y le garantiza la igualdad de trato.

2.3 Durante los últimos años se han puesto en marcha tres planes de acción⁽¹⁾ para la movilidad de los trabajadores, en 1997, 2002 y 2007. Sin embargo los trabajadores europeos que ejercen ese derecho a la movilidad en la UE son el 3 %. La Comisión, el Parlamento, el Comité de Regiones, el CESE y los interlocutores sociales han señalado los obstáculos que dificultan su ejercicio práctico:

- Autoridades nacionales que incumplen el Derecho de la UE (legislación no conforme o aplicación incorrecta), lo cual tiene efectos negativos para los trabajadores migrantes en la UE;
- Empleadores y asesores jurídicos que incumplen el Derecho de la UE;
- Trabajadores migrantes de la UE que no tienen acceso a la información ni disponen de medios para garantizar sus derechos.

2.4 Como consecuencia de estos problemas, en muchas ocasiones, la discriminación en base a la nacionalidad sigue siendo un obstáculo muy importante para los trabajadores migrantes de la UE.

2.5 La Comisión ha realizado un amplio programa de consultas a los Estados miembros, a los interlocutores sociales, a la sociedad civil y a las agencias especializadas, y ha concluido que para facilitar el ejercicio de los derechos de los trabajadores en la libre circulación, el instrumento jurídico más adecuado es una directiva para que se hagan cumplir de forma uniforme los derechos que confieren el artículo 45 del TFUE y los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) n° 492/2011.

2.6 El ámbito de aplicación de la Directiva se refiere a los aspectos que en materia de libre circulación de trabajadores incluye el Reglamento (UE) n° 492/2011, que garantiza la igualdad de trato y la no discriminación en:

- el acceso al empleo;
- condiciones de empleo y trabajo, en particular por lo que se refiere a la remuneración y el despido;
- acceso a las ventajas sociales y fiscales;
- pertenencia a los sindicatos;
- acceso a la formación;
- acceso a la vivienda;
- acceso a la educación de los hijos de los trabajadores.

2.7 La Directiva obligará a los Estados miembros a:

- Crear puntos de contacto nacionales para informar, asistir y orientar a los trabajadores migrantes sobre los derechos que la legislación europea garantiza, entre otros la no discriminación y la libertad de circulación;
- Proporcionar y garantizar que se disponga a nivel nacional de vías de recurso administrativo y/o judicial;
- Permitir que los sindicatos, las ONG y otras personas jurídicas inicien procedimientos administrativos o judiciales para el cumplimiento de los derechos derivados del artículo 45 del TFUE y de los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) n° 492/2011, en representación o en apoyo del trabajador y los miembros de su familia, con su consentimiento, de conformidad con las disposiciones de los ordenamientos jurídicos nacionales;
- Informar mejor a los trabajadores migrantes de la UE y a los empleadores de la legislación europea en materia de libre circulación.

3. Observaciones generales: Los ciudadanos europeos y la libre circulación

3.1 La Unión Europea debe movilizar todas las capacidades del mercado de trabajo para impulsar el crecimiento y el empleo; desarrollar plenamente el potencial del mercado único y crear un mercado de trabajo europeo dinámico e integrador, con mejores perspectivas para el empleo a largo plazo. Para ello, es imprescindible eliminar los obstáculos a la libre circulación de trabajadores y garantizar los derechos y las responsabilidades de los trabajadores y de las empresas.

3.2 El CESE saluda que, en el Año europeo de los ciudadanos, la Comisión haya adoptado esta propuesta de Directiva para facilitar la libre circulación de los trabajadores europeos. La libre circulación de personas es una de las cuatro libertades fundamentales (libertad de circulación de bienes, capitales y servicios) en que se basa el Mercado Único, y está consagrada en el Tratado que garantiza a los ciudadanos de la UE que se desplacen a otro Estado miembro por motivos laborales, el derecho a no sufrir discriminación por razón de nacionalidad.

⁽¹⁾ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final, COM(2007) 773 final.

3.3 El Comité elaboró en el año 2011 un dictamen exploratorio ⁽²⁾ que solicitó la Presidencia de Bélgica donde se analizó el papel de la inmigración en el contexto demográfico de la UE. La conclusión del CESE fue que, como consecuencia de la situación demográfica negativa y de los desequilibrios de los mercados de trabajo, Europa debe mejorar la movilidad interna de los trabajadores europeos y facilitar la inmigración procedente de terceros países.

3.4 La Presidencia checa en el año 2009 también había solicitado la elaboración de un dictamen exploratorio ⁽³⁾ donde se identificaron los obstáculos a la movilidad que subsisten en el mercado interior. El Comité considera que, a pesar del Tratado y de la legislación europea, los ciudadanos de la Unión que quieren desplazarse o que se desplazan por motivos laborales a otro Estado miembro, siguen encontrando numerosos problemas que dificultan gravemente el ejercicio del derecho a la libre circulación. El dictamen decía, entre otras cosas, que «la movilidad en Europa debe seguir siendo una prioridad política para la UE», y las disposiciones deben contribuir a una movilidad justa y equilibrada, evitar el dumping social y el trabajo clandestino.

3.5 La propuesta de Directiva de la Comisión facilitará la igualdad de trato y la no discriminación por razón de la nacionalidad para los trabajadores europeos que ejerzan el derecho a la libre circulación. Pero persisten otros obstáculos que dificultan o ponen en riesgo la movilidad de los trabajadores que el CESE ha señalado en varios dictámenes ⁽⁴⁾, en los que ha propuesto diversas soluciones, en asuntos como:

- los períodos transitorios, que de manera sectorial o general, limitan temporalmente la libre circulación de los trabajadores que son ciudadanos europeos;
- las legislaciones laborales de los Estados miembros que crean obstáculos jurídicos y administrativos; asimismo, los convenios colectivos deben facilitar la libre circulación de los trabajadores.
- los problemas que tienen que afrontar los trabajadores fronterizos para ejercer la libre circulación, en materia fiscal y de seguridad social;
- la falta de conocimientos lingüísticos;
- la insuficiente coordinación de los sistemas públicos de seguridad social y los problemas para la portabilidad y el reconocimiento de las pensiones complementarias;
- los graves problemas que persisten para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y de las titulaciones académicas;
- las dificultades para el acceso a la formación continua;
- la falta de información y asesoramiento sobre la legislación europea y los procedimientos de la libre circulación de

trabajadores que a nivel nacional tienen los trabajadores, las empresas, los interlocutores sociales y las ONG, así como los tribunales y el resto de los actores jurídicos;

- la falta de información y asesoramiento para los trabajadores sobre cuestiones relativas a los derechos laborales y sociales, que deberían facilitarse ya en el país de origen, así como de puntos de contacto en el país de destino;
- la falta de oportunidades y los precios de la vivienda, así como la falta de viviendas sociales;
- la fiscalidad, las cotizaciones y prestaciones sociales discriminatorias;
- los problemas en el acceso a los servicios de salud;
- los obstáculos en los sistemas educativos de los hijos.

3.6 El CESE también ha elaborado dictámenes ⁽⁵⁾ sobre la legislación contra la discriminación por diversas causas. El Comité considera que tanto el Reglamento (UE) n° 492/2011 como las directivas antidiscriminación 2000/43/CE y 2000/78/CE debieran cumplirse y utilizarse para eliminar las discriminaciones de las legislaciones nacionales y de las prácticas, tanto administrativas, como jurídicas, así como en los convenios colectivos, para facilitar la movilidad laboral en la UE.

3.7 La movilidad es considerada positiva tanto para las empresas como por los trabajadores, si se produce de manera adecuada, voluntaria y justa. Así lo han manifestado BUSINESS EUROPE y la Confederación Europea de Sindicatos. Las empresas dispondrán de mayores oportunidades para la contratación, y los trabajadores podrán optar a una gama más amplia de oportunidades de trabajo.

3.8 La libre circulación de trabajadores a la que se refiere esta propuesta de Directiva debe distinguirse de la libre prestación de servicios de las empresas. En relación con la última propuesta de Directiva para el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, el CESE ha adoptado recientemente un dictamen ⁽⁶⁾.

3.9 El CESE apoya los nuevos esfuerzos para mejorar el funcionamiento del mercado interior de la UE y las medidas que facilitan la movilidad, eliminando los obstáculos que existen. La propuesta de Directiva obligará a los Estados miembros a adaptar sus legislaciones y sus instituciones, lo que el CESE respalda. El Comité desea que no se genere burocracia innecesaria para las empresas.

3.10 Las autoridades nacionales y los organismos de apoyo y supervisión velarán especialmente por la protección de la igualdad de trato a los trabajadores migrantes de la UE que tengan alguna discapacidad.

⁽²⁾ DO C 48, 15.2.2011, pp. 6-13.

⁽³⁾ DO C 228, 22.9.2009, pp. 14-23.

⁽⁴⁾ DO C 68, 6.3.2012, pp. 11-14, DO C 191, 29.6.2012, pp. 103-107.

⁽⁵⁾ DO C 204, 18.7.2000, pp. 82-90, DO C 155, 29.5.2001, pp. 65-71, DO C 77, 31.3.2009, pp. 102-108.

⁽⁶⁾ DO C 351, 15.11.2012, pp. 61-64.

4. Observaciones específicas y recomendaciones

4.1 Aunque el artículo 45 del Tratado y el Reglamento (UE) n° 492/2011 garantizan la igualdad de trato a los migrantes de la UE en el marco de la libre circulación si se aplicara correctamente en los Estados miembros, persisten muchos problemas en su aplicación práctica; por ello, el Comité considera que la propuesta de Directiva es el instrumento jurídico adecuado para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores, pues permitirá que se alcancen los objetivos previstos de forma uniforme cuando se inserte en las legislaciones nacionales. El Comité desea que el Parlamento y el Consejo también respalden la propuesta de Directiva.

4.2 El CESE considera que al proteger los derechos derivados de la libre circulación de los trabajadores europeos, garantizando la igualdad de trato, se facilitará la movilidad y se reforzará el mercado único. Las empresas y los trabajadores europeos dispondrán de nuevas oportunidades al aprovechar plenamente el potencial del mercado de trabajo europeo.

4.3 Asimismo el Comité considera que la igualdad de trato y la no discriminación facilitará la integración de los trabajadores migrantes y de sus familias.

4.4 En el Comité consultivo para la libre circulación de los trabajadores⁽⁷⁾, tanto la Confederación Europea de Sindicatos como BUSINESSEUROPE manifestaron su posición favorable a una propuesta de Directiva. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos conjuntos de los interlocutores sociales europeos para apoyar la movilidad justa y la migración económica en la UE⁽⁸⁾.

4.5 También el Comité técnico⁽⁹⁾ para la libre circulación de trabajadores deberá adoptar nuevas directrices para mejorar la movilidad laboral.

4.6 Con el fin de reducir aún más los actuales obstáculos a la movilidad, procede adoptar medidas adicionales, a fin de poner a disposición de los trabajadores móviles información sobre los derechos laborales y sociales comprensible en sus lenguas respectivas. Además debería reconocerse a los trabajadores un derecho autónomo al asesoramiento. Las estructuras de asesoramiento correspondientes deberían colaborar y mantener un vínculo estrecho con los interlocutores sociales y EURES, y asegurar que se informa a los trabajadores móviles, ya en sus países de origen, sobre la situación social y jurídica en los países de destino.

4.7 La Directiva, cuando esté correctamente transpuesta a las legislaciones nacionales, obligará a las autoridades públicas a garantizar el cumplimiento de la legislación europea para la libertad de circulación. También facilitará la actividad de los

empleadores y asesores jurídicos que en la actualidad desconocen la legislación europea. Así mismo, los trabajadores y sus familias tendrán mayor acceso a la información y a la protección de sus derechos.

4.8 El CESE respalda los cuatro objetivos que ha identificado la Comisión:

- reducir la discriminación de los trabajadores migrantes de la UE por razón de nacionalidad;
- eliminar las discrepancias entre los derechos que tienen los trabajadores migrantes de la UE sobre el papel y el ejercicio de estos derechos en la práctica, facilitando la correcta aplicación de la legislación;
- reducir la incidencia de prácticas desleales contra los trabajadores migrantes de la UE;
- capacitar a los trabajadores migrantes de la UE para que hagan respetar sus derechos.

4.9 El Comité comparte plenamente el objeto de la Directiva (artículo 1) para que se apliquen y se hagan cumplir de forma uniforme los derechos que confieren el artículo 45 de TFUE y los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) n° 492/2011, y comparte plenamente también el ámbito de aplicación (artículo 2) que se aplica a los aspectos que en materia de libre circulación de trabajadores abarca el Reglamento.

4.10 El CESE considera que el Reglamento y la Directiva protegen los derechos de los trabajadores transfronterizos, que son también trabajadores europeos que ejercen el derecho a la libre circulación.

4.11 El Comité también respalda que la garantía de la protección del derecho a la igualdad de trato, las vías de recurso y los plazos, se incorporen a los sistemas y procedimientos administrativos y judiciales de cada Estado miembro (artículo 3). Pero recomienda a los Estados miembros que la cuantía de las tasas de los procedimientos administrativos y judiciales debe ser reducida para que sea asequible a los trabajadores y a los miembros de sus familias.

4.12 El CESE también considera adecuado el texto del artículo 4: «Los Estados miembros velarán por que las asociaciones, las organizaciones u otras personas jurídicas que, de conformidad con las disposiciones de los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, tengan un interés legítimo en asegurarse de que se cumplen las disposiciones de la presente Directiva, puedan iniciar, en representación o en apoyo del trabajador y los miembros de su familia, con su consentimiento, cualquier procedimiento judicial o administrativo previsto para hacer cumplir los derechos derivados del artículo 45 del Tratado y de los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) n° 492/2011», sin perjuicio de la normativa procesal nacional de representación y defensa ante los tribunales. En este ámbito es fundamental el papel que las legislaciones nacionales otorgan a los sindicatos, que la Directiva debe tener en cuenta.

⁽⁷⁾ Reunión de 30 de octubre de 2012.

⁽⁸⁾ Programa conjunto de los interlocutores sociales europeos (2012-2014): Movilidad, migración económica y la integración de los trabajadores inmigrantes en el mercado laboral.

⁽⁹⁾ Previsto en el Reglamento (UE) n° 492/2011.

4.13 El Comité respalda el artículo 5 que obliga a los Estados miembros a designar estructuras y organismos para el fomento de la igualdad de trato, el análisis, la supervisión y el apoyo. El CESE está de acuerdo en que estas tareas concretas se puedan asignar, en función de la situación específica de cada país, bien a nuevas estructuras que vayan a crearse, bien a agencias nacionales ya existentes que tengan objetivos similares en materia de igualdad de trato y no discriminación. Los interlocutores sociales debería participar obligatoriamente en estas decisiones, en el marco de los sistemas nacionales. En ambos casos, las estructuras y organismos deberían incorporar claramente este nuevo mandato entre sus competencias y recibir los recursos humanos y financieros adecuados para la realización de las nuevas tareas. El Comité propone que estas agencias y organismos sean plenamente independientes de los gobiernos. Asimismo, los interlocutores sociales a nivel nacional y regional deben participar adecuadamente en estos organismos, en el marco de los sistemas nacionales.

4.14 La Directiva no menciona el papel de la inspección de trabajo y de la autoridad laboral que, en el marco de la transposición de la directiva, deberán velar por el cumplimiento de las normas de igualdad de trato en los contratos de trabajo, en los convenios colectivos y en los sistemas de protección social. El Comité propone que la Directiva incluya esta cuestión.

4.15 El CESE apoya las cuatro competencias que deberán tener estos organismos (artículo 5, apartado 2) como son: asistencia jurídica o de otro tipo, estudios, informes e información.

4.15.1 El sistema de «puntos de contacto únicos» puede ser muy importante para facilitar la información y las orientaciones a los trabajadores migrantes sobre cómo vivir y trabajar en cada Estado miembro. Los interlocutores sociales, además de estar estrechamente asociados a este sistema, deben colaborar con los puntos de información y asistencia ya existentes a nivel regional, nacional y europeo, así como con los organismos de formación continua. Es preciso mantener y apoyar el papel

esencial del portal EURES puesto que es un importante instrumento de la UE que se centra tanto en la movilidad de los trabajadores como en una mejor correspondencia entre las competencias y las necesidades del mercado laboral. También en este ámbito es necesario mejorar y asegurar en mayor medida la participación de los interlocutores sociales.

4.16 El CESE considera que el diálogo social entre los interlocutores en el mercado laboral y el diálogo tripartito entre el Gobierno, las organizaciones sindicales y patronales y el diálogo con la sociedad civil ⁽¹⁰⁾ son instrumentos muy importantes de las políticas públicas y tiene un impacto positivo para los ciudadanos. Por lo tanto respalda el artículo 6 relativo al diálogo social en el marco de los ordenamientos jurídicos nacionales.

4.17 La difusión de la información en los Estados miembros (artículo 7) es muy importante para que la migración de los trabajadores de la UE se desarrolle adecuadamente. Es vital que los trabajadores y los empleadores tengan acceso a la información; así funcionará bien el mercado interior y el mercado de trabajo europeo. La información adecuada y accesible puede limitar los abusos de los empleadores y la aceptación pasiva de la discriminación por parte de los trabajadores.

4.18 El CESE anima a los trabajadores migrantes y a sus familias a que utilicen también los sistemas de información existentes como Your Europe y EURES.

4.19 El CESE se congratula de que los interlocutores sociales europeos estén tratando la cuestión de la movilidad interna de la UE y la migración económica de terceros países en su actual programa de trabajo conjunto 2012-2014, y propone que la Comisión Europea ponga en marcha nuevos programas en colaboración con la Confederación Europea de Sindicatos y BUSINESS EUROPE para mejorar la información entre las organizaciones sindicales y patronales a nivel nacional, para facilitar la libre circulación más justa de los trabajadores europeos y sus familias y la protección de sus derechos.

Bruselas, 19 de septiembre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ DO C 181, 21.6.2012, pp. 137-142.