



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.4.2013
COM(2013) 236 final

2013/0124 (COD)

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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2013) 148 final}

{SWD(2013) 149 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Contexto general

La libre circulación de los trabajadores es una de las cuatro libertades fundamentales en que se basa el mercado único. Constituye uno de los valores centrales de la Unión Europea y es un elemento fundamental de la ciudadanía de la UE. El artículo 45 del TFUE consagra el derecho de los ciudadanos de la UE de desplazarse a otro Estado miembro por motivos de trabajo. Incluye específicamente el derecho a no sufrir discriminación por razón de la nacionalidad en lo que se refiere al acceso al empleo y a la remuneración y demás condiciones de trabajo. También incluye la eliminación de los obstáculos injustificados a la libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea. En el artículo 15, apartado 2, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea queda confirmado que todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro.

El Reglamento (UE) n° 492/2011¹ precisa los derechos derivados de la libre circulación de los trabajadores y define los ámbitos específicos en los que se prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad, en particular por lo que se refiere a lo siguiente²:

- acceso al empleo
- condiciones laborales
- ventajas sociales y fiscales
- acceso a la formación
- pertenencia a los sindicatos
- vivienda
- derecho a la educación de los hijos

Tanto el artículo 45 del TFUE como el Reglamento (UE) n° 492/2011 son directamente aplicables en todos los Estados miembros. No es necesario, pues, adoptar legislación nacional para transponer estas disposiciones. Toda autoridad nacional a cualquier nivel, así como todo empleador, sea público o privado, deben aplicar y respetar los derechos derivados de estas disposiciones.

A pesar de esto, los ciudadanos de la UE que quieren desplazarse, o que se desplazan, de un Estado miembro a otro por motivos laborales siguen encontrando problemas para ejercer sus derechos. Las dificultades con que se encuentran los ciudadanos explican en parte por qué la movilidad geográfica entre Estados miembros ha permanecido a un nivel relativamente bajo: conforme a la Encuesta sobre la población activa de la UE, en 2011 solo un 3,1 % de los

¹ Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO L 141 de 27.5.2011, p.p. 1–12). Este Reglamento codifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y sus sucesivas modificaciones.

² Encontrará una descripción completa de los derechos derivados del artículo 45 del TFUE y del Reglamento (UE) n° 492/2011 en la Comunicación de la Comisión «Reafirmación de la libre circulación de los trabajadores: derechos y avances importantes», COM(2010) 373 final, de 13 de julio de 2010, así como en el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

ciudadanos europeos en edad laboral (entre 15 y 64 años) vivía en un Estado miembro diferente al suyo³.

Según una encuesta del Eurobarómetro realizada en 2009, aunque un 60 % de los ciudadanos europeos estimaba que la libre circulación de los trabajadores es buena para la integración europea, solo un 48 % la consideraba positiva para las personas. Además, de acuerdo con los resultados de un Eurobarómetro más reciente (septiembre de 2011)⁴, el 15 % de los ciudadanos europeos no plantearía la posibilidad de trabajar en otro Estado miembro porque creen que hay demasiados obstáculos.

Asimismo, el «Informe sobre problemas y perspectivas de la ciudadanía europea» del Parlamento Europeo, de 20 de marzo de 2009, detallaba los obstáculos que siguen impidiendo disfrutar de los derechos a escala transfronteriza. Instaba a la Comisión a elaborar una lista de obstáculos para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE, basada en los resultados de una consulta pública, e incluía propuestas específicas para abordar estos obstáculos.

Más recientemente, el Parlamento Europeo, en su Resolución sobre el fomento de la movilidad de los trabajadores en la Unión Europea, de 25 de octubre de 2011, instaba a la Comisión y a los Estados miembros a tomar medidas a fin de que «garanticen [...] la correcta aplicación de la legislación vigente en materia de no discriminación, adopten medidas concretas para aplicar el principio de igualdad de trato de los trabajadores móviles [...]»⁵.

En sus Conclusiones del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) de marzo de 2009 sobre la movilidad profesional y geográfica de la mano de obra y la libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea, el Consejo invitó a la Comisión y a los Estados miembros «a promover medidas que respalden la movilidad laboral y social, así como la igualdad de trato y la no discriminación de los trabajadores migrantes de conformidad con el acervo» y a «seguir desarrollando estrategias e instrumentos adecuados para determinar y analizar los obstáculos a la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y contribuir eficazmente a la retirada de los obstáculos existentes, de conformidad con los Tratados».

El informe presentado por el Sr. Monti el 9 de mayo de 2010 («Una nueva estrategia para el mercado único») subraya el hecho de que, si bien en general la libre circulación de los trabajadores es un éxito desde el punto de vista jurídico, es la menos utilizada de las cuatro libertades del mercado único. El informe indica que la mayoría de los europeos considera que existen demasiados obstáculos para trabajar en otro lugar de la UE y que todavía subsisten

³ Eurostat, Encuesta de población activa de la UE 2011. No obstante, es preciso observar que las fuentes de datos disponibles tienden a subestimar el número de ciudadanos móviles que viven/trabajan en otros Estados miembros, bien porque estos ciudadanos no notifican que viven en otro Estado miembro, o bien porque las encuestas existentes cubren principalmente a las personas que residen de manera habitual en un país, pero no se refieren a los trabajadores móviles que se desplazan por un periodo de tiempo corto, por ejemplo, de solo unos meses.

⁴ Eurobarómetro 363 «*Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts*» (Mercado interior: sensibilización, percepción e impacto), septiembre de 2011; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf

⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/10-25/0455/P7_TA-PROV\(2011\)0455_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/10-25/0455/P7_TA-PROV(2011)0455_ES.pdf)

ciertos obstáculos jurídicos y administrativos en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores. Según el informe, los obstáculos en este ámbito son los más difíciles de superar.

En julio de 2010, en su Comunicación «Reafirmación de la libre circulación de los trabajadores: derechos y avances importantes»⁶, la Comisión señaló que estudiaría las formas de abordar las nuevas necesidades y los nuevos retos (en particular teniendo en cuenta las nuevas pautas de movilidad) a los que se enfrentan los trabajadores migrantes de la UE y los miembros de sus familias y, en el contexto de la nueva estrategia para el mercado único, consideraría la manera de promover y reforzar los mecanismos para la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato para los trabajadores de la UE y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.

Este objetivo quedó confirmado en el Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE»⁷, de 27 de octubre de 2010. La Comisión identificó la aplicación divergente e incorrecta del Derecho de la UE en materia de libre circulación de los trabajadores como uno de los principales obstáculos a que se enfrentan los ciudadanos de la UE en el ejercicio efectivo de los derechos que les confiere la legislación de la UE. En consecuencia, la Comisión anunció su intención de iniciar acciones para facilitar «la libre circulación de los ciudadanos de la UE y sus familiares de terceros países mediante el cumplimiento estricto de las normas de la UE, incluida la no discriminación; promoviendo las buenas prácticas y un mayor conocimiento de las normas de la UE sobre el terreno, así como impulsando la difusión entre los ciudadanos de la UE de información sobre sus derechos de libre circulación»⁸.

En su Paquete de empleo de 18 de abril de 2012 —Comunicación de la Comisión «Hacia una recuperación generadora de empleo»⁹— la Comisión anunció su intención de presentar «una propuesta legislativa [...] para apoyar a los trabajadores móviles (información y asesoramiento) en el ejercicio de los derechos derivados del Tratado y del Reglamento (UE) n° 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión».

El Presidente Barroso (directrices políticas para la Comisión 2010-2014) también ha subrayado la discrepancia entre la teoría y la práctica y ha hecho un llamamiento a favor de que la libre circulación y la igualdad de trato sean una realidad en la vida diaria de los ciudadanos. En su Discurso sobre el Estado de la Unión de 12 de septiembre de 2012, el Presidente Barroso puso de relieve la necesidad de crear un mercado laboral europeo y hacer que sea tan fácil para la gente trabajar en otro país como en su país de origen¹⁰.

La discrepancia entre los derechos que tienen los ciudadanos de la UE en teoría y lo que realmente ocurre en la práctica también se ha puesto de relieve en varios informes institucionales y aumentan las voces que piden a la Unión Europea que haga algo al respecto¹¹. El 2013 ha sido declarado Año Europeo de los Ciudadanos¹². Se centrará en los

⁶ COM(2010) 373 final de 13 de julio de 2010.

⁷ COM(2010) 603 final.

⁸ Acción n° 15 del Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010.

⁹ COM(2012) 173 final, de 18 de abril de 2012.

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_es.htm

¹¹ Informe del Parlamento Europeo sobre el fomento de la movilidad de los trabajadores en la Unión Europea, de julio de 2011; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Identificación de los obstáculos a la movilidad que subsisten en el mercado interior de trabajo», de marzo de 2009.

derechos de los ciudadanos y en la acción de la UE para garantizar la aplicación efectiva de estos derechos, tanto en beneficio de los ciudadanos como del conjunto de la UE.

A lo largo de los años, la Comisión ha recibido muchas denuncias de ciudadanos que querían desplazarse, o que ya se han desplazado a otro país de la UE por razones de trabajo, y cuyos derechos no son respetados. Los ciudadanos se sienten desprotegidos en el Estado miembro de acogida e incapaces de superar los obstáculos que encuentran.

El problema

Existen muchos ejemplos diferentes de obstáculos y problemas:

a) Autoridades públicas que incumplen el Derecho de la UE (legislación no conforme o aplicación incorrecta) y el efecto sobre los trabajadores migrantes de la UE.

Los problemas relativos al cumplimiento de la legislación nacional y a las diferentes prácticas subsisten en los Estados miembros y siguen siendo denunciados ante la Comisión. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- se aplican unas condiciones diferentes de contratación a los nacionales de otros Estados miembros;
- se imponen condiciones de nacionalidad para el acceso a puestos de trabajo que no están incluidos en la excepción contemplada en el artículo 45, apartado 4, del TFUE;
- se introducen cupos de nacionalidad para los ciudadanos de la UE (por ejemplo, en el ámbito del deporte a nivel profesional);
- se aplican unas condiciones diferentes de trabajo a los nacionales de otros Estados miembros (remuneración, perspectivas profesionales, grado, etc.);
- el acceso a las ventajas sociales está sujeto a condiciones que cumplen con mayor facilidad los nacionales que los demás ciudadanos de la UE (por ejemplo, una condición de residencia);
- las cualificaciones y la experiencia profesionales adquiridas en otros Estados miembros no se tienen en cuenta o se consideran de forma diferente respecto a las obtenidas en el Estado miembro de acogida con fines de acceso al empleo (por ejemplo, concesión de puntos adicionales en el último caso);
- las legislaciones nacionales imponen una condición de residencia en relación con el acceso a las becas de estudios para los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, a pesar de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en este ámbito;
- se discrimina a los trabajadores transfronterizos.

b) Empleadores y asesores jurídicos que incumplen el Derecho de la UE

La información recogida por expertos y por la Comisión¹² sugiere que existe un problema recurrente relacionado con el conocimiento de la normativa de la UE por parte de los empleadores de los sectores público y privado, independientemente de la conformidad o la

¹² Decisión nº 1093/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, relativa al Año Europeo de los Ciudadanos (2013), DO L 325 de 23.11.2012, p. 1.

¹³ Véase en el punto 2.

inconformidad de la legislación nacional. El desconocimiento de la normativa, junto con la incomprensión de la misma, parecen ser los principales motivos de este problema, especialmente por lo que se refiere a los empleadores del sector privado (por ejemplo, solo pueden solicitar empleo las personas que hayan sido residentes durante un determinado periodo, las cualificaciones y la experiencia profesionales adquiridas en otro Estado miembro no se reconocen, los requisitos lingüísticos son excesivos, etc.).

Además, los asesores jurídicos no son siempre conscientes ni están siempre familiarizados con la legislación de la Unión en materia de libre circulación de los trabajadores.

c) Trabajadores migrantes de la UE que no tienen acceso a la información ni disponen de medios para garantizar sus derechos

En varias encuestas¹⁴, los ciudadanos han mencionado que no saben dónde acudir cuando tienen problemas relacionados con los derechos que les confiere la UE. También existen pruebas de que los migrantes encuentran dificultades para acceder a la protección disponible; por ejemplo, no son conscientes de los procedimientos y sistemas nacionales, no poseen la habilidad lingüística necesaria para acceder a los servicios o el coste de la asesoría y la asistencia jurídicas es demasiado elevado.

Los problemas identificados afectan a los ciudadanos de la UE que se trasladan a otro Estado miembro por motivos laborales y regresan al mercado laboral de su Estado miembro de origen.

Objetivos

Para abordar estos problemas se han identificado los siguientes objetivos específicos:

- 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 existente;
- reducir la incidencia de prácticas desleales contra los trabajadores migrantes de la UE;
- y capacitar a los trabajadores migrantes de la UE para que hagan respetar sus derechos.

¹⁴ Eurobarómetro 363 «Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts» (Mercado interior: sensibilización, percepción e impacto), septiembre de 2011; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf

2. RESULTADOS DE LA CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

2.1. Consulta con las partes interesadas

a) Red de expertos sobre la libre circulación de los trabajadores

La red de juristas en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores informa anualmente de la situación jurídica al respecto en la Unión Europea¹⁵.

El primer informe¹⁶, finalizado en enero de 2011, se centra en el carácter ejecutorio del derecho a la igualdad de trato sobre la base de la nacionalidad en relación con los trabajadores migrantes y en el marco jurídico existente en cada Estado miembro. El informe concluye que es poco frecuente que este derecho reciba el mismo nivel de protección y garantías que el derecho a la igualdad de trato por otros motivos (como raza, edad y sexo). En la mayoría de países de la UE los trabajadores migrantes de la UE siguen percibiéndose más como trabajadores procedentes de un tercer país que como trabajadores nacionales. Muchos trabajadores migrantes de la UE que se enfrentan a discriminación por motivos de nacionalidad tienen que apoyarse en una interpretación generosa de la normativa nacional adoptada para transponer las Directivas sobre igualdad de la UE que combaten la discriminación por otras razones.

El segundo informe, presentado en octubre de 2011, incluía un resumen de los principales problemas para la aplicación de la normativa sobre la libre circulación de los trabajadores identificados en cada Estado miembro. Determinados problemas, que aparentemente son de naturaleza sistémica en algunos Estados miembros, constituyen sencillamente una discriminación prohibida por la legislación. La mayor parte de los problemas son el resultado de una discriminación indirecta o de restricciones injustificadas al ejercicio del derecho de los trabajadores a la libre circulación. Por ejemplo, los criterios de residencia en que se basa la admisibilidad para acceder a determinadas ventajas sociales y fiscales, unos requisitos lingüísticos excesivos, o el hecho de que los Estados miembros no tengan en cuenta los años trabajados en un empleo similar en otros Estados miembros de la UE al calcular la antigüedad de un empleado del sector público y las ventajas asociadas.

b) Debates en el seno del Comité consultivo para la libre circulación de trabajadores

Los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores, los problemas relacionados con la discriminación por razón de la nacionalidad y la necesidad de un mejor cumplimiento de la actual normativa de la UE se debatieron en una serie de reuniones del Comité consultivo para la libre circulación de los trabajadores celebradas entre octubre de 2010 y octubre de 2012.

¹⁵ Los informes europeos anuales presentados por la red desde 2006 están disponibles en la siguiente dirección:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=25&subCategory=475&country=0&year=0&advSearchKey=consolidated+report&mode=advancedSubmit&langId=es>

Se basan en los informes nacionales anuales de cada Estado miembro, disponibles en la siguiente dirección:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=25&subCategory=475&country=0&year=0&advSearchKey=%22national+report%22&mode=advancedSubmit&langId=es>

¹⁶ Informe temático «Application of Regulation 1612/68» de enero de 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>

Asimismo, se solicitó a los miembros del Comité consultivo, formado por representantes de los Estados miembros e interlocutores sociales representados a nivel nacional y europeo, que respondieran a un cuestionario elaborado por la Comisión. El cuestionario tenía por objeto identificar las acciones llevadas a cabo a nivel nacional para informar, asistir, apoyar y proteger a los trabajadores de la UE en relación con la aplicación del Reglamento (UE) n° 492/2011.

Los miembros del Comité reconocieron la importancia de la aplicación real y eficaz de los derechos existentes. Las soluciones que propusieron en relación con esta necesidad iban desde actividades de sensibilización a una aplicación más estricta de la normativa y un mejor acceso de los trabajadores migrantes de la UE a la información y al apoyo. En la reunión del Comité consultivo para la libre circulación de los trabajadores de 30 de octubre de 2012, los interlocutores sociales —tanto ETUC como Business Europe— expresaron unas posiciones ampliamente favorables a una propuesta de Directiva.

c) Consulta pública

Entre junio y agosto de 2011 la Comisión llevó a cabo una consulta pública. Ciudadanos, autoridades nacionales, sindicatos, patronales y asociaciones (ONG, asociaciones de profesionales autónomos, etc.) dieron su opinión sobre los principales problemas a que se enfrentan los trabajadores al ejercer su derecho a la libre circulación, el actual nivel de protección de los trabajadores y la necesidad de que la UE tome medidas para ayudar a los trabajadores a disfrutar plenamente de sus derechos.

Se recibieron 243 respuestas en total, de las cuales 169 eran de ciudadanos y 74 de organizaciones, incluidas las autoridades nacionales. Entre las respuestas de las organizaciones, los que más contribuciones presentaron fueron los sindicatos (27 % de las respuestas), seguidos de las ONG (17 %), las autoridades nacionales (15 %) y las patronales (12 %).

La mayoría de respuestas estaban de acuerdo en que los trabajadores de la UE deberían estar mejor protegidos contra la discriminación por razón de la nacionalidad. La adopción de legislación de la UE fue la medida más importante sugerida por los sindicatos, las ONG, las empresas privadas, las autoridades regionales y locales y los ciudadanos. Las autoridades nacionales estaban divididas. Los empleadores indicaron claramente que la sensibilización es muy importante. La creación de estructuras o puntos de contacto en los Estados miembros se consideraba una medida importante en la mayoría de respuestas. Los intercambios de buenas prácticas entre países de la UE también se consideraron un instrumento importante, mientras que las organizaciones sin ánimo de lucro, los sindicatos, las empresas privadas y las autoridades regionales¹⁷ consideraron importantes las organizaciones de apoyo.

¹⁷ Los anexos 7 y 8 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Iniciativa para apoyar a los trabajadores migrantes de la UE en el ejercicio de sus derechos de libre circulación» adjunto a la presente propuesta contienen un resumen de las respuestas recibidas.

2.2. Evaluación de impacto

En consonancia con su iniciativa para legislar mejor, la Comisión realizó una evaluación de impacto de otras alternativas estratégicas, basada en un estudio externo¹⁸, que finalizó en abril de 2012¹⁹.

Las diferentes alternativas estratégicas incluyen una gama de opciones que representan distintos grados de intervención de la UE: mantener el *status quo*, llevar a cabo cambios sin reglamentación o reglamentar. Respecto de la última, las opciones contemplan escenarios diferenciados que van desde una intervención «ligera» (un instrumento jurídico no vinculante, como es la Recomendación) hasta la máxima intervención en forma de instrumento jurídico vinculante como la Directiva.

Todas estas opciones se analizaron en el contexto de los objetivos generales.

La evaluación de impacto puso de relieve que una iniciativa jurídica vinculante tendría un efecto tangible en el ejercicio de los derechos de libre circulación. Un instrumento jurídico vinculante que obligue a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para garantizar la existencia de mecanismos eficaces de difusión de la información y asesoramiento a los ciudadanos es una forma efectiva y eficaz de lograr los objetivos establecidos.

La opción preferida es una Directiva combinada con otras iniciativas, como directrices comunes sobre temas específicos que deberá adoptar el Comité técnico²⁰ para la libre circulación de los trabajadores. En un documento de orientación común se abordará la cuestión específica de la aplicación del Derecho de la UE en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores.

Una Directiva que introdujera medidas dirigidas a apoyar a los trabajadores migrantes de la UE que encuentren problemas de libre circulación tendría como objetivo reforzar la sensibilización de las autoridades nacionales sobre este asunto y potenciar su acción contra la discriminación por razón de la nacionalidad. Al aumentar la visibilidad al respecto, los ciudadanos estarían mejor informados de sus derechos y también aumentaría la concienciación de los empleadores de los sectores público y privado, así como de otros agentes interesados (ONG, interlocutores sociales, etc.). Además, sin crear cargas adicionales para los empleadores, una Directiva contribuiría significativamente a una mejor comprensión y aplicación del Derecho de la UE, al exigir específicamente a los Estados miembros que velen por que los agentes interesados estén mejor informados. Al prever vías de recurso concretas contra toda violación de los derechos contemplados en el artículo 45 del TFUE y permitir la intervención de terceras partes en nombre de los trabajadores migrantes de la UE, también será más fácil para los ciudadanos ejercer sus derechos y recibir apoyo para hacerlo.

¹⁸ Contrato marco múltiple VT 2011/012, Estudio para analizar y evaluar el impacto socioeconómico y medioambiental de posibles iniciativas de la UE en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores, en particular respecto de la ejecución de las actuales disposiciones de la UE (VC/2011/00476).

¹⁹ Estudio —llevado a cabo por Ramboll— para analizar y evaluar el impacto de posibles iniciativas de la UE en materia de libre circulación de los trabajadores, en particular por lo que se refiere al control de la ejecución de las actuales disposiciones, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=474&langId=en>

²⁰ El Comité técnico previsto en el Reglamento (UE) n° 492/2011 se compone de representantes de los Estados miembros.

El proyecto de evaluación de impacto fue aprobado por el Comité de evaluación de impacto en julio de 2012. El dictamen del mencionado Comité, así como la evaluación de impacto final y su resumen se publican junto con esta propuesta.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

3.1. Contexto general: resumen de la acción propuesta

La presente propuesta de Directiva tiene como objetivo reforzar la forma en que el artículo 45 del TFUE y el Reglamento (UE) n° 492/2011 se aplican en la práctica en el territorio de la Unión Europea, estableciendo un marco común general de disposiciones y medidas adecuadas para facilitar una aplicación mejor y más uniforme de los derechos concedidos por la legislación de la UE a los trabajadores y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.

En particular, la propuesta de Directiva introduce obligaciones jurídicas a fin de:

- garantizar que los trabajadores migrantes de la UE dispongan de medios de recurso adecuados a nivel nacional. Todo trabajador de la UE que crea haber sido víctima de discriminación por razón de la nacionalidad debería tener la posibilidad de iniciar unos procedimientos administrativos y/o judiciales adecuados para objetar dicho comportamiento discriminatorio;
- ofrecer una mayor protección a los trabajadores velando por que las asociaciones, las organizaciones u otras personas jurídicas con un interés legítimo en la promoción de los derechos de libre circulación de los trabajadores puedan participar en todo procedimiento administrativo o judicial en representación o apoyo de los trabajadores migrantes de la UE en caso de violación de los derechos de estos últimos;
- crear estructuras u organismos a nivel nacional que promuevan el ejercicio del derecho a la libre circulación mediante el suministro de información, apoyo y asistencia a los trabajadores migrantes de la UE que sufran discriminación basada en la nacionalidad;
- aumentar la sensibilización de los empleadores, los trabajadores, y cualquier otra parte interesada mediante el suministro de información pertinente fácilmente accesible;
- promover el diálogo con las organizaciones no gubernamentales adecuadas y con los interlocutores sociales.

3.2. Base jurídica

La presente propuesta se basa en el artículo 46 del TFUE, la misma base jurídica que el Reglamento (UE) n° 492/2011, que permite la adopción de reglamentos o directivas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

3.3. Principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Los problemas identificados con respecto a la aplicación y el control de la ejecución del Derecho de la UE sobre libre circulación de los trabajadores, y, en particular, del Reglamento (UE) n° 492/2011, están relacionados con los objetivos establecidos en el artículo 3, apartado 3, del TUE, con arreglo al cual la Unión Europea estableció un mercado interior

basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, así como en los artículos 45 (libre circulación y no discriminación por razón de la nacionalidad de los trabajadores de la UE) y 18 (no discriminación por razón de la nacionalidad de los ciudadanos de la UE) del TFUE.

La normativa pertinente de la UE debe aplicarse adecuada y eficazmente. Las diferencias y discrepancias en la forma en que se aplica el Reglamento (UE) nº 492/2011 y se controla su cumplimiento en los diferentes Estados miembros afectan negativamente al correcto funcionamiento de la libre circulación en tanto que libertad fundamental. De la experiencia adquirida se deriva que es muy difícil crear un marco con las condiciones equitativas necesarias para que los trabajadores ejerzan sus derechos de libre circulación en el territorio de la UE. En estas circunstancias, la claridad y seguridad jurídica necesarias solo pueden lograrse a nivel de la UE.

Los objetivos de la propuesta no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, se requiere una acción a escala de la UE.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos. A fin de mejorar la aplicación y el cumplimiento del Reglamento (UE) nº 492/2011 en la práctica, propone medidas preventivas, como la garantía de unas vías de recurso adecuadas y el suministro de información, apoyo y asesoría de conformidad con las tradiciones y prácticas nacionales.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las medidas propuestas, los Estados miembros tendrán libertad para elegir las medidas de aplicación que mejor se adapten a sus procedimientos y sistemas jurídicos nacionales.

3.4. Explicación detallada de la propuesta

3.4.1. *CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES*

3.4.1.1. Artículo 1 – Objeto de la Decisión

El artículo 45 del TFUE es una disposición de la legislación de la UE directamente aplicable en el ordenamiento jurídico nacional de los Estados miembros, mediante la cual se confiere directamente a los ciudadanos europeos el derecho a desplazarse a otro Estado miembro para ocupar un puesto de trabajo o aceptar ofertas de empleo, trabajar en dicho Estado sin necesidad de obtener un permiso de trabajo, residir en dicho Estado por este motivo y permanecer en el mismo incluso una vez haya finalizado el empleo. También confiere el derecho a recibir igualdad de trato con respecto a los nacionales por lo que se refiere al acceso al empleo, a la remuneración y a otras condiciones de trabajo y empleo. Por tanto, implica la abolición de cualquier tipo de discriminación (directa o indirecta) basada en la nacionalidad en el ejercicio de estos derechos, así como de cualquier obstáculo injustificado al ejercicio del derecho a la libre circulación²¹.

El Reglamento (UE) nº 492/2011 es también un instrumento jurídico que, por su naturaleza, es directamente aplicable, por lo que los Estados miembros no tienen que adoptar medidas de

²¹ Véase, en particular, el asunto C-325/08: Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2010: *Olympique Lyonnais SASP contra Olivier Bernard y Newcastle UFC*, Rec. 2010, p. I-2177.

aplicación para que sus ciudadanos puedan disfrutar de los derechos que les confiere dicho Reglamento.

Los derechos conferidos por el mencionado Reglamento a las personas, cuyo cumplimiento facilitará la presente propuesta, son los incluidos en el capítulo I «Empleo, igualdad de trato, y familias de los trabajadores», en los artículos 1 a 10. Se refieren, en particular, al acceso al empleo (sección 1, artículos 1 a 6, Del acceso al empleo), a la igualdad de trato en relación con el empleo y las condiciones laborales (sección 2, artículos 7 a 9, Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato) y a los miembros de la familia del trabajador (sección 3, artículo 10, De la familia de los trabajadores).

La presente propuesta de Directiva no afecta al Capítulo II, De la puesta en relación y de la compensación por las ofertas y demandas de empleo (artículos 11 a 20), al Capítulo III, De los organismos encargados de asegurar una estrecha colaboración entre los Estados miembros en materia de libre circulación y de empleo de los trabajadores (artículos 20 a 34), ni al Capítulo IV, Disposiciones finales (artículos 35 a 42), del Reglamento (UE) nº 492/2011.

3.4.1.2. Artículo 2 - Ámbito de aplicación

La propuesta no modifica el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) nº 492/2011. Solo se aplica en casos de discriminación por razón de la nacionalidad en relación con asuntos cubiertos por el mencionado Reglamento, mediante la introducción de las disposiciones de protección, información y apoyo, de conformidad con los artículos 3 a 7 de la presente propuesta de Directiva. Sustenta la garantía de igualdad de trato y refuerza las vías de recurso en caso de obstáculos injustificados en relación con la elegibilidad para el empleo y el acceso al mismo de los trabajadores que ejerzan sus derechos de libre circulación en el territorio de la Unión Europea.

En este contexto, la propuesta de Directiva cubre las siguientes cuestiones:

- 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.

3.4.2. *CAPÍTULO II – GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO*

3.4.2.1. Artículo 3 – Defensa de los derechos – Vías de recurso - Plazos

Este artículo impone a los Estados miembros la obligación legal de facilitar a los trabajadores migrantes de la UE unas vías de recurso adecuadas a nivel nacional. Contempla asimismo el cumplimiento y la defensa de los derechos, lo que, de por sí, ya afecta a un derecho fundamental. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea confirma el

derecho a una tutela judicial efectiva a toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados o no se respeten. La propuesta cubre las vías de recurso tanto judiciales como extrajudiciales, incluidos los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación y la mediación. Los Defensores del Pueblo y los organismos de igualdad, así como otras estructuras similares, también pueden ser una alternativa a los tribunales. De conformidad con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, este artículo establece que los Estados miembros, en caso de que solo contemplen procedimientos administrativos, garantizarán que toda decisión administrativa pueda impugnarse ante los tribunales.

De conformidad con la jurisprudencia del TJ²², el apartado 2 de este artículo especifica que el apartado anterior se aplica sin perjuicio de las normativas nacionales relativas a los plazos para interponer recurso en relación con el principio de igualdad de trato, siempre que no pueda considerarse que dichos plazos hacen prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos a la libre circulación de los trabajadores conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión

3.4.2.2. Artículo 4 – Acción de asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas

Este artículo introduce la obligación de que los Estados miembros velen por que las asociaciones, las organizaciones u otras personas jurídicas (como los sindicatos, las ONG u otras organizaciones) puedan participar en todo procedimiento administrativo o judicial en representación o en apoyo de los trabajadores migrantes de la UE en caso de violación de los derechos conferidos a estos últimos por la Directiva o el Reglamento (UE) nº 492/2011. La definición de la forma en que esta disposición debe aplicarse en la práctica se dejará a la discreción de los Estados miembros, de conformidad con los procedimientos y sistemas jurídicos nacionales.

Las asociaciones, las organizaciones u otras personas jurídicas pueden desempeñar un importante papel en la defensa de los derechos en representación o en apoyo de un trabajador y los miembros de su familia²³. La asistencia puede ser distinta de un Estado miembro a otro, de acuerdo con sus prácticas, sus tradiciones, sus procedimientos y sus sistemas judiciales (por ejemplo, los sindicatos podrían intervenir, hacerse cargo de los costes o prestar asistencia a las víctimas de discriminación).

Como en el artículo 3, el artículo 4, apartado 2, especifica que el apartado 1 se aplicará sin perjuicio de las normativas nacionales relativas a los plazos para interponer recurso.

3.4.3. *CAPÍTULO III - FOMENTO DE LA IGUALDAD DE TRATO – ORGANISMOS, ESTRUCTURAS O PUNTOS DE CONTACTO - DIÁLOGO*

3.4.3.1. Artículo 5 – Puntos de contacto, estructuras u organismos

Este artículo prevé el establecimiento de estructuras de información, promoción o apoyo, o de organismos a nivel nacional, para que presten apoyo a los trabajadores migrantes de la UE y fomenten, analicen y supervisen los derechos que la legislación de la UE les confiere a ellos y

²² Sentencia de 16 de mayo de 2000 en el asunto C-78/98 Preston, Rec. 2000, p. I-03201.

²³ Actualmente, este derecho existe en distintas formas en la mayoría de los Estados miembros, excepto Alemania, Estonia y Malta.

a los miembros de sus familias. No obstante, estas funciones también las pueden llevar a cabo organismos existentes ya establecidos en los Estados miembros para combatir la discriminación basada en otros motivos en el contexto de la aplicación de la legislación de la UE, o agencias responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales. En tal caso, el Estado miembro debe velar por que el organismo existente reciba recursos suficientes para realizar tareas adicionales. A tal efecto, la formación de expertos podría optar a ayudas en el marco del Fondo Social Europeo.

Entre las tareas de estas estructuras u organismos deben incluirse las siguientes:

- a) Suministrar información a toda las partes interesadas pertinentes y aumentar el apoyo a los trabajadores migrantes de la UE; proporcionar asesoría y asistencia a las supuestas víctimas de discriminación a raíz de sus reclamaciones, sin perjuicio de los derechos de las personas jurídicas a que hace referencia el artículo 4. Mientras que en unos países los organismos en el ámbito de la igualdad establecidos en virtud de las directivas de la UE relativas a la lucha contra la discriminación basada en otros motivos tienen capacidad legal y pueden llevar un caso a juicio, en otros solo pueden asistir al demandante o presentar observaciones ante los tribunales.
- b) Llevar a cabo estudios independientes sobre la discriminación por razón de la nacionalidad;
- c) Publicar informes independientes y formular recomendaciones en relación con la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación por razón de la nacionalidad.
- d) Publicar información sobre cualquier aspecto relacionado con la aplicación, a escala nacional, de la normativa de la UE en materia de libre circulación de los trabajadores.

Quedará a discreción de cada Estado miembro decidir si es necesario crear una estructura completamente nueva o si se pueden asignar a organismos ya existentes en todos los Estados miembros las funciones descritas anteriormente para el fomento de la no discriminación. Actualmente, los organismos sobre igualdad existentes en diecinueve Estados miembros²⁴ podrían asumir las competencias relativas a la «nacionalidad».

Además, este artículo prevé sinergias entre las estructuras u organismos existentes o nuevos y otros instrumentos de información, promoción y apoyo a nivel de la UE, como Your Europe, SOLVIT, EURES, la Red Enterprise Europe y los puntos de contacto únicos.

Tomar como punto de partida estructuras existentes tiene la ventaja de que se puede aprovechar su conocimiento y experiencia. También hace que aumenten la simplicidad y la accesibilidad, puesto que evita el riesgo de crear confusión e incertidumbre por lo que se refiere a saber adónde dirigirse en caso de problemas.

²⁴ AT, BE, BG, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SL, SK y UK. Encontrará más información en el punto 3.1.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Iniciativa para apoyar a los trabajadores migrantes de la UE en el ejercicio de sus derechos de libre circulación» adjunto a la presente propuesta.

3.4.3.2. Artículo 6 - Diálogo

Este artículo requiere que los Estados miembros, de conformidad con las tradiciones y las prácticas nacionales, tomen medidas adecuadas para potenciar y fomentar el diálogo con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales que, con arreglo a su legislación y sus prácticas nacionales, tengan interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por razón de la nacionalidad.

3.4.4. *CAPÍTULO IV – ACCESO A LA INFORMACIÓN*

3.4.4.1. Artículo 7 - Difusión de la información

Este artículo prevé una información y una difusión adecuadas sobre los derechos de los trabajadores y los miembros de sus familias en relación con la igualdad de trato derivada de la Directiva y de los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) nº 492/2011. Cuanto mayor sea la eficacia del sistema público de información y prevención, menor será la necesidad de buscar soluciones individuales. La propuesta de Directiva deja la elección de los instrumentos de información a los Estados miembros, pero la información digital o en línea, con vínculos a instrumentos de información ya existentes a escala de la UE —los sitios web Your Europe y EURES— debería ser obligatoria.

No obstante, estos instrumentos pueden completarse con cualquier otra actividad de información pública que refleje las mejores prácticas observadas por los expertos y los agentes interesados nacionales, como campañas de sensibilización o información específica. El papel activo de los interlocutores sociales, los organismos en materia de igualdad, las ONG y otras asociaciones podría ser también muy importante en relación con la difusión de información.

3.4.5. *CAPÍTULO V - DISPOSICIONES FINALES*

3.4.5.1. Artículo 8 - Requisitos mínimos

El primer apartado constituye una disposición tipo de «no regresión» que especifica que los Estados miembros pueden haber adoptado -o querer adoptar- normas que garanticen un nivel de protección superior al establecido por la Directiva propuesta.

El segundo apartado indica de forma explícita que los Estados miembros son libres de ampliar las competencias de los organismos a que se refiere el artículo 5 a fin de incluir asimismo la no discriminación por razón de la nacionalidad para todos los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación, tal como está consagrado en el artículo 21 del TFUE y en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros²⁵.

El tercer apartado dispone que los Estados miembros, al transponer la presente Directiva, no deben reducir los niveles existentes de protección contra la discriminación.

²⁵

DO L 158 de 30.4.2004.

3.4.5.2. Artículo 9 – Transposición

Los Estados miembros deben adoptar las medidas de transposición necesarias en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Directiva, y cumplir determinados requisitos de información, como comunicar a la Comisión la forma en que han transpuesto la Directiva al ordenamiento jurídico nacional y hacer referencia a la Directiva en todas las medidas de transposición.

En este contexto, de conformidad con la Declaración política común de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos, de 28 de septiembre de 2001, procede que los Estados miembros adjunten a la notificación de sus medidas de transposición uno o varios documentos que expliquen la relación entre los elementos de la presente Directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Teniendo en cuenta que, por lo que respecta a algunas disposiciones de la presente Directiva como las relativas a las estructuras y los organismos que contempla el artículo 5, varios Estados miembros ya disponen de legislación en materia de lucha contra la discriminación por otros motivos en el contexto de la aplicación de la legislación de la UE, o de agencias responsables a escala nacional para la defensa de los derechos humanos o la protección de los derechos de las personas, los documentos explicativos permitirían una mejor identificación de las medidas específicas adoptadas o existentes dirigidas a luchar contra la discriminación por razón de nacionalidad.

3.4.5.3. Artículo 10 – Informe

La Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la presente Directiva como máximo dos años después de la expiración del plazo de su transposición. También puede, en su caso, presentar propuestas de futuras medidas. Para ello, en el marco de su informe de aplicación y de la experiencia adquirida sobre el terreno, la Comisión supervisará asimismo la forma en que los Estados miembros hayan elegido extender las competencias de las estructuras o los organismos a que hace referencia el artículo 5 al derecho a la igualdad de trato sin discriminación por razón de la nacionalidad de todos los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación de conformidad con el Derecho de la Unión.

3.4.5.4. Artículo 11 - Entrada en vigor

Se trata de una disposición tipo que especifica que la Directiva entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

3.4.5.5. Artículo 12 - Destinatarios

Se trata de una disposición tipo que especifica que la Directiva está dirigida a los Estados miembros.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Está previsto que las implicaciones de la presente propuesta en el presupuesto de la Unión sean limitadas. Se estima que los costes del estudio de evaluación que se llevará a cabo en 2015 no superarán los 300 000 euros y se cubrirán con los fondos disponibles procedentes de la línea presupuestaria destinada a la financiación de la libre circulación de los trabajadores, la coordinación de los sistemas de seguridad social y las medidas para los emigrantes, incluidos

los procedentes de terceros países. Los costes relacionados con los recursos humanos (131 000 euros anuales) quedarán cubiertos por la rúbrica 5 del Marco Financiero Plurianual. Para más detalles, véase la ficha financiera que acompaña a la presente propuesta.

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

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 46,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión de la propuesta de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²⁶,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²⁷,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La libre circulación de los trabajadores es una libertad fundamental de los ciudadanos de la UE y uno de los pilares del mercado interior de la Unión, consagrada en el artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Su aplicación está detallada en la legislación de la Unión dirigida a garantizar el pleno ejercicio de los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias.
- (2) La libre circulación de los trabajadores es también un elemento clave para el desarrollo de un verdadero mercado de trabajo de la Unión, ya que permite que los trabajadores se desplacen desde zonas de alto desempleo a zonas con carencia de mano de obra, ayuda a más personas a encontrar un empleo que se adapte mejor a sus habilidades y contribuye a superar los estrangulamientos del mercado de trabajo.

²⁶ DO C [...] de [...], p. [...].

²⁷ DO C [...] de [...], p. [...].

- (3) La libre circulación de los trabajadores otorga a cada ciudadano el derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar y para residir en el mismo a tal fin. Le protege contra la discriminación por razón de la nacionalidad en relación con el empleo, la remuneración y otras condiciones laborales, garantizándoles la igualdad de trato con respecto de los nacionales de ese Estado miembro. Es necesario distinguirla de la libre prestación de servicios, que otorga a las empresas el derecho a prestar sus servicios en otro Estado miembro, para lo cual pueden enviar («desplazar») temporalmente a sus propios trabajadores a ese Estado miembro para que realicen allí el trabajo necesario a tal fin.
- (4) Por lo que se refiere a los trabajadores y las familias de los trabajadores que ejercen su derecho a la libre circulación, el artículo 45 del Tratado les confiere unos derechos sustantivos para el ejercicio de esta libertad fundamental, que vienen especificados en el Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión²⁸.
- (5) Sin embargo, el ejercicio efectivo de la libertad de circulación de los trabajadores sigue representando un gran reto y, muchos trabajadores con frecuencia no son conscientes de sus derechos de libre circulación. Siguen sufriendo discriminación por razón de la nacionalidad al desplazarse a otro Estado miembro de la Unión Europea. Por tanto, existe entre la legislación y su aplicación práctica una discrepancia que debe ser abordada.
- (6) En julio de 2010, en su Comunicación «Reafirmación de la libre circulación de los trabajadores: derechos y avances importantes»²⁹, la Comisión señaló que estudiaría las formas de abordar las nuevas necesidades y los nuevos retos (en particular a la luz de las nuevas pautas de movilidad) a los que se enfrentan los trabajadores migrantes de la UE y los miembros de sus familias y, en el contexto de la nueva estrategia para el mercado único, examinaría la manera de promover y reforzar los mecanismos para la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato para los trabajadores de la UE y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.
- (7) En su Informe sobre la Ciudadanía de la UE «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos», de 27 de octubre de 2010³⁰, la Comisión identificó la aplicación divergente e incorrecta del Derecho de la UE sobre la libre circulación de los trabajadores como uno de los principales obstáculos a que se enfrentan los ciudadanos de la UE en el ejercicio efectivo de los derechos que les confiere la legislación de la UE. Por consiguiente, la Comisión anunció su intención de actuar a fin de facilitar «la libre circulación de ciudadanos de la UE y sus familiares de terceros países mediante el cumplimiento estricto de las normas de la UE, incluida la no discriminación; promoviendo las buenas prácticas y un mayor conocimiento de las normas de la UE sobre el terreno, así como impulsando la difusión a los ciudadanos de la UE de la información relativa a sus derechos de libre circulación» (acción n° 15 del Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2010).

²⁸ DO L 141 de 27.5.2011, p. 1.

²⁹ COM(2010) 373 final, de 13 de julio de 2010.

³⁰ COM(2010) 603 final.

- (8) En su Paquete de empleo de 18 de abril de 2012 —Comunicación de la Comisión «Hacia una recuperación generadora de empleo»³¹— la Comisión anunció su intención de presentar «una propuesta legislativa [...] para apoyar a los trabajadores móviles (información y asesoramiento) en el ejercicio de los derechos derivados del Tratado y del Reglamento (UE) n° 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión».
- (9) Una aplicación y un cumplimiento adecuados y eficaces son elementos clave para la protección de los derechos de los trabajadores, mientras que si el cumplimiento no se garantiza adecuadamente se debilita la eficacia de las disposiciones de la Unión aplicables en este ámbito.
- (10) Una aplicación más eficaz y uniforme de los derechos que confiere la normativa de la Unión en materia de libre circulación de los trabajadores también es necesaria para el buen funcionamiento del mercado interior.
- (11) Deben mejorar la aplicación y la supervisión de la normativa de la Unión en materia de libre circulación, a fin de garantizar que los trabajadores estén mejor informados de sus derechos, ayudarlos y protegerlos en el ejercicio de los mismos y combatir cualquier elusión de estas normas por parte de las autoridades públicas o los empleadores privados.
- (12) Con objeto de garantizar la correcta aplicación de las normas sustantivas relativas a los derechos de los trabajadores en materia de libre circulación por motivos de trabajo y controlar su cumplimiento, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para proteger a los trabajadores contra la discriminación por razón de la nacionalidad y contra todo obstáculo injustificado al ejercicio del mencionado derecho.
- (13) A estos efectos, procede establecer normas específicas para el cumplimiento eficaz de las normas sustantivas que rigen la libertad de circulación de los trabajadores y facilitar una aplicación mejor y más uniforme del artículo 45 del Tratado y del Reglamento (UE) n° 492/2011.
- (14) En este contexto, los trabajadores que hayan sido objeto de discriminación por razón de la nacionalidad, o hayan sufrido cualquier restricción injustificada al ejercicio de sus derechos de libre circulación, deben disponer de vías de recurso y medios de protección jurídica adecuados y eficaces. En caso de que solo contemplen procedimientos administrativos, los Estados miembros garantizarán que toda decisión administrativa pueda impugnarse ante los tribunales, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta.
- (15) Para conseguir unos niveles de protección más eficaces, también se debe facultar a las asociaciones y a las personas jurídicas para que, con arreglo a lo que dispongan los Estados miembros, puedan iniciar procedimientos en nombre de cualquier víctima o en su apoyo, sin perjuicio de la normativa procesal nacional de representación y defensa ante los tribunales.

³¹ COM(2012) 173 final, de 18 de abril de 2012.

- (16) En relación con los plazos previstos en el artículo 3, apartado 2, y el artículo 4, apartado 2, y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia³², estos plazos deben ser de naturaleza tal que no pueda considerarse que hacen prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.
- (17) La protección contra la discriminación por razón de la nacionalidad propiamente dicha quedaría reforzada por la existencia de organizaciones en cada Estado miembro con competencias para fomentar la igualdad de trato, analizar los problemas encontrados por los ciudadanos, estudiar posibles soluciones y suministrar asistencia específica a los trabajadores de la Unión que ejerzan sus derechos de libre circulación.
- (18) Los Estados miembros pueden decidir si atribuyen las tareas contempladas en el artículo 5 de la presente Directiva a un organismo ya existente que cubra una gama más amplia de motivos de discriminación. En caso de que las tareas contempladas en el artículo 5 se cubran mediante la ampliación del mandato de un organismo o una estructura existente, el Estado miembro velará por que dicho organismo reciba recursos suficientes para realizar las tareas adicionales sin comprometer su rendimiento en las tareas de las que ya se encarga.
- (19) Los Estados miembros deben garantizar el fomento de sinergias con instrumentos existentes de información y apoyo a nivel de la Unión, para lo que se asegurarán de que los organismos existentes o los nuevamente creados sean conscientes de la existencia de servicios de información y asistencia como Your Europe, SOLVIT, EURES, la Red Enterprise Europe y los puntos de contacto únicos, los utilicen y cooperen con ellos.
- (20) Los Estados miembros deben fomentar el diálogo con las organizaciones no gubernamentales y entre los interlocutores sociales a fin de abordar y combatir las diferentes formas de discriminación por razón de la nacionalidad.
- (21) Los Estados miembros deben velar por que la información sobre los términos y las condiciones de empleo estén más ampliamente disponibles para los trabajadores de otros Estados miembros, los empleadores y otras partes interesadas.
- (22) Los Estados miembros deben determinar mejor la forma de poner a disposición de empleadores, trabajadores y otras personas información útil y fácilmente accesible sobre las disposiciones de la presente Directiva y las disposiciones pertinentes del Reglamento (UE) n° 492/2011. También se debería poder acceder fácilmente a esta información a través de Your Europe y EURES.
- (23) La presente Directiva establece requisitos mínimos, ofreciendo así a los Estados miembros la posibilidad de introducir o de mantener disposiciones más favorables. Los Estados miembros también pueden ampliar las competencias de los organismos encargados de tareas relacionadas con la protección de los trabajadores migrantes de la Unión contra la discriminación por razón de la nacionalidad a fin de cubrir el derecho a la igualdad de trato sin discriminación por razón de la nacionalidad de todos los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la

³²

Sentencia de 16 de mayo de 2000 en el asunto C-78/98 Preston, Rec. 2000, p. I-03201.

libre circulación, tal como se recoge en el artículo 21 del TFUE y en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros³³. La aplicación de la presente Directiva no debe servir para justificar retroceso alguno en relación con la situación existente en cada Estado miembro.

- (24) La aplicación efectiva de las disposiciones de la presente Directiva implica que los Estados miembros, al adoptar las medidas adecuadas para cumplir con sus obligaciones en virtud de la presente Directiva, deben velar por que estas hagan referencia a la presente Directiva o vayan acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial.
- (25) De conformidad con la Declaración política común de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos, de 28 de septiembre de 2011, los Estados miembros tienen el compromiso de adjuntar a la notificación de sus medidas de transposición, en aquellos casos en que esté justificado, uno o varios documentos que expliquen la relación entre los elementos de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Por lo que respecta a la presente Directiva, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.
- (26) Una vez transcurrido un tiempo suficiente desde la transposición de la Directiva, la Comisión debe preparar un informe sobre su aplicación, en el que se evalúe, en particular, si es oportuno presentar las propuestas necesarias para garantizar un mejor cumplimiento del Derecho de la Unión en materia de libre circulación.
- (27) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular la libertad profesional y el derecho a trabajar (artículo 15), el derecho a no sufrir discriminación (artículo 21, y, en particular, su apartado 2, relativo a la no discriminación por razón de la nacionalidad), el derecho de negociación y de acción colectiva (artículo 28), unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo 31), el derecho a la libertad de circulación y de residencia (artículo 45) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47). Su aplicación debe ser conforme a estos derechos y principios.
- (28) Puesto que el objetivo de la presente Directiva, a saber, establecer un marco general común de disposiciones, medidas y mecanismos apropiados necesarios para que la aplicación y el cumplimiento en la práctica de los derechos conferidos por el Tratado y por el Reglamento (UE) n° 492/2011/CE sean mejores y más uniformes, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, puesto que, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, estos fines pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.

³³

DO L 158 de 30.4.2004.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto

Las disposiciones establecidas por la presente Directiva tienen como finalidad que se apliquen y se hagan cumplir de forma uniforme los derechos que confieren el artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

La presente Directiva se aplica a los siguientes aspectos en materia de libre circulación de los trabajadores:

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

CAPÍTULO II GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO

Artículo 3

Defensa de los derechos – Vías de recurso – Plazos

1. Los Estados miembros garantizarán que todos los trabajadores y los miembros de sus familias que consideren que han sufrido o que sufren restricciones injustificadas a su derecho a la libre circulación, o que se consideren perjudicados por no habérseles aplicado el principio de igualdad de trato dispongan de procedimientos judiciales y/o administrativos, incluidos, si lo consideran adecuado, los procedimientos de conciliación, para hacer cumplir las obligaciones que se derivan del artículo 45 del Tratado y de los artículos 1 a 10 del

Reglamento (UE) nº 492/2011; dichos procedimientos estarán disponibles incluso tras la conclusión de la relación en la que supuestamente se hubiera producido la discriminación.

2. El apartado 1 se aplicará sin perjuicio de la normativa nacional relativa a los plazos para hacer cumplir estos derechos. Estos plazos deben ser de naturaleza tal que no pueda considerarse que hacen prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

Artículo 4

Acción de las asociaciones, las organizaciones u otras personas jurídicas

1. 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) nº 492/2011.

2. El apartado 1 se aplicará sin perjuicio de la normativa nacional relativa a los plazos para hacer cumplir estos derechos. Estos plazos deben ser de naturaleza tal que no pueda considerarse que hacen prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

CAPÍTULO III

FOMENTO DE LA IGUALDAD DE TRATO – ESTRUCTURAS Y ORGANISMOS – DIÁLOGO

Artículo 5

Estructuras – organismos

1. Los Estados miembros designarán una estructura, un organismo, o varios organismos, como responsables del fomento, el análisis, la supervisión y el apoyo en el ámbito de la igualdad de trato de todos los trabajadores o los miembros de sus familias, sin discriminación por razón de la nacionalidad, y adoptarán las disposiciones necesarias para el funcionamiento de estos organismos. Estos organismos podrán formar parte de agencias a nivel nacional que tengan objetivos similares pero cubran una gama más amplia de motivos de discriminación. En ese caso, el Estado miembro velará por que el organismo existente reciba recursos suficientes para realizar las tareas adicionales sin comprometer su rendimiento en las tareas de las que ya se encarga.

2. Los Estados miembros velarán por que entre las competencias de estos organismos figuren las siguientes:

- a) suministrar asistencia independiente jurídica o de otro tipo a los trabajadores o los miembros de sus familias para tramitar sus reclamaciones, sin perjuicio del derecho

de los trabajadores o los miembros de sus familias y de las asociaciones y organizaciones u otras personas jurídicas a que hace referencia el artículo 4;

- b) llevar a cabo estudios independientes sobre la discriminación por razón de la nacionalidad;
- c) publicar informes independientes sobre cualquier aspecto relacionado con dicha discriminación;
- d) publicar información sobre cualquier aspecto relacionado con la aplicación a nivel nacional de la normativa de la UE relativa a la libre circulación de los trabajadores.

3. Los Estados miembros se asegurarán de que los organismos existentes o nuevamente creados son conscientes de la existencia de servicios de información y asistencia como Your Europe, SOLVIT, EURES, la Red Enterprise Europe y los puntos de contacto únicos, los utilizan y cooperan con ellos.

Artículo 6 *Diálogo*

Los Estados miembros fomentarán el diálogo con las organizaciones no gubernamentales y los interlocutores sociales pertinentes que, con arreglo a las prácticas y los ordenamientos jurídicos nacionales, tengan un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por razón de la nacionalidad con el fin de promover el principio de igualdad de trato.

CAPÍTULO IV **ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Artículo 7 *Difusión de la información*

1. Los Estados miembros velarán por que las disposiciones adoptadas en virtud de la presente Directiva, junto con las disposiciones en vigor pertinentes contempladas en los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) nº 492/2011, sean puestas en conocimiento de las personas interesadas, por todos los medios adecuados y en el conjunto de su territorio.

2. Los Estados miembros suministrarán una información clara, fácilmente accesible, exhaustiva y actualizada sobre los derechos que confiere el Derecho de la Unión en materia de libre circulación de los trabajadores. También se deberá poder acceder fácilmente a esta información a través de Your Europe y EURES.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 8 *Requisitos mínimos*

1. Los Estados miembros podrán adoptar o mantener, para la protección del principio de igualdad de trato, disposiciones más favorables que las establecidas en la presente Directiva.
2. Los Estados miembros podrán establecer que entre las competencias de las estructuras y organismos a que se refiere el artículo 5, responsables de promover, analizar, supervisar y apoyar la igualdad de trato de todos los trabajadores o los miembros de sus familias, sin discriminación por razón de la nacionalidad, también se encuentre la relativa al derecho a la igualdad de trato sin discriminación por razón de la nacionalidad de todos los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación, consagrado en el artículo 21 del TFUE y en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
3. La aplicación de las disposiciones de la presente Directiva no constituirá en ningún caso motivo suficiente para justificar la reducción del nivel de protección de los trabajadores en el ámbito regulado por ella, sin perjuicio del derecho de los Estados miembros de adoptar disposiciones legales, reglamentarias o administrativas diferentes de las existentes en el momento de la notificación del mencionado acto para adaptarse a la evolución de la situación, siempre y cuando se respeten las disposiciones de la presente Directiva.

Artículo 9 *Transposición*

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva [dos años después de su entrada en vigor- la OPOCE debe introducir la fecha exacta] a más tardar. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.
2. Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.
3. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 10 *Informe*

No más de dos años después de que expire el plazo de transposición, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre la transposición de la presente Directiva, con el fin de presentar, en su caso, las modificaciones necesarias.

Artículo 11
Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 12
Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.6. Duración e incidencia financiera
- 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes
- 2.2. Sistemas de gestión y control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica(s) del Marco Financiero Plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.1. *Resumen de la incidencia estimada en los gastos*
 - 3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos operativos*
 - 3.2.3. *Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo*
 - 3.2.4. *Compatibilidad con el Marco Financiero Plurianual vigente*
 - 3.2.5. *Contribución de terceros a la financiación*
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

- 1.2. **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores**
Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA³⁴.

Empleo y Diálogo Social

1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa

- ☐ La propuesta/iniciativa se refiere a una **acción nueva**
- ☐ La propuesta/iniciativa se refiere a una **acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria³⁵**
- ☒ La propuesta/iniciativa se refiere a la **prolongación de una acción existente**
- ☐ La propuesta/iniciativa se refiere a una **acción reorientada hacia una nueva acción**

1.4. Objetivos

- 1.4.1. *Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(es) de la Comisión contemplados en la propuesta/iniciativa*

Contribuir a los objetivos de Europa 2020 mediante:

- el fomento de la participación en el mercado laboral
- el desarrollo de un mercado de trabajo europeo seguro, flexible y móvil
- la promoción de la cohesión social y económica

- 1.4.2. *Objetivo(s) específico(s) y actividad(es) GPA/GPP afectada(s)*

Objetivo específico nº 2 (Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión):

Fomentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores en Europa a fin de superar los obstáculos a la libre circulación y contribuir al establecimiento de un mercado de trabajo real a escala europea.

³⁴

GPA: gestión por actividades – PPA: presupuestación por actividades.

³⁵

Tal como se contempla en el artículo 49, apartado 6, letras a) o b), del Reglamento financiero.

1.4.3. Resultado(s) e incidencia esperados

Especifíquense los efectos que la propuesta/iniciativa debería tener para los beneficiarios / la población destinataria.

El objetivo de la propuesta es lograr mejorar la aplicación y el cumplimiento en la práctica de los derechos de libre circulación, luchando contra la discriminación por motivos de nacionalidad y reduciendo los obstáculos a que se siguen enfrentando los trabajadores migrantes.

1.4.4. Indicadores de resultados e incidencia

Especifíquense los indicadores que permiten realizar el seguimiento de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

A efectos de seguimiento se utilizarán varios indicadores, tanto cuantitativos (p. ej., número de reclamaciones o grado de sensibilización) como cualitativos (informes sobre la aplicación de la Directiva y de la legislación en materia de libre circulación). Los organismos de apoyo creados con arreglo a la presente propuesta de Directiva también contribuirán al seguimiento y podrán suministrar más información cualitativa relacionada con la discriminación por razón de la nacionalidad.

Por otro lado, la Comisión tiene intención de evaluar el impacto de la presente Directiva mediante las siguientes acciones:

- evaluación sistemática por parte de los servicios de la Comisión, con la participación del Comité consultivo para la libre circulación de los trabajadores;
- presentación de un informe dos años después de que haya expirado el plazo para la transposición;
- evaluación de las actividades desarrolladas por los organismos y las asociaciones de apoyo;
- evaluación de la capacidad de la Directiva para conducir a cambios positivos;
- identificación de las dificultades a que se enfrentan los organismos, las asociaciones y las organizaciones de apoyo a la igualdad.

1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa

1.5.1. Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo

La propuesta tendrá como objetivo mejorar y reforzar la aplicación y el control de la ejecución en la práctica de la normativa de la UE en materia de libre circulación de los trabajadores (artículo 45 del TFUE y artículos 1 a 10, relativos al acceso al empleo y a las condiciones de empleo y de trabajo, del Reglamento (UE) nº 492/2011). Al proporcionar instrumentos y mecanismos de información y asesoría específicos, garantiza que el ejercicio en la práctica de estos derechos sea más efectivo con objeto de reducir los casos de discriminación por razón de la nacionalidad, al tiempo que contribuye a la eliminación de obstáculos injustificados a la libertad de circulación de los trabajadores, que es uno de los elementos esenciales de la realización del mercado interior.

1.5.2. Valor añadido de la intervención de la Unión Europea

Los problemas identificados están vinculados a los objetivos establecidos en el artículo 3, apartado 3, del TUE y el artículo 45 del TFUE. Ni el marco legal, la aplicación o las medidas para garantizar su

cumplimiento hasta ahora en vigor, ni los intentos previos de abordar los problemas existentes por medios no vinculantes, han sido suficientes para resolver los problemas identificados. Así pues, a fin de garantizar un mejor cumplimiento de los objetivos del Tratado, es necesario que los problemas existentes se aborden a nivel de la UE.

1.5.3. Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores

Los intentos previos de resolver los problemas encontrados a la hora de aplicar y hacer cumplir la legislación de la UE en materia de libre circulación de los trabajadores y, en particular, el Reglamento (UE) nº 492/2011 por medios no legislativos no han alcanzado los objetivos previstos. La cuestión fue abordada en 2002 y 2010 mediante comunicaciones legislativas interpretativas de la Comisión. Las respectivas comunicaciones proporcionaron, a la luz de la jurisprudencia del TJ, clarificaciones adicionales para los Estados miembros. Sin embargo, el ejercicio de seguimiento de la aplicación de la normativa de la UE en materia de libre circulación puso de relieve que todavía había un cierto número de problemas. Desde octubre de 2010, la Comisión ha llevado a cabo diversos estudios de evaluación *ex-post* sobre los problemas a que se enfrentaban los trabajadores de la UE en el ejercicio de su derecho a la libre circulación: dos informes independientes de la red de expertos sobre libre circulación de los trabajadores debatidos en el seno del Comité consultivo para la libre circulación de los trabajadores, que llegaron a la conclusión de que los Estados miembros raramente se concede al derecho a la igualdad de trato por motivos de nacionalidad el mismo nivel de protección y garantías que el que se concede al derecho a la igualdad de trato por otros motivos (como raza, sexo, etc.). En la mayoría de Estados miembros, se sigue considerando que el estatus de los trabajadores migrantes de la UE es más parecido al de un ciudadano de un tercer país que al de un trabajador nacional. Es más, si en casos de discriminación por razón de la nacionalidad los trabajadores migrantes de la UE se benefician a veces de esas garantías y esa protección, ello se debe a una interpretación más amplia de la legislación nacional que asimila la nacionalidad al origen étnico. Por lo tanto, es preciso reforzar la protección contra la discriminación por razón de la nacionalidad.

Para preparar la evaluación de impacto, un consultor externo llevó a cabo en 2012 un estudio de evaluación *ex-ante*.

1.5.4. Coherencia y posibles sinergias con otros instrumentos

Derechos fundamentales: la propuesta es coherente con la estrategia de la UE en materia de derechos fundamentales, COM(2010) 573 final.

Estrategia Europa 2020: la iniciativa contribuirá a la creación de empleo en el marco de la estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible y socialmente inclusivo (Europa 2020).

Acta del Mercado Único: la propuesta facilitará, en particular, la libre circulación de la mano de obra y contribuirá a un mejor funcionamiento del mercado interior. Contribuirá a una mejor adecuación entre los trabajadores y los puestos de trabajo, permitiendo a más personas encontrar un empleo que se adapte mejor a sus habilidades y ayudando a superar los estrangulamientos del mercado de trabajo europeo.

1.6. Duración e incidencia financiera

☒ Propuesta/iniciativa de **duración limitada**

☐ Propuesta/iniciativa en vigor desde [el] [DD/MM]YYYY hasta [el] [DD/MM]YYYY

☒ Incidencia financiera desde 2013 hasta 2020

La aplicación de Directiva es de duración ilimitada, pero se evaluará de nuevo pasados dos años a partir de la expiración del plazo de transposición.

☐ Propuesta/iniciativa de **duración ilimitada**

- Ejecución: fase de puesta en marcha de 2013 a 2014
- seguida de la plena operatividad a partir de la última fecha

1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)³⁶

☒ **Gestión centralizada directa** a cargo de la Comisión

☐ **Gestión centralizada indirecta** mediante delegación de las tareas de ejecución en:

- ☐ agencias ejecutivas
- ☐ organismos creados por las Comunidades³⁷
- ☐ organismos nacionales del sector público / organismos con misión de servicio público
- ☐ personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea y que estén identificadas en el acto de base pertinente a efectos de lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento financiero

☐ **Gestión compartida** con los Estados miembros

☐ **Gestión descentralizada** con terceros países

☐ **Gestión conjunta** con organizaciones internacionales (*especifíquense*)

Si se indica más de un modo de gestión, facilítense los detalles en el recuadro de observaciones.

Observaciones

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

Especifíquense la frecuencia y las condiciones.

³⁶ Las explicaciones sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

³⁷ Tal como se contemplan en el artículo 185 del Reglamento financiero.

Dos años después de finalizado el plazo de transposición se llevará a cabo una evaluación de la situación. El principal objetivo de este ejercicio será evaluar la efectividad inicial de la Directiva. Se hará hincapié en la mejora de la ejecución y la efectividad de la normativa de la UE en materia de libre circulación de los trabajadores después de la adopción de las medidas de aplicación sobre información y asesoría que contempla la presente Directiva. La Comisión, con ayuda de expertos externos, llevará a cabo esta evaluación. El mandato será elaborado por los servicios de la Comisión. Se informará a las partes interesadas y se les pedirá que presenten observaciones al proyecto de evaluación a través del Comité consultivo para la libre circulación de los trabajadores; asimismo, se les informará periódicamente del progreso de la evaluación y de sus conclusiones. Se publicarán los resultados.

2.2. Sistema de gestión y de control

2.2.1. Riesgo(s) definido(s)

Los riesgos serán limitados debido al escaso impacto financiero.

2.2.2. Método(s) de control previsto(s)

Se aplicarán medidas estándar de reducción del riesgo.

2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

Especifíquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas.

Se aplicarán medidas estándar de reducción del riesgo.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica(s) del Marco Financiero Plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

Líneas presupuestarias de gasto existentes

En el orden de las rúbricas del Marco Financiero Plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del Marco Financiero Plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Número [Descripción ...]	CD/CND ⁽³⁸⁾	de países de la AELC ³⁹	de países candidatos ⁴⁰	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 18.1.a bis) del Reglamento financiero
1	— Libre circulación de los trabajadores y Coordinación de los sistemas de seguridad social	CD	Sí	No	No	No

Nuevas líneas presupuestarias cuya creación se solicita

En el orden de las rúbricas del Marco Financiero Plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del Marco Financiero Plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Número [Rúbrica ...]	CD/CND	de países de la AELC	de países candidatos	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 18.1.a bis) del Reglamento financiero
	[XX.YY.YY.YY]		Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No

³⁸ CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

³⁹ AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

⁴⁰ Países candidatos y, en su caso, países candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

En millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del Marco Financiero Plurianual	1	Crecimiento sostenible (a partir de 2014: crecimiento inteligente e integrador)
---	---	---

DG: EMPL ⁴¹			Año 2013 ⁴²	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	TOTAL
• Créditos de operaciones											
04.030500	Compromisos	(1)	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagos	(2)	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos ⁴³											

⁴¹ Para más información sobre la financiación general del IMI véase el documento COM(2011) 522 final (propuesta sobre el Reglamento IMI).

⁴² El año N es el año de comienzo de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

⁴³ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

TOTAL de los créditos de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Integración	Compromisos	=1+1a+3	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagos	=2+2a+3	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300

• TOTAL de los créditos de operaciones	Compromisos	(4)	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagos	(5)	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300
• TOTAL de los créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos		(6)									
TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 1 del Marco Financiero Plurianual	Compromisos	=4+ 6	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagos	=5+ 6	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300

Rúbrica del Marco Financiero Plurianual	5	«Gastos administrativos»								
--	----------	---------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

En millones EUR (al tercer decimal)

		Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	TOTAL
DG: EMPL										
• Recursos humanos		0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
• Otros gastos administrativos										
TOTAL PARA LA DG Empleo, Asuntos Sociales e Integración	Créditos	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 5 del Marco Financiero Plurianual	(Total compromisos = total pagos)	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
--	-----------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

En millones EUR (al tercer decimal)

		Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	TOTAL
TOTAL de los créditos	Compromisos	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

para las RÚBRICAS 1 a 5 del Marco Financiero Plurianual	Pagos	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

3.2.2. Incidencia estimada en los créditos operativos

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos operativos
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos operativos, tal como se explica a continuación:

Créditos de compromiso en millones EUR (al tercer decimal)

Indíquense los objetivos y los resultados ↓			Año 2013		Año 2014		Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018		Año 2019		Año 2020		TOTAL	
	RESULTADOS																			
	Tipo de resultado 44	Coste medio del resultado	Número de resultados	Coste	Número de resultados	Coste	Número de resultados	Coste	Número de resultados	Coste	Número de resultados	Coste	Número de resultados	Coste	Número de resultados	Coste	Número	Coste	Número	Coste
OBJETIVO ESPECÍFICO nº 2 ⁴⁵ : Promover la movilidad geográfica y profesional																				
Evaluación de la Comisión	Evaluación del impacto positivo y	0, 300											1	0,300						

44

Los resultados son los productos y servicios que van a suministrarse: (p.ej. número de intercambios de estudiantes financiados, número de kilómetros de carreteras construidas, etc).

45

Según se describe en el punto 1.4.2. «Objetivo(s) específico(s)».

con la asistencia de expertos	retos identificados																		
Subtotal del objetivo específico nº 2													1	0,300					
COSTE TOTAL													1	0,300					

3.2.3. Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

3.2.3.1. Resumen

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos administrativos
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

	Año 2013 ⁴⁶	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	TOTAL
--	---------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------

RÚBRICA 5 del Marco Financiero Plurianual									
Recursos humanos	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
Otros gastos administrativos									
Subtotal para la RÚBRICA 5 del Marco Financiero Plurianual	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

Al margen de la RÚBRICA 5⁴⁷ del Marco Financiero Plurianual									
Recursos humanos									
Otros gastos de naturaleza administrativa									
Subtotal al margen de la RÚBRICA 5 del Marco Financiero Plurianual									

⁴⁶

El año N es el año de comienzo de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

⁴⁷

Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

TOTAL	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

3.2.3.2. Necesidades estimadas de recursos humanos

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

Estimación que debe expresarse en valores enteros (o a lo sumo, con un decimal)

	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020
• Empleos de plantilla (funcionarios y agentes temporales)								
XX 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión) (1 AD)	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0
XX 01 01 02 (Delegaciones)								
XX 01 05 01 (Investigación indirecta)								
10 01 05 01 (Investigación directa)								
• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: EJC)⁴⁸								
XX 01 02 01 (AC, INT o ENCS de la dotación global) (1 ENCS)								
XX 01 02 01 (AC, INT o ENCS de la dotación global) (0,5 AC)								
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, AL o ENCS en las delegaciones)								
XX XX 01 04 yy 49	- en la sede ⁵⁰							
	- en las delegaciones							
XX 01 05 02 (AC, INT o ENCS; investigación indirecta)								
10 01 05 02 (AC, INT o ENCS; investigación directa)								
Otras líneas presupuestarias (especifíquense)								

⁴⁸ AC = agente contractual; INT = personal de empresas de trabajo temporal («interinos»); JED = joven experto en delegación; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicio.

⁴⁹ Sublímite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

⁵⁰ Esencialmente para los Fondos Estructurales, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo de Pesca (FEP).

TOTAL	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0	131 00 0
--------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

XX es el ámbito político o título presupuestario en cuestión

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará en caso necesario con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales (1 AD)	Supervisión de la transposición, procedimientos de infracción, coordinación de convocatorias de propuestas y contratos, coordinación de la cooperación administrativa

3.2.4. *Compatibilidad con el Marco Financiero Plurianual vigente*

☒ La propuesta/iniciativa es compatible tanto con el MFP 2007-2013 como con el MFP 2014-2020.

☐ La propuesta/iniciativa implicará la reprogramación de la rúbrica correspondiente del Marco Financiero Plurianual

Explíquese la reprogramación requerida, precisando las líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes.

☐ La propuesta/iniciativa requiere la aplicación del Instrumento de Flexibilidad o la revisión del Marco Financiero Plurianual⁵¹.

Explíquese qué es lo que se requiere, precisando las rúbricas y líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes.

3.2.5. *Contribución de terceros*

☒ La propuesta/iniciativa no prevé la cofinanciación por terceros

☐ La propuesta/iniciativa prevé la cofinanciación que se estima a continuación:

⁵¹ Véanse los puntos 19 y 24 del Acuerdo Interinstitucional.

	Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	insértense tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)			Total
Especifíquese el organismo de cofinanciación								
TOTAL de los créditos cofinanciados								

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- ☒ La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos.
- ☐ La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
- ☐ en los recursos propios
 - ☐ en ingresos diversos

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos	Créditos disponibles para el ejercicio presupuestario en curso	Incidencia de la propuesta/iniciativa ⁵²						
		Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	insértense tantas columnas como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)		
Artículo ...								

En el caso de los ingresos diversos asignados, especifíquese la línea o líneas presupuestarias de gasto en la(s) que repercuta(n).

Especifíquese el método de cálculo de la incidencia en los ingresos.

⁵² Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos tras la deducción del 25 % de los gastos de recaudación.