



COMISIÓN EUROPEA

DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades

Protección Social e Integración Social

Libre circulación de trabajadores y coordinación de los sistemas de seguridad social

DISPOSICIONES TRANSITORIAS RELATIVAS A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS TRAS LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EL 1 DE MAYO DE 2004

1. Introducción

Las disposiciones transitorias acordadas entre los quince Estados miembros y los nuevos Estados miembros forman ya parte del Tratado de Adhesión, y tendrán gran relevancia para los ocho nuevos Estados miembros a los que básicamente se aplican (la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia). Estas disposiciones son complejas, aunque comparables a las acordadas en el momento de la adhesión a la Comunidad Europea de España y Portugal. En aquel momento tuvo lugar un debate en el seno del Comité técnico para garantizar que las disposiciones transitorias eran entendidas correctamente y aplicadas de igual manera por todos los Estados miembros. La Comisión considera que un debate similar sería de mayor utilidad aún en esta ampliación.

2. Disposiciones transitorias

La estructura básica de las disposiciones transitorias es la siguiente:

- los antiguos Estados miembros aplicarán medidas nacionales durante los dos años siguientes a la adhesión; los antiguos Estados miembros podrán decidir liberalizar el acceso a sus mercados de trabajo tras la adhesión;
- primera revisión por el Consejo en el plazo de los dos años siguientes a la adhesión, sobre la base de un informe de la Comisión;
- los antiguos Estados miembros deberán entonces *notificar* a la Comisión si dejan de aplicar las disposiciones transitorias para pasar a aplicar el Derecho comunitario, o si mantienen las disposiciones transitorias durante tres años más;
- una revisión adicional, si así lo solicita el nuevo Estado miembro;
- en principio, los antiguos Estados miembros deberán aplicar plenamente el Derecho comunitario a los cinco años de la adhesión;

- no obstante, en caso de existencia de perturbaciones en el mercado laboral (o de amenaza de que se produzcan), podrán prorrogar la aplicación de medidas nacionales durante dos años más, previa notificación a la Comisión;
- la posibilidad de que los antiguos Estados miembros que hayan dejado de aplicar las disposiciones transitorias invoquen una cláusula de salvaguardia que permita introducir restricciones en caso de perturbaciones graves en el mercado laboral (o de amenaza de que se produzcan);
- se permite a Austria y Alemania, durante el periodo en que apliquen las disposiciones transitorias, limitar el empleo temporal de trabajadores en el contexto del suministro transfronterizo de servicios en ciertos sectores sensibles (como los de la construcción y la limpieza industrial) si se producen en ellos perturbaciones graves (o existe la amenaza de que se produzcan);
- la posibilidad de aplicar restricciones recíprocas entre un nuevo Estado miembro y cualquier Estado miembro antiguo que mantenga restricciones frente a dicho nuevo Estado miembro;
- mientras un Estado miembro antiguo mantenga medidas transitorias en relación con un nuevo Estado miembro, los nuevos Estados miembros podrán recurrir a una cláusula de salvaguardia entre ellos en caso de perturbaciones graves en el mercado laboral (o si existe la amenaza de que se produzcan) a causa de trabajadores procedentes de otro nuevo Estado miembro;
- en el caso de Chipre y Malta no se aplicarán disposiciones transitorias, si bien Malta podrá invocar una cláusula de salvaguardia (y reintroducir así restricciones) si experimenta perturbaciones graves en su mercado de trabajo (o si se prevé que éstas se produzcan).

Estas disposiciones transitorias no se aplicarán a los nacionales de los nuevos Estados miembros que, en la fecha de la adhesión o con posterioridad a la misma, estén trabajando legalmente en uno de los antiguos Estados miembros y hayan sido admitidos en el mercado de trabajo de dicho Estado miembro durante un periodo ininterrumpido de 12 meses o más. Tales personas tendrán libre acceso al mercado de trabajo del *Estado miembro en cuestión*. Los miembros de la familia de un trabajador de un nuevo Estado miembro que haya sido admitido legalmente en el mercado de trabajo de uno de los antiguos Estados miembros durante 12 meses o más, y que, antes de la adhesión, residan legalmente con el trabajador en el territorio de un Estado miembro, tendrán también acceso al mercado de trabajo de ese Estado miembro. Si los miembros de la familia del trabajador se reúnen con él después de la fecha de la adhesión, tendrán acceso al mercado de trabajo de ese Estado miembro tras haber residido en el mismo durante 18 meses, o a partir del tercer año tras la adhesión, si se cumple antes. Por miembros de la familia se entiende el cónyuge del trabajador y sus hijos menores de 21 años o que sean dependientes.

No se aplicarán regímenes transitorios con respecto a los derechos de residencia de grupos distintos de los trabajadores (como turistas, estudiantes, pensionistas, etc.), ni con respecto a las disposiciones comunitarias sobre la coordinación de los regímenes de seguridad social ni tampoco con respecto a artículos distintos de los artículos 1 a 6

y 11 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores.

3. Cuestiones delicadas

Aun cuando la estructura básica de las disposiciones transitorias puede parecer relativamente sencilla, la Comisión, a través de los debates mantenidos con algunos Estados miembros y de las preguntas planteadas por ciudadanos, ha podido identificar áreas que son políticamente delicadas, jurídicamente poco claras o controvertidas. Es precisamente en éstas áreas en las que la Comisión considera que el dictamen del Comité técnico será de mayor utilidad, con vistas a garantizar que los problemas se aborden de manera uniforme en todos los Estados miembros. Todos los Estados miembros tienen el deber de aplicar correctamente las disposiciones del Tratado de Adhesión de conformidad con el Derecho comunitario.

i) Los dos años siguientes a la adhesión

Resulta claro que la legislación comunitaria sobre la libre circulación de trabajadores *no podrá* aplicarse durante este periodo. Los antiguos Estados miembros pueden liberalizar plenamente el acceso a su mercado de trabajo, pero habrán de hacerlo en el marco de su legislación *nacional*. Por consiguiente, incluso si dos Estados miembros vecinos han abierto por completo sus mercados de trabajo, los trabajadores de los nuevos Estados miembros habrán de completar las formalidades requeridas por la legislación nacional para pasar de uno de esos Estados miembros al otro.

ii) Cláusula de *statu quo* (punto 14)

Si uno de los antiguos Estados miembros controla el acceso a su mercado de trabajo en virtud de su legislación nacional durante el periodo de transición, los nacionales de los nuevos Estados miembros no deberán estar sometidos a restricciones mayores que las que se aplicaban en la fecha de la firma del Tratado de Adhesión (*16 de abril de 2003*). Esta disposición es aplicable al acceso permitido en virtud de la legislación nacional o de acuerdos bilaterales.

iii) Permisos de trabajo (punto 6)

Si uno de los antiguos Estados miembros aplica la plena libertad de circulación de trabajadores en virtud del Derecho comunitario, puede conceder permisos de trabajo a nacionales de los nuevos Estados miembros, a efectos de control, durante los siete años siguientes, como máximo, a la fecha de la adhesión. No obstante, tales permisos de trabajo *deben* ser expedidos de manera *automática*, y no son un prerrequisito de acceso al mercado de trabajo. La expedición automática de permisos de trabajo permite a los antiguos Estados miembros llevar estadísticas sobre el número de trabajadores de los nuevos Estados miembros, lo que puede ser importante en relación con la prueba requerida en caso de que llegue a invocarse la cláusula de salvaguardia. No es obligatorio adoptar un sistema de permisos de trabajo. Los Estados miembros que deseen expedirlos habrán de garantizar unas *estructuras administrativas* y una *documentación* adecuadas, dado que un programa de permisos de trabajo «a efectos de control» puede no encajar fácilmente con los programas previamente existentes de permisos de trabajo o de acceso al mercado laboral.

iv) Cláusula de salvaguardia (punto 7)

Si uno de los antiguos Estados miembros deja de aplicar medidas normativas nacionales y pasa a aplicar la libre circulación de trabajadores al amparo del Derecho comunitario, tiene la posibilidad de reintroducir restricciones en caso de perturbaciones graves en el mercado de trabajo (o si existe la amenaza de que se produzcan). Estas cláusulas de «salvaguardia» han figurado siempre en los Tratados de Adhesión, pero nunca se han invocado. Por consiguiente, la Comisión no tiene experiencia práctica de su funcionamiento. No obstante, es evidente que la Comisión esperaría que un Estado miembro presentara pruebas convincentes de la existencia de un alto grado de perturbación en el mercado de trabajo para justificar el intento de restablecer una restricción a la libre circulación de trabajadores, que es una de las cuatro libertades fundamentales recogidas en el Tratado CE. Esta misma observación es aplicable al empleo de la cláusula de salvaguardia entre los nuevos Estados miembros (en virtud del punto 11).

v) ¿Reintroducción de las restricciones durante los dos primeros años?

Si uno de los antiguos Estados miembros liberaliza el acceso a su mercado de trabajo en el marco de su legislación nacional durante este periodo, el texto del Tratado no especifica si puede o no imponer restricciones en caso de sufrir perturbaciones en su mercado de trabajo. Lo que está claro es que no puede restringir el acceso a su mercado de trabajo en mayor medida en que lo hacía en el momento de la firma del Tratado, por aplicación de la cláusula de *statu quo*.

vi) ¿Puede un nuevo Estado miembro imponer restricciones a los trabajadores de uno de los antiguos Estados miembros? (punto 10)

Si uno de los antiguos Estados miembros aplica su legislación nacional, o acuerdos bilaterales, para controlar el acceso de trabajadores de un nuevo Estado miembro a su mercado laboral, este último Estado podrá imponer restricciones equivalentes a los trabajadores del antiguo Estado miembro en cuestión. Es evidente que el nuevo Estado miembro únicamente puede *reaccionar* ante la decisión del antiguo Estado miembro, por lo que es *esencial* que los antiguos Estados miembros informen a los nuevos, y a la Comisión, de sus intenciones con respecto a la aplicación de las disposiciones transitorias a partir de la fecha de adhesión.