



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 20 de febrero de 2017
(OR. en)

6269/17

**Expediente interinstitucional:
2016/0397 (COD)**

**SOC 91
EMPL 61
CODEC 207**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	15642/16 SOC 812 EMPL 549 CODEC 1910
Asunto:	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 (texto pertinente para el EEE y para Suiza)

Se adjunta, para conocimiento de las delegaciones, una nota de orientación de la Presidencia sobre el asunto de referencia, con vistas a la sesión del Consejo (EPSCO) del 3 de marzo de 2017.

Coordinación de la seguridad social en la UE

Documento de reflexión de la Presidencia

Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, 3 de marzo de 2017

El 13 de diciembre de 2016, la Comisión presentó una propuesta destinada a revisar determinadas normas relativas a la coordinación de los sistemas de seguridad social¹ establecidas en el Reglamento (CE) n.º 883/2004² («Reglamento de base») y el Reglamento (CE) n.º 987/2009³ («Reglamento de ejecución»). El objetivo general de la propuesta es proseguir con la modernización de estas normas de la UE dotándolas de más claridad y equidad, y mejorar su aplicabilidad. La propuesta aborda principalmente el acceso a las prestaciones sociales en cuatro ámbitos: i) prestaciones por desempleo, ii) prestaciones por cuidados de larga duración, iii) ciudadanos móviles que no ejercen una actividad económica y iv) prestaciones familiares. La Comisión también propone reforzar las normas administrativas sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social para v) los trabajadores desplazados, y proporcionar a las autoridades de los Estados miembros instrumentos más adecuados para abordar los abusos o las prácticas potencialmente injustas.

Hacia una coordinación europea modernizada de la seguridad social

El derecho de los ciudadanos de la UE y de sus familias a desplazarse libremente y a residir en cualquier Estado miembro de la UE está consagrado en los Tratados y se considera una piedra angular de la integración europea. Todo ciudadano tiene derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar o buscar trabajo y para residir allí con ese propósito. La libre circulación de trabajadores es una de las cuatro libertades fundamentales del mercado único, un elemento central de la construcción de una economía de la UE más sólida basada en libertades económicas, e igualmente un factor esencial de la protección de los derechos de los trabajadores.

¹ Documento COM(2016) 815.

² Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1; corrección de errores en el DO L 200 de 7.6.2004).

³ Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 284 de 30.10.2009).

La libre circulación de personas y trabajadores no sería posible sin normas de la UE sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Cada Estado miembro mantiene las competencias sobre el diseño y el ámbito de aplicación de su propio sistema de seguridad social, y no existe una armonización de los sistemas nacionales. Estas normas proporcionan seguridad jurídica a los ciudadanos que están sujetos a un régimen de seguridad social en una situación transfronteriza con el fin de impedir que las personas queden desprotegidas o se beneficien de una doble cobertura en tal situación. Al salvaguardar los derechos de seguridad social y eliminar los obstáculos indirectos a la libre circulación de trabajadores y servicios, se concede a los ciudadanos móviles de la UE una oportunidad genuina de vivir o trabajar en otro país.

La realidad socioeconómica de los Estados miembros evoluciona constantemente. Por tanto, adaptar las normas para reflejar el cambio de situación es una de las principales motivaciones del texto propuesto. La modernización del marco jurídico debe conllevar una mayor claridad jurídica, una distribución más justa y equitativa de la carga económica entre los Estados miembros, una simplificación administrativa y normas más fácilmente aplicables. Así se garantizará la igualdad de trato de los ciudadanos europeos que cuentan con cobertura en virtud de la legislación nacional sobre seguridad social, y se facilitará considerablemente el ejercicio de sus derechos cuando se trasladen de un Estado miembro a otro.

Necesidad de revisión

Desde que el 1 de mayo de 2010 entraron en vigor los actuales Reglamentos, la coyuntura en la que operan los Estados miembros ha cambiado sustancialmente. Varios Estados miembros han atravesado múltiples crisis, en particular, la crisis de la deuda soberana, que ha sometido los presupuestos nacionales y el gasto social a una fuerte presión. En consecuencia, los Estados miembros han incorporado nuevas medidas a sus sistemas nacionales de política social para responder a los nuevos retos y a los cambios demográficos. Además, en los últimos años, el Tribunal de Justicia ha dictado en el ámbito de la seguridad social varias sentencias que responden significativamente a este contexto cambiante. Por otra parte, la falta de claridad sobre los derechos y las obligaciones precisos en algunos casos y la divergencia en la interpretación de las normas han servido de acicate para actualizar las normas de coordinación vigentes.

La existencia de normas más claras y más fácilmente aplicables redunda en interés de los Estados miembros, los ciudadanos y las empresas por igual. La mejora de las normas permitirá reforzar las oportunidades y las condiciones de movilidad laboral y de protección de los derechos de los trabajadores, a la vez que proporcionará a las autoridades nacionales instrumentos eficaces para combatir los abusos o el fraude.

Propuesta de la Comisión

i) Las modificaciones propuestas en el ámbito de las **prestaciones por desempleo**, que refuerzan el vínculo entre el Estado miembro en el que la persona asegurada cotiza (o ha cotizado) al sistema de seguridad social y la obligación de conceder prestaciones, tienen por objeto facilitar la libre circulación de los solicitantes de empleo, garantizando al mismo tiempo que existen salvaguardias para evitar imponer una carga indebida al sistema de seguridad social del Estado miembro de acogida. Los solicitantes de empleo podrán exportar sus prestaciones por desempleo durante un periodo de al menos seis meses, frente al periodo mínimo de tres meses vigente en la actualidad. En opinión de la Comisión, esta ampliación dará a los solicitantes de empleo más oportunidades de encontrar trabajo y contribuirá a abordar la inadecuación de las cualificaciones y el desempleo en toda la UE.

En el caso de los trabajadores fronterizos (aquellos que viven en un país, trabajan en otro y regresan a su hogar al menos una vez a la semana), competirá al Estado miembro en el que han trabajado durante los últimos doce meses pagar las prestaciones por desempleo. Ello refleja el principio de que el Estado miembro que ha recibido las cotizaciones debe pagar las prestaciones. Los Estados miembros podrán estipular que una persona que queda desempleada deberá haber trabajado previamente durante al menos tres meses en su territorio para poder invocar la experiencia anterior acumulada en otro Estado miembro con el fin de reclamar prestaciones por desempleo.

ii) La propuesta también incorpora un nuevo capítulo sobre la coordinación de las **prestaciones por cuidados de larga duración**. Se proporcionará una definición de cuidados de larga duración y de las prestaciones que se enumerarán en un nuevo anexo del Reglamento (CE) n.º 883/2004. De este modo se establecerá un régimen adecuado y estable para los cuidados de larga duración, pues se garantizará un reparto equitativo de la carga entre los Estados miembros, así como claridad y transparencia para los ciudadanos, las instituciones y otras partes interesadas.

iii) Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la propuesta aclara en mayor medida que los Estados miembros podrán decidir no conceder **ciertas prestaciones de seguridad social** a ciudadanos móviles que **no ejerzan una actividad económica**. Ello implica que las personas que no trabajen o no busquen empleo activamente solo tendrán derecho de residencia, de conformidad con la Directiva sobre residencia 2004/38/CE, cuando dispongan de medios de subsistencia y de una amplia cobertura de salud. Estas modificaciones dan respuesta a varias sentencias del Tribunal de Justicia que disponen que los Reglamentos deben modificarse por motivos de claridad, transparencia y seguridad jurídica. Los Estados miembros podrán limitar la igualdad de trato en el caso de prestaciones especiales en metálico no contributivas como si se tratase de «prestaciones de asistencia social» en el sentido de la Directiva 2004/38/CE, y también en el caso de otras prestaciones de seguridad social solicitadas por ciudadanos que no ejerzan una actividad económica en la medida en que lo permita dicha Directiva. Esta jurisprudencia, que actualmente no está reflejada en el Reglamento, implica que el acceso de un ciudadano que no ejerza una actividad económica a prestaciones en el Estado miembro de acogida podrá supeditarse, entre otras cosas, a que dicho ciudadano tenga derecho de residencia legal en ese Estado miembro.

iv) La propuesta también contiene nuevas disposiciones sobre la coordinación de las **prestaciones familiares**, que tienen por objeto sustituir a los ingresos durante periodos de educación de los hijos («prestaciones por educación de los hijos»). Estas prestaciones están destinadas a compensar a los progenitores por la pérdida de ingresos durante los periodos de educación de los hijos. Con las modificaciones propuestas, dichas prestaciones se considerarán como derechos individuales y personales del progenitor, y no como una prestación para la familia en su conjunto y, por lo tanto, el Estado miembro con competencias secundarias podrá optar por no aplicar las normas contra la acumulación y conceder la totalidad de tales prestaciones al titular del derecho. Los Estados miembros en cuestión figurarán en el anexo.

v) La propuesta pretende reforzar las normas administrativas sobre coordinación de la seguridad social para los **trabajadores desplazados**. Su objetivo es aclarar las normas en materia de conflicto acerca de la legislación aplicable y la relación entre los Reglamentos y la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Refuerza las normas administrativas sobre la coordinación de la seguridad social en los ámbitos del intercambio de información y de la verificación de la situación de tales trabajadores en relación con la seguridad social para evitar abusos y prácticas potencialmente injustas. La propuesta también concede a la Comisión nuevos poderes de ejecución de conformidad con el artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) a fin de concretar un enfoque uniforme para la expedición, la verificación y la retirada del Documento Portable A1 (certificado sobre la legislación en materia de seguridad social aplicable al titular).

En vista de lo anterior, el debate debería contribuir a ofrecer grandes orientaciones políticas en el ámbito objeto de revisión con miras a mejorar la coordinación de las normas de la UE sobre seguridad social, aumentar la claridad jurídica, establecer un reparto de la carga justo y equitativo y simplificar las normas administrativas para facilitar su aplicación.

Se invita a los ministros a tratar en particular los asuntos fundamentales, tal como se indica en las siguientes preguntas:

- 1) El Tribunal de Justicia ha establecido claramente que la libre circulación de ciudadanos lleva aparejados derechos y obligaciones. Si bien todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a la libre circulación, ejerzan o no una actividad económica, la libre circulación no es un derecho incondicional de acceso a los sistemas de seguridad social de otros Estados miembros.
 - *La codificación propuesta de la jurisprudencia reciente sobre el acceso de los ciudadanos que no ejercen una actividad económica a las prestaciones de seguridad social en el Estado miembro de acogida, ¿contribuirá a proporcionar más claridad jurídica?*

2) En su propuesta, la Comisión pretende reforzar la cooperación entre las instituciones y los organismos de inspección de trabajo con vistas a garantizar que las autoridades nacionales dispongan de los medios adecuados para comprobar la situación de los trabajadores desplazados y otros trabajadores de elevada movilidad en relación con la seguridad social y para abordar abusos o prácticas potencialmente injustas.

- *Los cambios propuestos relativos al Documento Portable A1, ¿facilitan la aplicación de las normas de seguridad social existentes? ¿Qué otras medidas en este ámbito podrían contribuir a alcanzar este objetivo?*

3) La evaluación de impacto que acompaña a esta propuesta ha detectado diversos problemas, como el desequilibrio en la distribución de la carga económica, el riesgo de pérdida de protección o de duplicación de pagos, la falta de transparencia y de seguridad jurídica para ciudadanos e instituciones, la desigualdad de trato de ciudadanos ante situaciones comparables y los factores que disuaden de trabajar o seguir trabajando en otro Estado miembro.

- *Las modificaciones propuestas, ¿abordan adecuadamente los problemas detectados en la evaluación de impacto? ¿Existen otros problemas que no se hayan tratado en la propuesta?*
