CORTES GENERALES

INFORME 27/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE JUNIO DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE MEDIDAS PARA FACILITAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CONCEDIDOS A LOS TRABAJADORES EN EL MARCO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 236 FINAL] [2013/0124 (COD)] {SWD (2013) 148 FINAL) {SWD (2013) 149 FINAL)

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores (Texto pertinente a efectos del EEE), ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 24 de junio de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 7 de mayo de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Diputada Da. María Concepción Gutiérrez del Castillo, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, que señala que "la propuesta no forma parte de las competencias exclusivas de la Unión, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad de acuerdo con el artículo 5 TUE, teniendo en cuenta que, 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." Asimismo, se ha recibido informe de la Asamblea de Extremadura que concluye que la iniciativa es conforme con el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 18 de junio de 2013, aprobó el presente

INFORME

1.- Consideraciones previas

- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que "el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad". De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, "en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión".

- El análisis de subsidiariedad no es un juicio jurídico-competencial, ni tampoco de oportunidad de la medida normativa. Es un examen de adecuación de los medios a los fines y de adaptación de la escala de la intervención, de modo que requiere un estudio de la necesidad, o al menos la conveniencia, de la actuación normativa europea para la consecución de los fines pretendidos y, al tiempo, la demostración de que esos mismos fines no podrían alcanzarse con la misma eficacia mediante una acción coordinada de nivel estatal o sub-estatal.

2.- Pretensión de la propuesta

En el caso de la propuesta de Directiva examinada, la pretensión de la norma es 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 miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.

Según los Servicios de la Comisión Europea, la discrepancia entre los derechos que tienen los ciudadanos de la UE en teoría y lo que realmente ocurre en la práctica se ha puesto de manifiesto en numerosos informes institucionales. A lo largo de los años la Comisión Europea ha recibido muchas denuncias de ciudadanos que querrían 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.

3.- Principales objetivos de la propuesta

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 vigente.

Reducir la incidencia de prácticas desleales con los trabajadores migrantes de la UE.

- Capacitar a los trabajadores migrantes de la UE para que hagan respetar sus derechos.

4.- Alternativas analizadas por la Comisión Europea

La Comisión ha realizado una evaluación de impacto de distintas alternativas estratégicas, basada en un informe externo, que finalizó en abril de 2012.

Las diferentes alternativas estratégicas incluyen una gama de opciones que representan distintos grado de intervención de la UE:

Mantener el status quo

Directrices comunes

Recomendación de la Comisión a los Estados miembros

- Directiva dirigida a la introducción de medidas de apoyo para trabajadores migrantes de la UE
- Directiva dirigida a la introducción de una protección reforzada de los trabajadores migrantes de la UE

La evaluación de impacto puso de relieve que una iniciativa 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 el ejercicio de los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes de la UE en el artículo 45 del TFUE y en el Reglamento 492/2011.

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 nacionalidad.

En concreto, la propuesta se inclina por una combinación de la opción 2 y 4, menos eficaces que la opción 5, pero quizás más plausible.

5.- Contenido básico de la propuesta

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 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 otra persona jurídica con interés legítimo en la promoción de los derechos de libre circulación de los trabajadores pueda participar en estos procedimientos.

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 suministro de información pertinente fácilmente accesible.

Promover el diálogo con organizaciones no gubernamentales adecuadas y con los interlocutores sociales.

6.- La base jurídica de la propuesta

La propuesta de Directiva que se somete a examen 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.

7. - El análisis 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, está relacionados con los objetivos establecidos en el artículo 3, apartado 3, del TUE con arreglo al cual la UE estableció un mercado interior basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente a pleno empleo y al progreso social, así como en el artículo 45 que establece la libre circulación y no discriminación por razón de nacionalidad de los trabajadores de la UE.

El artículo 46 del TFUE establece la competencia de la Unión para adoptar Directivas o Reglamentos relativos a las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación y no discriminación por razón de nacionalidad de los trabajadores, tal como queda definida en el artículo 45 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 492/20121 y se controla su cumplimiento en los diferentes Estados miembros afecta al correcto funcionamiento de la libre circulación, en cuanto 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 sólo pueden lograrse a nivel UE.

La presente Directiva permitirá a los Estados miembros adoptar medidas de ejecución adecuadas, por tanto, respeta el principio de proporcionalidad. Los Estados miembros que ya dispongan de una detallada protección jurídica contra la discriminación por motivo de nacionalidad no tendrán que introducir ningún cambio importante en sus sistemas.

Respeto a los derechos fundamentales.

La consecución de los objetivos de esta Directiva contribuirá a consolidar los derechos fundamentales contemplados en la Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores, respeta el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del TUE, así como el principio de proporcionalidad ya que la presenta propuesta de Directiva no excede de lo necesario para alcanzar su objetivo.