



Bruselas, 25.11.2013  
COM(2013) 837 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave

1. Libre circulación en la UE
- 1.1. Un derecho fundamental de los ciudadanos de la UE

El derecho de los ciudadanos de la UE a desplazarse y residir libremente en cualquier país de la UE, junto con los miembros de su familia, es una de las cuatro libertades fundamentales consagradas en la legislación de la UE y una piedra angular de la integración de la UE.

Los trabajadores de la UE gozan de esta libertad desde el decenio de 1960<sup>1</sup>. Hace 20 años, con el Tratado de Maastricht, el derecho a la libre circulación fue reconocido a todos los ciudadanos de la UE, independientemente de que ejerzan o no una actividad económica. Desde entonces, el poder circular libremente a efectos distintos del trabajo, por ejemplo para jubilarse, estudiar o acompañar a la familia, se ha convertido en una característica esencial de la ciudadanía de la UE<sup>2</sup>.

En 2004 se codificó la legislación y la jurisprudencia que establecen las condiciones y limitaciones del derecho de residencia. En 2009, la Comisión facilitó orientaciones a los Estados miembros sobre la correcta aplicación de las normas y desde entonces ha seguido una rigurosa política de control, como resultado de la cual casi el 90 % de los aspectos relativos a la transposición han quedado zanjados. La atención se centra ahora en la aplicación de la legislación sobre el terreno.

Todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a la libre circulación. El reconocimiento de este derecho a los ciudadanos de un Estado miembro es consecuencia directa de su adhesión a la UE. Tales decisiones se toman por unanimidad de los Estados miembros.

Como parte del mercado único, la libre circulación de los trabajadores tiene efectos positivos en las economías y los mercados laborales. Las cuatro libertades fundamentales, que están inextricablemente relacionadas, crean las condiciones para una asignación más eficaz de recursos en la UE. La libre circulación de los ciudadanos de la UE estimula el crecimiento económico al permitirles viajar, estudiar y trabajar en otros países y al posibilitar a los empresarios tener acceso a un mayor número de candidatos con talento. Habida cuenta de los importantes desequilibrios en los mercados de trabajo de Europa y de la disminución de la población en edad laboral, la movilidad de los trabajadores contribuye a abordar los desajustes entre capacidades y empleos.

Se calcula que, en la UE-15, el PIB a largo plazo aumentó casi un 1 % gracias a la movilidad posterior a la ampliación (2004-2009)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículos 45 y 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>2</sup> Artículo 21 del TFUE.

<sup>3</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011. Intra-EU labour mobility and the impact of enlargement* (Empleo y evolución social en Europa 2011. La movilidad laboral dentro de la UE y el impacto de la ampliación), p. 274.

Para los ciudadanos de la UE, la libre circulación es el derecho más estrechamente asociado a la ciudadanía de la Unión<sup>4</sup>: el 56 % de ellos la consideran el mayor logro de la UE<sup>5</sup> y el 67 % estima que la libre circulación aporta beneficios económicos a la economía de su país<sup>6</sup>.

Al mismo tiempo que la libre circulación supone beneficios para los ciudadanos y para la economía de la UE en su conjunto, puede crear problemas a los entes locales que tienen que acoger a los nuevos llegados. La crisis económica ha acentuado en algunos Estados miembros un debate sobre el impacto de la libre circulación en los sistemas sociales nacionales y la presión que ejerce sobre los servicios locales.

Al mismo tiempo, todos los Estados miembros han reiterado su apoyo a la libre circulación y reconocen los beneficios mutuos que se derivan de ella. Este principio ha sido reafirmado en varias ocasiones, por ejemplo en un reciente debate en el Consejo de Justicia e Interior, el 8 de octubre de 2013.

La presente Comunicación tiene por objeto aclarar los derechos y las obligaciones de los ciudadanos de la UE, así como las condiciones y limitaciones con arreglo a la legislación de la UE, y abordar las inquietudes planteadas por algunos Estados miembros. Establece cinco medidas para ayudar a los Estados miembros y a sus autoridades locales a aplicar la legislación e instrumentos de la UE para explotar plenamente su potencial, incluyendo el pleno uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

## 1.2. ¿Quiénes son los ciudadanos móviles de la UE?

Al finalizar 2012, un total de 14,1 millones de ciudadanos de la UE residían en otro Estado miembro (el 2,8 % de la población total), porcentaje inferior al de nacionales de terceros países (4,0 %). Esta cifra se situaba en torno al 1,6 % a finales de 2004, pasó al 2,4 % 4 años más tarde (finales de 2008) y luego siguió aumentando, aunque más lentamente, para alcanzar el 2,8 % a finales de 2012<sup>7</sup>, debido tanto a la recesión económica como a la reducción progresiva del potencial de movilidad que supusieron los Estados miembros de Europa Central y Oriental<sup>8</sup>.

El principal motivo que lleva a los ciudadanos de la UE a hacer uso de la libre circulación es el trabajo<sup>9</sup>, seguido por las razones familiares<sup>10</sup>. De todos los ciudadanos de la UE que en 2012 residían en otro país de la UE (en lo sucesivo denominados «ciudadanos móviles de la UE»), más de tres cuartas partes (78 %) estaban en edad laboral (15-64), frente al 66 %, aproximadamente, entre los nacionales. Por término medio, la tasa de empleo de los ciudadanos móviles de la UE (67,7 %) era mayor que la de los nacionales (64,6 %).

<sup>4</sup> Flash Eurobarómetro 365, febrero 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>5</sup> Eurobarómetro estándar 79, mayo 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm).

<sup>6</sup> Flash Eurobarómetro 365, antes citado.

<sup>7</sup> Comisión Europea, DG Empleo, estimaciones basadas en estadísticas de Eurostat sobre migración y en la Encuesta de Población Activa (EPA-UE).

<sup>8</sup> Comisión Europea, análisis trimestral sobre el empleo y la situación social en la UE, junio de 2013, pp. 42-43, basado en datos de Eurostat (EPA-UE).

<sup>9</sup> ICF GHK Milieu: *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence* (Investigación y análisis sobre las consecuencias para los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de los derechos de los inmigrantes dentro de la UE que no ejercen una actividad económica a prestaciones especiales en metálico no contributivas y a asistencia sanitaria sobre la base de su lugar de residencia), capítulo 4, p. 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

<sup>10</sup> Eurostat, EPA-UE, módulo de 2008 sobre la situación en el mercado laboral de los migrantes, cuadro en línea: lfso\_08cobr.

Los ciudadanos móviles de la UE que no ejercen una actividad económica<sup>11</sup> solo representan una pequeña parte de los ciudadanos móviles de la UE<sup>12</sup>. Por otro lado, el 64 % de ellos había trabajado previamente en su actual país de residencia<sup>13</sup> y el 79 % vive en un hogar con al menos un miembro empleado<sup>14</sup>. La tasa de inactividad entre los ciudadanos que se desplazan en el interior de la UE disminuyó entre 2005 y 2012<sup>15</sup>.

### 1.3. Impacto de los ciudadanos móviles de la UE en los sistemas de protección social de los Estados miembros de acogida

Por término medio, los ciudadanos móviles de la UE presentan más probabilidades de tener empleo que los ciudadanos del país de acogida<sup>16</sup> y contribuyen al buen funcionamiento de la economía del país de acogida al paliar la escasez de personal cualificado y la dificultad de cubrir determinados puestos de trabajo<sup>17</sup>. En la mayoría de los Estados miembros, los ciudadanos móviles de la UE son contribuyentes netos al sistema de protección social del país de acogida, ya que pagan más en impuestos y contribuciones a la seguridad social que las prestaciones que reciben. Asimismo, tienden a ser contribuyentes netos de los costes de los servicios públicos que utilizan en el país de acogida<sup>18</sup>. Por tanto, es improbable que supongan una carga para los sistemas de protección social de los Estados miembros de acogida; esto ha sido confirmado por los últimos estudios independientes<sup>19</sup> y corroborado por los recientes datos presentados por los Estados miembros a la Comisión, en los que se demuestra que no recurren a las prestaciones sociales más intensivamente que los nacionales del país de acogida<sup>20 21</sup>.

---

<sup>11</sup> Por lo general se trata de estudiantes, jubilados, solicitantes de empleo y personas inactivas miembros de la familia.

<sup>12</sup> Informe ICF GHK Milieu citado anteriormente, capítulo 3, p. 16, basado en datos de Eurostat, EPA-UE.

<sup>13</sup> Informe ICF GHK Milieu citado anteriormente, capítulo 3, p. 25, basado en datos de Eurostat, EPA-UE.

<sup>14</sup> Informe ICF GHK Milieu citado anteriormente, p. 24, basado en datos de Eurostat, EPA-UE.

<sup>15</sup> Eurostat, EPA. El porcentaje de ciudadanos móviles de la UE (15 años o más) que no ejercen una actividad económica se redujo del 34,1 % en 2005 al 30,7 % en 2012 (Eurostat, EPA-UE).

<sup>16</sup> Eurostat, EPA-UE.

<sup>17</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011. Intra-EU labour mobility and the impact of enlargement* (Empleo y evolución social en Europa 2011. La movilidad laboral dentro de la UE y el impacto de la ampliación), pp. 268-276.

<sup>18</sup> Dustmann y otros, *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK* (Evaluación de los costes y beneficios fiscales de la migración de 8 países [Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa] al Reino Unido), <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OCDE, *Fiscal Impact of Migration* (Impacto fiscal de la migración), en *OCDE International Migration Outlook 2013*, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

<sup>19</sup> OCDE, *Fiscal Impact of Migration* (Impacto fiscal de la migración), en *OCDE International Migration Outlook 2013*, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; Informe ICF GHK Milieu citado anteriormente; Dustmann y otros, *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK* (Evaluación de los costes y beneficios fiscales de la migración de 8 países [Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa] al Reino Unido), <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (Prestaciones sociales y migraciones, una relación controvertida y un reto político en la UE), capítulos 1 y 7; *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration* (Los mercados de trabajo de la UE tras la migración posterior a la ampliación), Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances* (El efecto de la inmigración en las finanzas públicas), Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_23\\_13.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf).

<sup>20</sup> Las pruebas recogidas por la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social destacan las dificultades de hecho y jurídicas en la aplicación de las normas de coordinación y la

La encuesta de la UE sobre renta y condiciones de vida también confirma que en la mayoría de los países los ciudadanos de la UE tienen las mismas o menos probabilidades que los ciudadanos nacionales de recibir prestaciones sociales.

Debido a su edad y situación laboral, las prestaciones que reciben los ciudadanos móviles de la UE tienden a consistir en subsidios de desempleo, vivienda y prestaciones familiares y no en prestaciones por invalidez, vejez o enfermedad. Sin embargo, solo suponen una pequeña parte de quienes reciben dichas prestaciones, en consonancia con su relativamente baja proporción de la población total en la mayoría de los Estados miembros.

Además, los datos ponen de manifiesto que los ciudadanos móviles de la UE representan una proporción muy pequeña de los beneficiarios de prestaciones especiales de carácter no contributivo, que son prestaciones que combinan características de seguridad social y asistencia social: menos del 1 % de todos los beneficiarios (ciudadanos de la UE) en 6 países (Austria, Bulgaria, Estonia, Grecia, Malta y Portugal); entre el 1 % y el 5 % en otros 5 (Alemania, Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia), y más del 5 % en Bélgica e Irlanda (aunque las cifras para Irlanda son estimaciones basadas en las solicitudes)<sup>22</sup>.

Reciente estudios<sup>23</sup> han concluido que no hay ninguna relación estadística entre la generosidad de los sistemas de bienestar y los flujos de ciudadanos móviles de la UE.

---

concesión de beneficios en función del lugar de residencia, con cargo a los presupuestos, a las personas no activas. Sin embargo, no se dispone de pruebas de comportamientos fraudulentos generalizados.

<sup>21</sup> Véase el anexo estadístico, Gráfico 2. A raíz de una petición del Consejo, en junio de 2013 la Comisión pidió a los Estados miembros que facilitasen, entre otra, información sobre los ciudadanos móviles de la UE que han solicitado o recibido prestaciones sociales. De los 21 Estados miembros que respondieron, Austria, Bélgica, Croacia, Hungría, Polonia, Suecia y el Reino Unido fueron incapaces de facilitar estos datos. Lituania facilitó datos sobre prestaciones de seguridad social exportadas. Los datos de los 13 Estados miembros restantes se refieren a distintas prestaciones y no son comparables. Por tanto, se presentan en forma de gráficos de anillos específicos para cada país.

<sup>22</sup> Informe ICF GHK Milieu citado anteriormente, capítulo 5, p. 84.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, la bibliografía del Informe ICF-GHK Milieu en CEPS, *Social benefits and migration. A contested relationship and policy challenge in the EU* (Prestaciones sociales y migración. Una relación controvertida y un reto político en la UE).

## 2. Derechos y obligaciones de los ciudadanos de la UE en virtud de la legislación de la UE

El derecho a la libre circulación y a prestaciones de asistencia social y seguridad social está condicionado por la legislación de la UE, aunque los Estados miembros pueden aplicar condiciones más favorables. La legislación de la UE está concebida para facilitar la movilidad transfronteriza en beneficio mutuo de las personas que se desplazan y de quienes no lo hacen.

Las condiciones y limitaciones del derecho de los ciudadanos europeos a desplazarse y residir libremente en la UE se establecen en la Directiva 2004/38/CE (en lo sucesivo denominada «la Directiva»)<sup>24</sup>. Los derechos específicos de los trabajadores se establecen en el Reglamento (UE) n° 492/2011<sup>25</sup>. Los derechos de seguridad social a escala de la UE de los ciudadanos móviles de la UE se rigen por los Reglamentos (UE) n° 883/2004 y n° 987/2009 (en lo sucesivo denominados «los Reglamentos»)<sup>26 27</sup>.

### 2.1. ¿Quién tiene derecho a la libre circulación?

Durante los 3 primeros meses, todo ciudadano de la UE tiene derecho a residir en el territorio de otro país de la UE con la única condición de ser titular de un documento de identidad o un pasaporte válidos<sup>28</sup>.

Transcurridos estos 3 primeros meses, los ciudadanos de la UE tienen que cumplir determinadas condiciones, dependiendo de su situación en el país de acogida, para tener derecho a residencia. Los estudiantes y otras personas que no ejercen una actividad económica, como los pensionistas y sus familias, tienen derecho a residir durante más de 3 meses solo si disponen de un seguro médico completo y de recursos financieros suficientes para sí mismos y para su familia con el fin de no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida. Los solicitantes de empleo pueden residir hasta 6 meses sin condiciones, y durante más tiempo si demuestran que tienen posibilidades reales de encontrar un trabajo<sup>29</sup>.

Después de 5 años, los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias obtienen el derecho a residencia permanente<sup>30</sup>.

### 2.2. ¿Quién tiene derecho a prestaciones de asistencia social?

En general, las prestaciones de asistencia social son beneficios que un Estado miembro concede a aquellas personas que no disponen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

<sup>24</sup> 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 (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

<sup>25</sup> 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. 1).

<sup>26</sup> Reglamento (CE) n° 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); Reglamento (CE) n° 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 284 de 30.10.2009, p. 1).

<sup>27</sup> Las disposiciones específicas relativas a los derechos de los pacientes en materia de asistencia sanitaria transfronteriza están cubiertas por la Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (DO L 88 de 4.4.2011, p. 1).

<sup>28</sup> Artículo 6 de la Directiva.

<sup>29</sup> Considerando 9 y artículos 7 y 14, apartado 4, letra b), de la Directiva.

<sup>30</sup> Artículo 16 de la Directiva.

Los trabajadores móviles de la UE y los miembros de sus familias tienen derecho a las mismas prestaciones de asistencia social que los nacionales desde el principio de su estancia<sup>31</sup>. Los demás ciudadanos de la UE que residen legalmente en otro Estado miembro de la UE también deben recibir el mismo trato que los nacionales<sup>32</sup>, pero existen salvaguardias para proteger al Estado miembro de acogida frente a cargas financieras no razonables.

Durante los 3 primeros meses de residencia, el Estado miembro de acogida no está obligado por la legislación de la UE a conceder asistencia social a los ciudadanos de la UE que no ejerzan una actividad económica. Tampoco está obligado a concederla a las personas que buscan empleo por primera vez<sup>33</sup>.

Para el período posterior de residencia, hasta los 5 años, es poco probable que los ciudadanos de la UE, en la práctica, puedan tener derecho a prestaciones de asistencia social, ya que para adquirir el derecho de residencia tendrían que demostrar a las autoridades nacionales que disponen de recursos suficientes, que generalmente suelen ser, a título orientativo, iguales o superiores al umbral de ingresos con arreglo al cual se concede asistencia social<sup>34</sup>.

Sin embargo, si los ciudadanos de la UE que no ejercen una actividad económica solicitan una prestación de asistencia social, por ejemplo en caso de que su situación económica cambie a lo largo del tiempo, su solicitud deberá evaluarse a la luz de su derecho a la igualdad de trato. En casos específicos, la solicitud de asistencia social puede dar lugar a dudas razonables por parte de las autoridades nacionales con respecto a si la persona podría convertirse en una carga excesiva para el sistema de asistencia social<sup>35</sup>.

En este contexto, un Estado miembro podrá subordinar la concesión de asistencia social o de prestaciones especiales de carácter no contributivo<sup>36</sup> a un ciudadano de la UE procedente de otro Estado miembro a la condición de que dicho ciudadano cumpla los requisitos para la obtención del derecho de residencia por un período superior a 3 meses<sup>37</sup>. Sin embargo, los Estados miembros no pueden denegar la concesión de estas prestaciones automáticamente a los ciudadanos de la UE que no ejerzan una actividad económica y tampoco pueden considerar automáticamente que quienes solicitan estas prestaciones no poseen suficientes recursos y, por tanto, que no tienen derecho a residencia<sup>38</sup>. Las autoridades deben evaluar la situación individual teniendo en cuenta una serie de factores tales como el importe, la duración, el carácter temporal de la dificultad o el nivel general de carga que la concesión de una ayuda supondría para el sistema de asistencia social nacional<sup>39</sup>. Si, sobre esta base, llegan a la conclusión de que la persona supone una carga excesiva, podrán poner fin a su derecho de residencia<sup>40</sup>.

Tras 5 años de residencia legal, los ciudadanos de la UE tienen derecho a asistencia social, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida.

---

<sup>31</sup> Artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 492/2011, mencionado anteriormente.

<sup>32</sup> Artículo 24 de la Directiva.

<sup>33</sup> Los beneficios de carácter financiero que, independientemente de su estatuto en virtud de la legislación nacional, tienen por objetivo facilitar el acceso al empleo en el mercado laboral del Estado miembro de acogida no pueden considerarse «prestaciones de asistencia social» en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva: asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08 *Vatsouras y Koupatantze*, apartado 45.

<sup>34</sup> Artículo 8, apartado 4, de la Directiva.

<sup>35</sup> Artículo 14, apartado 2, de la Directiva.

<sup>36</sup> Cubiertas por el Reglamento (CE) n° 883/2004, véase el capítulo 1.3. Asunto C-140/12 *Brey*.

<sup>37</sup> Asunto C-140/12 *Brey*, apartados 38 y 42.

<sup>38</sup> Artículo 14, apartado 3, de la Directiva.

<sup>39</sup> Artículo 15 de la Directiva, y asunto C-140/12 *Brey*, apartado 72.

<sup>40</sup> Artículo 14, apartado 1, de la Directiva.

### 2.3. ¿Quién tiene derecho a prestaciones de seguridad social?

Los Reglamentos garantizan que los ciudadanos móviles de la UE no pierdan derechos adquiridos cuando se desplazan dentro de la UE. Entre las prestaciones típicas de la seguridad social se incluyen las pensiones de vejez y de supervivencia, las prestaciones por incapacidad permanente y por enfermedad, las asignaciones por nacimiento, las prestaciones de desempleo y las familiares, o la asistencia sanitaria.

Los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y los miembros de sus familias están cubiertos por el sistema de seguridad social del país de acogida en las mismas condiciones que los nacionales porque contribuyen, al igual que todos los demás trabajadores nacionales, con sus impuestos y tributos, a los fondos públicos que financian las prestaciones.

Sin embargo, no hay armonización a escala de la UE en este ámbito. Las leyes del país de acogida determinan las prestaciones, las condiciones para su concesión, su duración e importe. Por tanto, el derecho a prestaciones varía en función del Estado miembro.

La cobertura de seguridad social debe corresponder al país de empleo y, para los ciudadanos de la UE que no ejerzan una actividad económica, al país de residencia.

Con arreglo a las normas de coordinación, solo puede existir un lugar de residencia, que corresponderá al centro de interés del interesado (Estado miembro de «residencia habitual»). Las personas que no ejerzan una actividad económica solo pueden obtener las prestaciones de seguridad social una vez superada una estricta prueba de residencia habitual que demuestre que tienen un vínculo real con el Estado miembro de que se trate. Esta comprobación incluye una evaluación general de la situación particular del solicitante de conformidad con criterios estrictos (duración de la estancia, motivos, situación familiar y finalidad)<sup>41</sup>. Las personas que se desplazan temporalmente a otro país y mantienen su antigua residencia en el país de origen no suelen cambiar su lugar de residencia habitual.

### 3. Condiciones y limitaciones con arreglo a la legislación de la UE

La legislación europea establece una serie de garantías sólidas para ayudar a los Estados miembros a luchar contra los abusos y fraudes. Es responsabilidad de los Estados miembros hacer un pleno uso de dichas garantías y la Comisión apoya sus esfuerzos.

#### 3.1. Lucha contra los abusos y fraudes en virtud de la Directiva

A efectos de la Directiva, el abuso y el fraude pueden definirse de la siguiente forma<sup>42</sup>:

- *Fraude*: engaño o artificio deliberado con el fin de obtener el derecho de libre circulación y de residencia conforme a la legislación de la UE. Casos comunes son la falsificación de identidad o de documentos de residencia o el engaño con respecto a un hecho material referente a condiciones vinculadas al derecho de residencia, por ejemplo, afirmaciones falsas en el sentido de disponer de suficientes recursos o de ser un trabajador autónomo.
- *Abuso*: conducta artificial que se comete solamente con objeto de obtener el derecho de libre circulación y residencia conforme a la legislación de la UE que, aunque formalmente cumple las condiciones establecidas en la normativa de la UE, no corresponde a la finalidad de dichas normas.

Ejemplos típicos de abusos son los matrimonios de conveniencia. Los datos presentados por los Estados miembros sobre matrimonios de conveniencia detectados<sup>43</sup> ponen de manifiesto la

<sup>41</sup> Véanse los asuntos C-76/76 *Di Paolo*, C-102/91 y C-90/97 *Knoch Swaddling*.

<sup>42</sup> COM(2009) 313, punto 4.1.



existencia de dicho fenómeno, pero su magnitud varía significativamente en función del Estado miembro. A pesar de su bajo volumen absoluto, la implicación de redes de delincuencia organizada es un factor preocupante. Según Europol<sup>44</sup>, algunas de dichas redes organizan matrimonios de conveniencia entre ciudadanos móviles de la UE y ciudadanos de terceros países con el fin de que estos puedan entrar legalmente en la UE y permanecer en ella. En este ámbito, Europol y Eurojust pueden ofrecer ayuda y asistencia a las autoridades nacionales, especialmente en casos relacionados con la trata de seres humanos.

### 3.2. Restricciones a la libre circulación por motivos de orden público en virtud de la Directiva

Las normas de la UE sobre libre circulación permiten a los Estados miembros adoptar medidas eficaces para luchar contra los abusos y fraudes, limitando los derechos concedidos por la Directiva, en particular mediante la denegación o la finalización de estos derechos.

Cualquier medida que restrinja la libre circulación solo podrá justificarse si respeta el principio de proporcionalidad. Este principio<sup>45</sup>, basado directamente en el Tratado, es válido para todas las libertades fundamentales y, en consecuencia, está reflejado en la Directiva<sup>46</sup>. Nunca podrán imponerse restricciones con fines de prevención en general, como las expulsiones y prohibiciones de regreso para todas las personas que se encuentran en una situación determinada sin tener en cuenta la proporcionalidad, las circunstancias individuales y la gravedad de la infracción.

La forma que pueden adoptar estas restricciones depende de cada Estado miembro, pero generalmente se trata de:

- La denegación de la entrada de una persona o la expulsión por razones de orden público o de seguridad pública.

---

<sup>43</sup> A raíz de una solicitud del Consejo, la Comisión pidió a los Estados miembros que facilitaran información sobre abusos en materia de libre circulación en forma de matrimonios de conveniencia. Un total de 12 Estados miembros presentaron datos sobre los casos **detectados**. En el período 2010-2012, Chipre registró 174, Portugal 144 y Polonia denegó 2 (de un total de 391) solicitudes de tarjetas de residencia por esta razón. La República Checa detectó 51 de estos matrimonios en 2012 y 22 entre enero y julio de 2013. En 2012, Dinamarca detectó 8 matrimonios y Finlandia denegó 10 (de un total de 650) solicitudes de visado por este motivo. En 2012-2013 Suecia denegó el derecho de residencia en 30 casos por motivos relacionados con matrimonios de conveniencia y falsificación de documentos (de un total de 26 546 solicitudes de residencia). Los Países Bajos detectaron 368 matrimonios de conveniencia (de 550 matrimonios investigados en 3 proyectos piloto) desde 2007. Irlanda detectó 9 matrimonios de conveniencia en 2010. Entre mayo y octubre de 2011, el Reino Unido rechazó, por motivos de sospechas sobre la autenticidad de los matrimonios, 176 solicitudes de permisos familiares del EEE (en 256 casos de sospechas de abusos, lo que representa aproximadamente el 2 % de las solicitudes recibidas en ese período). Por último, Estonia y Rumanía indicaron que no habían detectado ningún matrimonio de conveniencia en el período comprendido entre enero de 2011 y julio de 2013, y desde enero de 2007, respectivamente. En 2 casos, se presentaron datos sobre **sospechas** de matrimonios de conveniencia. En el Reino Unido, los registros civiles comunicaron 934 (2010), 1 741 (2011) y 1 891 (2012) casos sospechosos. Alemania comunicó 250 casos sospechosos abiertos en 2012 en todos los Estados federados y 167 en el Estado de Hesse, 43 en Berlín y 71 en Munich.

<sup>44</sup> *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013* (Evaluación de la amenaza de delincuencia grave y organizada en la UE en 2013), sección 1.9, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2011* (Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE en 2011), capítulo sobre ayuda a la inmigración ilegal, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

<sup>45</sup> Asuntos C-55/94 *Gebhard*, apartado 37, y C-100/01, *Olazábal*, apartado 43.

<sup>46</sup> Considerando 16, artículo 15, apartados 1 y 3, y artículo 27, apartado 2.

Los conceptos de «orden público» y «seguridad pública» son determinados por los Estados miembros de conformidad con las necesidades nacionales. Sin embargo, deben ser objeto de una interpretación estricta<sup>47</sup> y presuponen una amenaza actual, real y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad<sup>48</sup>. En circunstancias excepcionales, la pequeña delincuencia persistente puede suponer una amenaza para el orden público, a pesar del hecho de que un delito o infracción, individualmente, no baste para constituir una amenaza suficientemente grave. Sin embargo, la existencia de múltiples condenas no es suficiente, en sí misma, para constituir una seria amenaza para el orden público. Las autoridades nacionales deben demostrar que la conducta personal de un individuo supone una amenaza para el orden público<sup>49</sup>. Además, las conductas que un Estado miembro acepta en el caso de sus propios nacionales no pueden dar lugar a medidas restrictivas<sup>50</sup>. Las medidas restrictivas no pueden ser adoptadas por razones de prevención general<sup>51</sup> o con fines económicos<sup>52</sup>.

- Las prohibiciones de regreso<sup>53</sup> pueden imponerse junto con una orden de expulsión solo en casos graves, cuando se demuestre que es probable que el delincuente siga constituyendo una grave amenaza para el orden público en el futuro. No podrán imponerse automáticamente tras una condena penal<sup>54</sup>.

Las personas sujetas a una prohibición de regreso podrán solicitar que sea retirada después de un período razonable<sup>55</sup>.

En los casos en que el derecho a la libre circulación sea objeto de abusos o haya sido obtenido de forma fraudulenta, dependerá de la gravedad de la infracción que las personas sean consideradas una amenaza grave para el orden público, lo que puede justificar su expulsión, y en algunos casos, una prohibición de regreso.

### 3.3. Lucha contra el fraude y los errores en el ámbito de la coordinación de la seguridad social

A efectos de coordinación de la seguridad social, el fraude y el error se definen de la siguiente forma:

- *Fraude a la seguridad social*: todo acto u omisión de acto con el fin de obtener prestaciones de la seguridad social o de evitar la obligación de pagar las cotizaciones de la seguridad social infringiendo la normativa nacional de un Estado miembro<sup>56</sup>.
- *Error*: equivocación u omisión involuntaria por parte de funcionarios o ciudadanos<sup>57</sup>.

<sup>47</sup> Asuntos 41/74 *Van Duyn*, apartado 18, C-348/09 *P. I.*, apartado 23, y C-434/10 *Aladzhev*, apartado 34.

<sup>48</sup> Artículo 27, apartado 1, de la Directiva y asuntos 30/77 *Bouchereau*, apartado 35, y C-348/09 *P. I.*, apartado 34.

<sup>49</sup> Asunto C-349/06 *Polat*, apartado 39. Comunicación de la Comisión sobre orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE, COM(2009) 313, final de la sección 3.2.

<sup>50</sup> Asuntos acumulados 115/81 y 116/81 *Adoui* y *Cornouaille*, apartado 8, y asunto C-268/99 *Jany*, apartado 61.

<sup>51</sup> Artículo 28, apartado 1, de la Directiva, y asunto 67/74 *Bonsignore*, apartado 6.

<sup>52</sup> Asuntos C-434/10 *Aladzhev*, apartados 29 y 30, y C-249/11 *Byankov*, apartados 35 y 36.

<sup>53</sup> En la presente Comunicación, el término «prohibición de regreso» corresponde al de «prohibición de entrada» establecido en el artículo 32 de la Directiva.

<sup>54</sup> Asunto C-348/96 *Calfa*, apartados 27 y 28.

<sup>55</sup> Artículo 32, apartado 1, de la Directiva, y asuntos acumulados 115/81 y 116/81, *Adoui* y *Cornouaille*, apartado 12.

<sup>56</sup> Parte A, sección 2, letra a), de la Resolución del Consejo de 22 de abril de 1999 (DO C 125 de 6.5.1999, p. 1).

La Comisión apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos para luchar contra el fraude y los errores en el ámbito de la seguridad social. Existe un sistema bien rodado que mejora la cooperación entre los Estados miembros que operan en el marco de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. En este marco, los Estados miembros han creado una red de puntos de contacto que mejoran su cooperación y facilitan informes anuales sobre fraudes y errores.

El fraude a la seguridad social puede también ser objeto de sanciones penales o administrativas con arreglo a los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Dicho fraude no representa en sí mismo un abuso o fraude a la libre circulación, en el sentido del artículo 35 de la Directiva. Sin embargo, cuando un ciudadano móvil de la UE residente legalmente obtiene de forma fraudulenta un beneficio sobre la base de declaraciones falsas, su expulsión y la imposición de una prohibición de regreso son posibles con arreglo a las normas generales de la Directiva en caso de que dicho ciudadano pueda ser considerado una amenaza grave para el orden público, de conformidad con el principio de proporcionalidad.

#### 4. Inclusión social

Determinados Estados miembros informan de situaciones difíciles en algunas de sus ciudades. En particular, aunque solo afectan a una minoría de ciudadanos móviles de la UE, las escasas perspectivas de empleo y otras situaciones difíciles pueden tensar la situación en zonas ya de por sí desfavorecidas, sobre todo en lo tocante a servicios locales como la educación, la sanidad y la vivienda. El problema de las personas sin hogar parece ser un fenómeno en expansión que, pese a ser pequeño en números absolutos, genera preocupación y es un claro síntoma de exclusión social<sup>58</sup>.

Las políticas de inclusión social se centran en los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos en el acceso a educación, empleo, servicios financieros, y prestaciones familiares y por hijos. La Comisión sigue apoyando a los Estados miembros en la aplicación de estrategias integradas de inclusión activa<sup>59</sup> que pueden desempeñar un papel positivo en la inclusión de los ciudadanos móviles de la UE en la sociedad de acogida.

La financiación de la UE para la inclusión social tiene por objeto ayudar en este contexto. El Fondo Social Europeo (FSE) puede ser utilizado por los Estados miembros al elaborar sus programas de apoyo a las autoridades locales que han de afrontar el reto de los ciudadanos marginados en su territorio, ya sean nacionales o procedentes de otros Estados miembros de la UE. En el período 2007-2013 se asignaron para inclusión social 12 900 millones EUR del presupuesto del FSE para inclusión social. Los ciudadanos móviles de la UE también pueden beneficiarse de otras acciones del FSE como el aprendizaje permanente, la ayuda para acceder al empleo y la consolidación de la capacidad de las partes interesadas. El Fondo Europeo de

---

<sup>57</sup> Decisión nº H 5 de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, de 18 de marzo de 2010, relativa a la cooperación en la lucha contra el fraude y el error en el marco del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Consejo y del Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 149 de 8.6.2010, p. 5).

<sup>58</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Hacer frente a las situaciones de carencia de hogar en la Unión Europea», SWD (2013) 42 final, que acompaña a la Comunicación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, titulada «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020», COM(2013) 83 final.

<sup>59</sup> Comunicación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, relativa a una recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, COM(2008) 639 final. Comunicación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013 «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la aplicación del Fondo Social Europeo 2014-2020», antes citada. Comunicación de la Comisión, de 5 de abril de 2011 «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020», COM(2011) 173 final.

Desarrollo Regional (FEDER) dispone de 17 800 millones EUR en el período 2007-2013 para infraestructuras sociales, con el fin de apoyar inversiones en vivienda, educación, sanidad y servicios de guardería. Se invita a los Estados miembros a utilizar las posibilidades ofrecidas por el FSE y el FEDER para continuar apoyando actividades de inclusión social en el período de programación 2014-2020.

La Comisión ha propuesto la creación de un Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FAEMN) para el período 2014-2020 con el fin de aliviar las peores formas de pobreza, facilitando ayuda no financiera a las personas más necesitadas, financiando alimentos y combatiendo las consecuencias del fenómeno de las personas sin hogar y las privaciones materiales que afectan a los niños.

## 5. Cinco medidas

Para ayudar a las autoridades nacionales y locales a aplicar efectivamente las normas sobre libre circulación de la UE y a utilizar sobre el terreno los fondos disponibles, la Comisión presenta 5 medidas concretas que se están ejecutando en colaboración con los Estados miembros:

### ***1. Ayuda a los Estados miembros para luchar contra los matrimonios de conveniencia***

*La Comisión ayudará a las autoridades a aplicar las normas de la UE de lucha contra posibles abusos del derecho a la libre circulación mediante la elaboración de un manual para combatir los matrimonios de conveniencia.*

Este manual, que se está redactando en colaboración con los Estados miembros, aclarará a las autoridades nacionales el marco jurídico en el que pueden operar al examinar los casos sospechosos y decidir si revocar o denegar los derechos de libre circulación por razón de matrimonio de conveniencia. Esto debería ayudarles a luchar contra los casos de abuso, evitando al mismo tiempo comprometer el objetivo fundamental de garantizar y facilitar la libre circulación de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias que actúan de buena fe al amparo de la legislación de la UE.

### ***2. Ayuda a las autoridades para aplicar las normas de la UE relativas a la coordinación de la seguridad social***

*La Comisión colabora estrechamente con los Estados miembros para mejorar la aplicación de las normas relativas a la coordinación de la seguridad social. En este contexto, se está redactando una guía práctica para aclarar la «prueba de residencia habitual» utilizada en la normativa europea de seguridad social.*

Una cooperación más eficaz y estrecha entre las instituciones de seguridad social es un factor esencial para que las personas puedan hacer uso de sus derechos lo más rápidamente posible en condiciones óptimas, pero también para evitar pagos excesivos y reclamaciones injustificadas. Las autoridades y las instituciones representadas en la Comisión Administrativa colaboran para garantizar la uniformidad, la eficiencia, el intercambio de información y los procedimientos necesarios para aplicar dichas disposiciones. Instrumentos importantes en el marco del debate son la creación de un sistema basado en la comunicación electrónica entre instituciones, que incluirá también una plataforma electrónica segura para el intercambio de datos personales en el ámbito de la lucha contra el fraude y los errores.

La Comisión colabora estrechamente con los Estados miembros, en el seno de la Comisión Administrativa, en la elaboración de una guía práctica para ayudar a la aplicación efectiva del Reglamento, que se publicará en la página *web* de la Comisión a finales de 2013.

La guía aclarará el concepto de «residencia habitual» empleado a efectos de los Reglamentos y facilitará a los Estados miembros orientaciones útiles y explicaciones<sup>60</sup>.

### **3. Ayuda a las autoridades para responder a los retos de la inclusión social**

*La Comisión ha propuesto que, en el período de programación 2014-2020, al menos un 20 % del Fondo Social Europeo se destine a promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza en cada Estado miembro.*

*La Comisión mantendrá sus esfuerzos para ayudar a desarrollar la capacidad de las autoridades locales para utilizar eficazmente los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.*

Para el nuevo período de programación 2014-2020, al menos el 20 % de la asignación total del FSE en cada uno de los Estados miembros (frente a aproximadamente el 17 % de la actualidad) se dedica a promover la integración social y la lucha contra la pobreza así como cualquier forma de discriminación. Además, el FSE también podrá financiar el desarrollo de capacidades de todas las partes interesadas a escala nacional, regional o local. Orientará a los Estados miembros, tanto de origen como de destino, de los ciudadanos móviles de la UE, para desarrollar programas de inclusión social con el apoyo del FSE, prestando especial atención a la inclusión social de las personas desfavorecidas y de los gitanos. La Comisión colabora estrechamente con los Estados miembros y les insta a que se muestren ambiciosos a la hora de abordar retos específicos en este ámbito en sus acuerdos de asociación, y posteriormente, en sus programas operativos pertinentes, y que prevean una financiación adecuada. Además, para solventar problemas de gestión como la falta de conocimientos técnicos y de capacidad administrativa de las autoridades, la Comisión invita a los Estados miembros a considerar la posibilidad de encomendar la gestión y aplicación de determinadas partes de sus programas a organismos intermediarios con experiencia demostrada y conocimiento de la situación sobre el terreno. Centrándose en ámbitos en los que se necesita ayuda, la Comisión, coaligada con otras organizaciones internacionales<sup>61</sup>, está explorando medidas concretas para ofrecer un paquete general de ayuda adicional a los municipios que se comprometan a mejorar la inclusión de las comunidades marginadas, en particular, los gitanos, en sus territorios. La Comisión también apoya la cooperación entre ciudades europeas en materia de inclusión de los gitanos, por medio del programa Progress.

Además, la Comisión publicará folletos específicos para cada país que presentarán los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos disponibles para ayudar a las autoridades regionales y locales a encontrar posibilidades de financiación para sus proyectos de promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza.

### **4. Respuesta a las necesidades de las autoridades locales en materia de fomento del intercambio de buenas prácticas**

*La Comisión ayudará a las autoridades locales a compartir las mejores prácticas desarrolladas en toda Europa en materia de aplicación de normas sobre libre circulación y para abordar los problemas de inclusión social.*

Antes de que finalice 2013, la Comisión presentará un estudio para evaluar el impacto de la libre circulación en seis grandes ciudades de toda Europa<sup>62</sup> que aplican políticas de promoción

<sup>60</sup> La guía se limitará a la aplicación de los Reglamentos y no cubrirá la aplicación de la Directiva.

<sup>61</sup> Por ejemplo, Fondo Noruego del EEE, Consejo de Europa, PNUD, Fundación Sociedad Abierta y Agencia de Derechos Fundamentales de la UE.

<sup>62</sup> Barcelona, Dublín, Hamburgo, Lille, Praga y Turín.

y facilitación de la libre circulación y la inclusión social de los ciudadanos móviles de la UE, tales como una ventanilla única de información para los recién llegados. Sobre esta base, la Comisión organizará en febrero, en cooperación con el Comité de las Regiones, un primer encuentro con representantes de las autoridades regionales y locales a fin de intercambiar mejores prácticas.

#### **5. Ayuda a las autoridades locales para la aplicación sobre el terreno de las normas de la UE relativas a la libre circulación**

*La Comisión creará un módulo de formación en línea para ayudar al personal de las autoridades locales a entender y aplicar plenamente los derechos de libre circulación de los ciudadanos de la UE.*

*La Comisión ha propuesto la creación en todos los Estados miembros de organismos de ayuda jurídica e información para los trabajadores móviles de la UE y trabaja en el refuerzo de la red EURES en lo que se refiere a la asistencia a las personas que buscan empleo y a los empresarios para adecuar la oferta y la demanda de puestos de trabajo.*

Según se indica en el Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2013<sup>63</sup>, las administraciones locales desempeñan un papel clave a la hora de hacer cumplir los derechos de libre circulación de los ciudadanos, ya que suelen ser los primeros puntos de contacto para los ciudadanos que se instalan en una nueva ciudad. Las quejas recibidas por la Comisión indican que, en determinados casos, los funcionarios de las ventanillas no conocen suficientemente el derecho a la libre circulación. Para finales de 2014, la Comisión establecerá, en cooperación con los Estados miembros, una herramienta de formación en línea (acción 10) destinada a mejorar el conocimiento de las autoridades locales sobre los derechos de libre circulación de los ciudadanos de la UE y ayudarlas a resolver dudas o casos complejos.

En abril de 2013, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores móviles de la UE, en la que pide al Parlamento Europeo y al Consejo que la adopten lo antes posible<sup>64</sup>. La Directiva garantizará que los organismos nacionales ofrezcan a los trabajadores móviles y a los miembros de sus familias asesoramiento y asistencia para la defensa de sus derechos.

La Comisión presentará también, de acuerdo con su programa de trabajo para 2013 y con la acción 2 del Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2013<sup>65</sup>, una propuesta de modernización de EURES, la Red Europea de Servicios de Empleo, para reforzar el papel y el impacto de los servicios de empleo a escala nacional, mejorar la coordinación de la movilidad de la mano de obra en la UE y transformar la Red en una auténtica herramienta europea de colocación y contratación de personal.

#### **6. Conclusión**

La libre circulación es el derecho recogido en el Tratado de la UE que los ciudadanos valoran más y que consideran como el principal logro de la integración de la UE, pues guarda relación con el núcleo de la ciudadanía de la Unión.

Los Estados miembros y la UE comparten la responsabilidad de dar a conocer las normas sobre libre circulación en beneficio de los ciudadanos, del crecimiento y del empleo.

<sup>63</sup> Informe de la Comisión de 2013 sobre la ciudadanía de la UE. Los ciudadanos de la UE: sus derechos, su futuro, COM (2013) 269 final, de 8.5.2013.

<sup>64</sup> COM (2013) 236, de 26.4.2013.

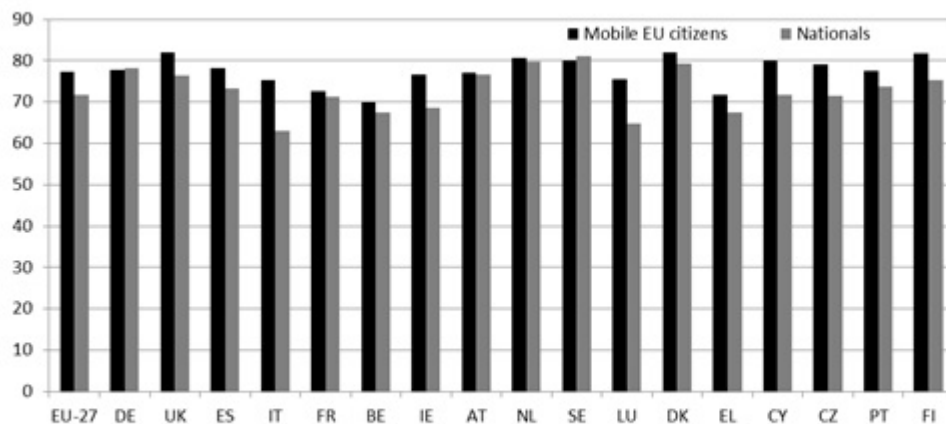
<sup>65</sup> COM (2013) 269 final, de 8.5.2013.

Las normas de la UE en materia de libre circulación y acceso a la asistencia social y la seguridad social facilitan el ejercicio efectivo del derecho a la libre circulación y protegen a quienes lo utilizan de forma genuina. Al mismo tiempo, contienen sólidas salvaguardias para garantizar que los derechos concedidos a los ciudadanos de la UE no se utilicen de forma abusiva, que se respetan las obligaciones en virtud de la legislación de la UE y que no se haga cargar a los regímenes de asistencia social del Estado miembro de acogida con obligaciones desproporcionadas. Constituye una responsabilidad conjunta de los Estados miembros y de las instituciones de la UE defender el derecho a la libre circulación, incluida la lucha contra las percepciones de la opinión pública no basadas en hechos o realidades económicas. En el ejercicio de esta responsabilidad, las autoridades nacionales pueden contar con el apoyo de la Comisión, sobre la base del enfoque y a través de las 5 medidas explicadas en la presente Comunicación.

## Anexo estadístico

### Gráfico 1: Tasa de actividad, en 2012, de los ciudadanos móviles de la UE y de los nacionales (de entre 15 y 64 años)

El gráfico está ordenado con arreglo al número de ciudadanos móviles de la UE en edad laboral (15 a 64 años) residentes en el país.



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa de la UE (cuadro lfsa\_argan). Nota: solo se indican los principales países de destino de los ciudadanos móviles de la UE. Estos 17 Estados miembros representaban en 2012 el 99% de los ciudadanos móviles de la UE.



## Gráfico 2: Asimilación de las prestaciones sociales por los ciudadanos móviles de la UE en determinados Estados miembros

Anillo exterior: porcentaje de ciudadanos móviles de la UE en comparación con la población nacional. Anillo interior: porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales que son nacionales y ciudadanos móviles de la UE. Los nacionales se presentan en azul claro, los ciudadanos móviles de la UE, en negro, y los nacionales de terceros países (en su caso), en violeta.

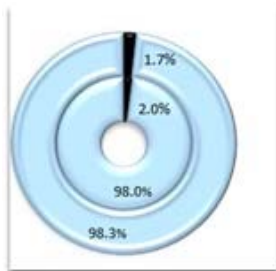
Datos sobre población: estadísticas de 2012 de Eurostat sobre migración, completadas con la EPA de Eurostat, con datos nacionales y con estimaciones propias.

Datos sobre la utilización de las prestaciones sociales: facilitados por los Estados miembros y recopilados por la Comisión a través del grupo de expertos FREEMO. No son comparables al no existir una armonización de prestaciones a escala de la UE.

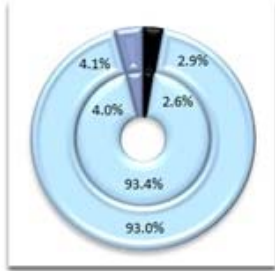
Chipre - Prestaciones sociales, julio 2013



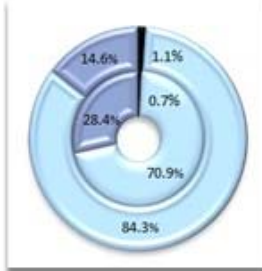
República Checa - Prestaciones no contributivas (*sin fecha*)



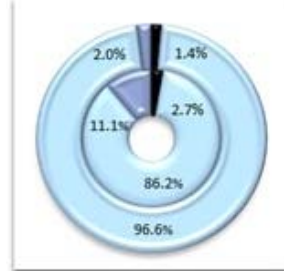
Dinamarca - Beneficiarios de prestaciones sociales o ingresos por trabajo, 2012



Estonia - Prestaciones sociales, 2012



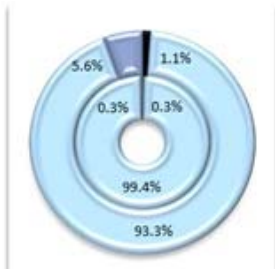
Finlandia - Prestaciones de desempleo, 2012



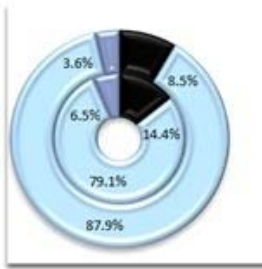
Alemania - Prestaciones sociales para solicitantes de empleo, 2012



Grecia - Pensiones, junio 2013



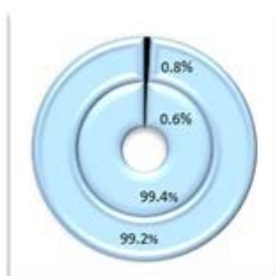
Irlanda - Prestaciones de vivienda, por hijos y familiares, para solicitantes de empleo, 2013



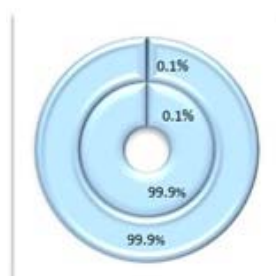
Países Bajos - Prestaciones sociales, 2012



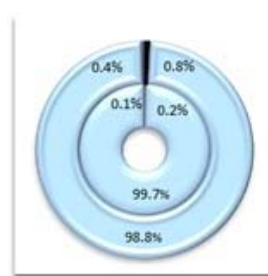
Portugal - Beneficios de integración social, prestaciones familiares y ayuda a personas mayores



Rumanía - Prestaciones sociales, junio 2013 (*suma de ciudadanos móviles de la UE y ciudadanos de terceros países*)



Eslovaquia - Prestaciones sociales, mayo 2013



Eslovenia - Asistencia social, agosto 2013

