

The background of the cover features a close-up, slightly blurred view of two flags. On the left is the Union Jack (United Kingdom flag), and on the right is the European Union flag, characterized by twelve gold stars arranged in a circle on a blue field. A semi-transparent grey rectangular box is overlaid on the top half of the image, containing the title text in yellow.

# Un nuevo régimen para el Reino Unido: propuestas sobre inmigración

Luis Escuder Merida

Máster en Integración Europea

Prácticas en el Centro de Documentación Europea (UAB)

11 de marzo de 2016

Quaderns de síntesi,  
nº2 (CDE-UAB)

# Un nuevo régimen para el Reino Unido: propuestas sobre inmigración

## Introducción

1. *Introducción*
2. *Evolución de las negociaciones*
3. *Las propuestas sobre inmigración*
4. *Conclusiones*
5. *Fuentes del trabajo*

El pasado 10 de noviembre, el primer ministro británico, David Cameron, envió una carta al Presidente del [Consejo Europeo](#)(1), Donald Tusk, en la que expresó las materias que deberían reformarse en la Unión Europea para dar respuesta a las inquietudes de los ciudadanos británicos, y así, desde el [Conservative Party](#), poder defender la continuidad del Reino Unido en la Unión en el referéndum que prometió a los británicos sobre esta cuestión.

Las propuestas de reforma que se recogen en dicha carta afectan a aspectos como la gobernanza económica, donde se exige la puesta en marcha de mecanismos para asegurar la protección de los intereses de los países fuera del euro frente a los avances en la integración de la eurozona; la competitividad, con el objetivo de “recortar las cargas impositivas a las empresas”; o la soberanía, donde se pide “eximir a Reino Unido del principio de una Unión cada vez más estrecha” y “reforzar los Parlamentos nacionales”. Con todo, las propuestas más polémicas tienen que ver con la inmigración.

Este trabajo se va a centrar en el análisis de las propuestas sobre inmigración presentadas por Cameron en su carta y en el acuerdo final alcanzado entre el Reino Unido y el Consejo Europeo. Para ello, en primer lugar, se va a introducir brevemente el transcurso de la negociación; posteriormente se va a situar el marco legal de las propuestas iniciales para poder contrastarlo con las medidas acordadas entre el Consejo Europeo y Cameron. Al final, se espera visualizar las pretensiones que ha conseguido Cameron por parte del Consejo Europeo, y así poder llegar a la conclusión de si este acuerdo es bueno para la Unión Europea y el Reino Unido, y si será suficiente para convencer a la sociedad británica de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

## Evolución de las negociaciones

La primera toma de contacto para abordar la situación del Reino Unido en la Unión Europea se produjo durante la reunión del Consejo Europeo del 25-26 de junio de 2015, donde Cameron presentó sus planes respecto a la convocatoria de un referéndum. A partir de entonces, se realizaron una serie de contactos que situaron las bases de una futura negociación hasta el momento en que Cameron presentó, el pasado 10 de noviembre, sus propuestas para un nuevo régimen para el Reino Unido. En este momento comenzó la cuenta atrás, que se intensificó con la respuesta de Tusk, el 2 de febrero, y numerosas consultas en diferentes ámbitos de la Unión, hasta llegar al acuerdo final, alcanzado durante la reunión del Consejo Europeo de 18-19 de febrero(2).

(1) [Carta](#) enviada por David Cameron, primer ministro británico a Donald Tusk, Presidente del Consejo Europeo. 10 de noviembre de 2015

(2) Se puede ver los momentos relevantes del proceso de construcción de un nuevo régimen para el Reino Unido en la misma página del [Consejo Europeo](#).

Sobre estas negociaciones, es relevante destacar, en lo que se refiere a propuestas sobre inmigración: la carta de Cameron a Tusk, la carta de Tusk en respuesta a la primera y el acuerdo final.

### La carta de Cameron: propuestas sobre inmigración

En su carta, el primer ministro británico propuso “un nuevo marco que permita a los Estados miembros restablecer la justicia de sus sistemas de inmigración para reducir los elevadísimos flujos de población provenientes de la Unión Europea”. En esta lógica, instó a que la libre circulación de personas no fuera aplicable a los Estados miembros que se incorporaran a la Unión Europea, concretamente hasta que sus economías no estuvieran a la altura del resto de Estados miembros.

Además, el *premier* reclamó una persecución más contundente a los abusos del derecho a la libre circulación a través de “restricciones más severas y prolongadas para personas culpables de fraude y para los que se presten a los matrimonios de conveniencia”. En esta línea, pidió más competencias para deportar criminales e impedir que pudieran volver o entrar por primera vez y “abordar las sentencias del [Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) (en adelante TJUE) que han ampliado la libre circulación”.

Finalmente, como propuesta más polémica, David Cameron propuso “que las personas que lleguen al Reino Unido provenientes de la Unión Europea, tengan que residir y cotizar durante cuatro años antes de tener derecho a las prestaciones sociales o a una vivienda social”.

### Respuesta de Donald Tusk a las propuestas del Reino Unido sobre inmigración

Donald Tusk, en su carta<sup>(3)</sup>, sobre las propuestas relativas a inmigración, empezaba advirtiendo que se debían “respetar plenamente los actuales Tratados” y centró el foco en la interpretación de las normas actuales, inclusive mediante un proyecto de Declaración de la [Comisión](#) para abordar las cuestiones sobre prestaciones sociales y libre circulación de personas.

Como parte destacable, la carta establece que “el proyecto de Decisión de los Jefes de Estado de la Unión señala la intención de la Comisión de proponer cambios en la legislación de la Unión Europea respecto a la exportación de las prestaciones por hijos y la creación de mecanismos de salvaguardia para responder a situaciones excepcionales de afluencia de trabajadores procedentes de otros Estados miembros.”. Para ello, “otro proyecto de Declaración de la Comisión se ocupará también de este mecanismo”. Este planteamiento, destacaba Tusk, “deberá ser debatido a nivel del Consejo Europeo”.

Con el visto bueno de Cameron (4) y de los líderes europeos, bajo esta propuesta base realizada por Tusk, se iniciaron las negociaciones que llegaron a su conclusión la

<sup>(3)</sup> *Carta* del presidente Donald Tusk a los miembros del Consejo Europeo en relación con su propuesta de nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea.

<sup>(4)</sup> “Si tuviera que decidir si Reino Unido debe o no formar parte de la UE en estos términos, sin duda optaría por ser miembro”, dijo David Cameron tras conocer el borrador de reforma presentado por Tusk.

tercera semana de febrero, y que se materializaron durante la reunión del Consejo Europeo del 18-19 de febrero a través de un acuerdo consistente en un conjunto de disposiciones que “será efectivo el día en que el Gobierno del Reino Unido informe al secretario general del Consejo de que el Reino Unido ha decidido seguir siendo miembro de la Unión Europea”.

*Acuerdo final alcanzado entre David Cameron y el Consejo Europeo sobre las propuestas relativas a inmigración*

<sup>(5)</sup> Bruselas, 19 de febrero de 2016, EUCO 1/16, CO EUR 1, CONCL 1

La estructura del acuerdo final<sup>(5)</sup> no dista mucho de lo que proponía Donald Tusk en su propuesta base para iniciar las negociaciones. En este sentido, el núcleo del acuerdo se encuentra en la Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea (anexo 1); y se ve reforzado mediante varios proyectos de Declaración de la Comisión.

Las medidas sobre inmigración se encuentran recogidas en la sección D de la Decisión sobre seguridad social y libre circulación y, además, en tres proyectos de declaración de la Comisión relativos a la indexación de las prestaciones por hijos exportadas a los Estados miembros distintos de aquel en el que reside el trabajador (anexo 5); al mecanismo de salvaguardia al que hace referencia el apartado 2, letra b), de la sección D de la Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno (anexo 6); y a las cuestiones relacionadas con el abuso de libre circulación de personas (anexo 7).

Estas medidas abordan diferentes aspectos del derecho de la Unión Europea. En ellas se tratan cuestiones sobre la interpretación de las normas de la UE, se plantean reformas de derecho derivado, y se prevén futuras revisiones de derecho primario.

### Las propuestas sobre inmigración



Las negociaciones en el ámbito de inmigración han girado en torno a estas cuatro pretensiones:

- Que la libre circulación de personas no sea aplicable a los Estados miembros que se incorporen a la Unión Europea hasta que sus economías no estén a la altura del resto de Estados miembros.
- Más competencias para deportar criminales e impedir que entren por vez primera o vuelvan a entrar.
- Abordar las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que han ampliado la libre circulación.
- Que las personas que lleguen al Reino Unido, provenientes de la Unión Europea, tengan que residir y cotizar durante cuatro años antes de tener derecho a las prestaciones sociales o a una vivienda social.

Veamos ahora el marco legal de las propuestas y qué ha conseguido Cameron en el acuerdo final.

*Que la libre circulación de personas no sea aplicable a los Estados miembros que se incorporen a la Unión Europea*

La libre circulación de personas se recoge en el Título II, Segunda parte, sobre no discriminación y ciudadanía de la Unión, artículo 20 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (en adelante TFUE), y se establece su fundamento jurídico en el artículo 21 del mismo Tratado y en el artículo 3, apartado 2 del [Tratado de la Unión Europea](#) (en adelante TUE). Además, su desarrollo se recoge en la [Directiva 2004/38/CE](#) del Parlamento Europeo y el Consejo 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.

La disposición más relevante es el artículo 20 del TFUE, donde se establece el concepto de ciudadanía europea. En el primer apartado se dice que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Esto significa que todos los nacionales de un nuevo Estado que se adhiera a la Unión Europea adquirirán automáticamente la ciudadanía europea y, con ella, los derechos que ésta otorga y que se recogen en el segundo apartado del mismo artículo y se desarrollan en los artículos siguientes al 20. Entre los derechos recogidos en dicho apartado, se encuentra el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

En definitiva, la libre circulación de personas se trata de uno de los derechos fundamentales pilares de la Unión Europea, y su reforma requeriría de la revisión de los Tratados mediante el procedimiento ordinario. No obstante, cuando se trata de Estados en proceso de adhesión a los que todavía no se les aplica el derecho de la Unión, regirá lo establecido en las actas de adhesión correspondientes. En este sentido, desde la adhesión de [Rumanía y Bulgaria](#)(6), en las Actas de adhesión de nuevos Estados miembros se han establecido medidas transitorias en las que se ha restringido el derecho a la libre circulación de trabajadores para un período temporal de hasta 7 años(7). Actualmente estas medidas se le aplican a [Croacia](#)(8). Estas medidas no han llegado a ser tan restrictivas como la propuesta presentada por Cameron, y aquí es donde el *premier* pretendía convencer al Consejo Europeo para que se garantizara el establecimiento de medidas transitorias más restrictivas en futuras actas de adhesión.

El acuerdo final lo que hace es maquillar de forma sutil el fracaso de Cameron respecto a esta propuesta ya que, aunque el acuerdo la sitúa en el apartado llamado “Cambios en el Derecho primario de la UE”, lo único que se recoge en este punto es la previsión de adopción de medidas transitorias “adecuadas” en las actas de adhesión relativas a futuras nuevas ampliaciones. De este modo, “se toma nota”, dice el acuerdo, de la posición del Reino Unido respecto a estas medidas transitorias.

En conclusión, esto hace difícil que Cameron consiga su pretensión de limitar el

(6) Artículo 20 y anexos VI y VII del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la UE (2007).

(7) Las medidas a Rumanía y Bulgaria se eliminaron el 1 de enero del 2014

(8) Artículo 18 y anexo V del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia a la UE (2013)

derecho de libre circulación de nuevos ciudadanos europeos durante los primeros cuatro años a la entrada de su Estado miembro de origen mediante estas medidas, ya que las actas de adhesión deben ser acordadas por todos los Estados miembros y además, las medidas deben ser adoptadas “de conformidad con los Tratados”.

*Más competencias para deportar criminales e impedir que entren por vez primera o vuelvan a entrar.*

Sobre este aspecto, hay que situarse en la Directiva 2004/38/CE donde se establecen limitaciones a la libre circulación de personas de Estados miembros en su Capítulo VI (artículos 27 a 33) bajo condiciones y circunstancias limitadas que ha ido perfilando el TJUE y que también se recogen en dicha Directiva.



Estas limitaciones se basan en la posibilidad de los Estados miembros de limitar la “libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública”, nunca por razones económicas (artículo 27, apartado 1). A lo que hay que añadir que las medidas que adopten los Estados miembros para limitar la libre circulación, “deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado” que, además, “deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad”.

Estas condiciones para limitar la libre circulación pueden ser alegadas tanto para la expulsión, como para la prohibición de entrada de ciudadanos europeos a un Estado miembro distinto al de origen. La decisión de expulsión queda protegida en el artículo 28, de forma que tal decisión, además de las anteriores condiciones, “deberá tener en cuenta la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen” y, para los ciudadanos que hayan residido durante diez años en otro Estado miembro, además de para los menores, solo en circunstancias excepcionales, por motivos imperiosos de seguridad pública, podrá adoptarse una decisión de expulsión contra dicho ciudadano. Mientras que para la prohibición de entrada, se limita la vigencia de ésta hasta un máximo de tres años, no puede ser para siempre (artículo 29).



Finalmente, en cuanto al concepto de criminal en su más sentido estricto, la Directiva, en su artículo 33, establece que “el Estado miembro de acogida sólo podrá emitir una orden de expulsión del territorio como pena o medida accesoria a una pena de privación de libertad, cuando dicha orden cumpla los requisitos de los artículos 27, 28 y 29”, es decir, en la medida que se cumplan las condiciones que se han mencionado en los párrafos anteriores, y bajo la condición de que, cuando dicha expulsión “vaya a cumplirse más de dos años después de haberse dictado, el Estado miembro deberá comprobar la actualidad y realidad de la amenaza para el orden público o la seguridad pública que representa el interesado y examinar cualquier cambio material de circunstancias que pudiera haberse producido desde el momento en que se emitió la orden de expulsión”. Mientras que para el control de la posible entrada de criminales,

se establece que “el Estado miembro de acogida podrá, cuando lo juzgue indispensable, pedir al Estado miembro de origen y, en su caso, a otros Estados miembros información sobre los eventuales antecedentes penales de un interesado”, sin poder constituirse como una consulta con carácter sistemático (Artículo 27, apartado 3). Además, en la misma Directiva se especifica que “la existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas” (artículo 27, apartado 2).

Mediante esta propuesta, Cameron lo que buscaba era ampliar las facultades que otorga esta Directiva para poder luchar de forma más eficaz contra el fraude y el abuso. Además, su principal pretensión era adquirir la facultad de poder deportar, especialmente pensando en criminales.

El acuerdo final amplía estas facultades, pero no de la forma que hubiera deseado Cameron desde un principio. En este sentido, en el apartado sobre “Interpretación de las normas de la UE” de la sección D de la Decisión del Consejo, se habla del sometimiento de los ciudadanos que disfruten del derecho a la libre circulación, a las leyes del Estado miembro de acogida, que tendrá la facultad de tomar medidas destinadas a prevenir el abuso de derecho o el fraude. Los Estados miembros también podrán “tomar las medidas restrictivas necesarias para protegerse de aquellas personas cuya conducta pueda probablemente representar una amenaza real y grave para el orden público o la seguridad pública”. Siempre dentro de los límites establecidos en la jurisprudencia y recogidos en la Directiva 2004/38.

Para reforzar este aspecto, el acuerdo prevé una Declaración de la Comisión sobre cuestiones relacionadas con el abuso del derecho de libre circulación de personas (Anexo 7). En esta Declaración se recoge la intención de la Comisión de “adoptar una propuesta para complementar la Directiva 2004/38 con objeto de excluir del ámbito de aplicación de los derechos de libre circulación a los nacionales de terceros países que no hayan residido lícitamente en un Estado miembro antes de contraer matrimonio con un ciudadano de la Unión o que contraigan matrimonio con un ciudadano de la Unión solo después de que este haya establecido su residencia en el Estado miembro de acogida” para que, en estos casos, se aplique la legislación en materia de inmigración del Estado miembro en cuestión.

Además, se establece que la Comisión desarrollará, mediante una comunicación que establecerá directrices sobre la aplicación de la legislación de la Unión en materia de libre circulación de los ciudadanos de la Unión, “aclaraciones” sobre dos supuestos concretos de situaciones de abuso en el contexto de la entrada y la residencia de familiares no pertenecientes a la UE de ciudadanos móviles de la Unión, entre los que se encuentra el matrimonio de conveniencia.

Finalmente, también se desarrollará en la comunicación, una aclaración sobre la que “los Estados miembros podrán tener en cuenta la conducta pasada de un individuo a la hora de determinar si la conducta de un ciudadano de la Unión plantea una amenaza «actual» para el orden o la seguridad públicos”. Será la propia Comisión la que clarifique las nociones de “motivos graves de orden público o seguridad



pública” y “motivos imperiosos de seguridad pública”, con la previsión de examinar los umbrales a los que están conexos estas nociones en una futura revisión de la Directiva 2004/38.

Efectivamente, se amplían las facultades, sobre todo, para combatir situaciones de fraude i abuso. Por el contrario, Cameron ve frustrado su deseo de ampliar tales facultades a la posibilidad de deportar.

*Abordar las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que han ampliado la libre circulación*

El TJUE es la institución jurisdiccional de la Unión, y como tal, su principal función consiste en controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión y en garantizar la interpretación y la aplicación uniformes del derecho de ésta. Como órgano jurisdiccional, las sentencias de última instancia sientan jurisprudencia, y esta jurisprudencia constituye fuente de derecho subsidiario. En este sentido, las instituciones europeas y los Estados miembros deben respetar las sentencias del TJUE.

En lo que concierne al derecho de libre circulación de personas, el TJUE históricamente ha elaborado una jurisprudencia proclive a construir este derecho desde una perspectiva amplificadora, pero también estableciendo límites que garantizaran sus beneficios. De este modo, el TJUE ha tratado aspectos como el alcance y límites del derecho(9), ha establecido derechos y requisitos sobre la entrada y residencia en otro Estado miembro (10), ha ampliando aspectos como la no discriminación (11) y, más recientemente, no ha dudado en limitar el derecho a igualdad de trato (12) o limitar el derecho al acceso a determinadas prestaciones (13).

Del mismo modo, los pasos que han dado las instituciones de la Unión en cuanto a actos legislativos sobre el derecho de libre circulación, han ido en esta dirección que ha marcado el TJUE (primero fueron las llamadas directivas sobre ciudadanos inactivos(14) y hoy día es la Directiva 2004/38, que aún sigue vigente).

Sobre esta propuesta, el Consejo Europeo poco podía ceder, ya que resulta obvio que no iba a entrar a cuestionar o incluso a “abordar” las sentencias del TJUE y ni mucho menos, como alternativa, cambiar el sentido de lo que dicen los Tratados ya que se requeriría de su revisión. Por lo tanto, lo único que ha podido hacer ha sido realizar un esfuerzo de interpretación para el encaje del Reino Unido que, por cierto, no se ha alejado mucho de la línea que ha marcado la jurisprudencia del TJUE y lo establecido en la Directiva 2004/38.

En el acuerdo, sobre el derecho a la libre circulación de trabajadores se hace mención a que “puede estar sujeto a limitaciones por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Además, si resulta necesario por razones imperiosas de interés general, la libre circulación de los trabajadores puede limitarse con medidas proporcionales al interés legítimo perseguido”. Nada nuevo.

(9) C-148/02, asunto GarcíaAvello; C-200/02, asunto Chen o C-369/90, asunto Michelletti

(10) C-378/97, asunto Wijzenbeek; C-408/03, asunto Comisión c. Bélgica; C-66/85, asunto Deborah Lawrie -Blum; o C-162/09, asunto Lassal

(11) 203/83, asunto Gravier; C-64-65/96, asunto Uecker; C-214/94, asunto Boukhalf; o C-274/96/ caso Bickel y Franz

(12) C-333/13, asunto Dano

(13) C-67/14, asunto Alimanovic

(14) Directiva 93/96 para estudiantes; Directiva 90/365 para los jubilados; Directiva 90/364 donde se establece un derecho de residencia de carácter general



Sobre la libre circulación de personas “los Estados miembros pueden rechazar peticiones de asistencia social formuladas por ciudadanos de otros Estados miembros que no disfruten de un derecho de residencia o que tengan autorización de residir en su territorio únicamente para buscar empleo”. Este punto puede ser controvertido en el sentido en que el TJUE no considera que las prestaciones laborales pensadas para facilitar a los demandantes de empleo el acceso al mercado de trabajo puedan considerarse “asistencia social”(15).

Nuevamente, Cameron ha visto reducida su propuesta a poco más que unas cuantas reinterpretaciones de, prácticamente, lo mismo que ha ido estableciendo el TJUE durante los últimos años.

*Cotizar y residir durante cuatro años para beneficiarse de prestaciones sociales o a una vivienda social*

Sobre las prestaciones sociales, en el artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE se establece que “los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado”. Este derecho queda sujeto, en primer lugar, a las condiciones de residencia establecidas en el mismo tratado y, en segundo lugar, a la posibilidad de los Estados de denegar prestaciones sociales “durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, (...) antes de la adquisición del derecho de residencia permanente (...), solo respecto a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.”

Teniendo en cuenta lo que se recoge en el artículo 24 de dicha Directiva, se puede establecer una división entre ciudadanos de la Unión en un Estado miembro de acogida que realizan una actividad económica o que la han realizado, los cuales tienen los mismos derechos en cuanto a prestaciones sociales que un nacional; y entre ciudadanos de la Unión en un Estado miembro de acogida en busca de un primer empleo, los cuales no tienen derecho a prestaciones sociales.

Por otro lado, la jurisprudencia del TJUE ha sido y es relevante sobre la interpretación del derecho de prestaciones sociales, hasta el punto que, en la actualidad, es principalmente esta jurisprudencia la que configura las normas de acceso a las prestaciones sociales. Desde la implantación de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia ha ampliado el acceso a las prestaciones sociales a los ciudadanos de la UE que residen en un Estado miembro distinto del suyo(16).

En cuanto a la división que se ha mencionado anteriormente, los ciudadanos de la Unión en un Estado miembro de acogida que no ejerzan ni hayan ejercido una actividad económica, el TJUE ha considerado que estos ciudadanos de la UE tienen derecho a un acceso en igualdad de condiciones a las prestaciones laborales pensadas para facilitar a los demandantes de empleo el acceso al mercado de trabajo, por lo que



<sup>(15)</sup>Asuntos C-138/02, Collins, y C-22/08, Vatsouras

<sup>(16)</sup>Asuntos C-184/99, Grzelczyk, y C-224/98, D’Hoop

dichas ventajas no pueden considerarse “asistencia social”, cuyo acceso sí está vetado por el artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE. Para el resto de prestaciones sociales, entre las que puede entrar el derecho a un domicilio social, rige lo establecido en el artículo 24 de dicha Directiva.

<sup>(17)</sup> Asunto C-67/14,  
Alimanovic

Respecto a los ciudadanos de la Unión en un Estado miembro de acogida que realizan una actividad económica o que la han realizado, el TJUE ha determinado recientemente que, un ciudadano de la Unión solo puede reclamar la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida, y por lo tanto el acceso a prestaciones de asistencia social, si su estancia en el territorio de dicho Estado se ajusta a los requisitos de la Directiva<sup>(17)</sup>. Además, en lo relativo a los ciudadanos de la Unión en un Estado de acogida que realicen una actividad económica por cuenta ajena, el [Reglamento n.º 492/2011](#) sobre la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión establece que “el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales” (artículo 7, apartado 1) y que éste “se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales” (artículo 7, apartado 2). En cuanto a la vivienda social, este mismo reglamento establece que, del mismo modo, “se beneficiará de todos los derechos y ventajas concedidos a los trabajadores nacionales en materia de alojamiento, incluyendo el acceso a la propiedad de la vivienda que necesite” (artículo 9, apartado 1) y “podrá inscribirse en las listas de solicitantes de viviendas en la región en la que esté empleado y donde se realicen tales listas; se beneficiará de las ventajas y prioridades resultantes” (artículo 9, apartado 2).

También hay que tener en cuenta el [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#) sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, que establece unas normas comunes para proteger los derechos a prestaciones de seguridad social cuando se circula dentro de la UE y principios básicos como el principio de igualdad de trato (artículo 4), el de la totalización de los períodos (artículo 6) y el de exportabilidad de las prestaciones a todos los países de la UE en los que resida el beneficiario o los miembros de su familia (artículo 7).



Sobre esta cuestión, en el acuerdo final, la Decisión del Consejo Europeo, en su sección D, recoge dos propuestas de modificación que presentará la Comisión sobre los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 492/2011 para encajar las medidas acordadas entre el Consejo Europeo y David Cameron. No hay que olvidar que estas propuestas tendrán que ser acordadas con el [Parlamento Europeo](#), ya que están sujetas al procedimiento legislativo ordinario y, además, su legalidad podría ser cuestionada frente al TJUE.

Así, la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 se centrará en establecer la posibilidad de indexar la exportación de prestaciones por hijos a un Estado miembro distinto de aquel en el que reside el trabajador “a las condiciones del Estado miembro en el que reside el niño”. Se trata de una medida exclusiva para este tipo de prestación que, como bien se señala en el propio acuerdo, “no se hará extensiva a otras prestaciones exportables, como las pensiones de jubilación”.

Esta medida se refuerza con la previsión de una Declaración de la Comisión sobre la indexación de las prestaciones por hijos exportadas a los Estados Miembros distintos de aquel en el que reside el trabajador (anexo 5) , que presenta el compromiso de la Comisión para presentar la propuesta de modificación de dicho Reglamento.

Con la propuesta de modificación del Reglamento (UE) n.º 492/2011 se establece una de las medidas más polémicas del acuerdo. Esta propuesta de modificación prevé la inclusión de “un mecanismo de alerta y garantía que responda a situaciones de flujos de entrada de trabajadores procedentes de otros Estados miembros de una magnitud excepcional durante un periodo prolongado”. Se trata de un mecanismo previsto para una “situación excepcional” que será evaluada bajo el criterio de la Comisión y el Consejo, y que permitirá al Estado miembro, bajo autorización previa, “restringir en la medida necesaria el acceso a las prestaciones no contributivas vinculadas al ejercicio de una actividad profesional”.



Este mecanismo de salvaguardia también se ve reforzado por la previsión de una Declaración de la Comisión (Anexo 6) donde, de nuevo, se compromete a presentar una propuesta de modificación del Reglamento n.º 492/2011 y, además, afirma que la condición de “situación excepcional” que se requiere para acogerse a este mecanismo, se cumple en la actualidad en el Reino Unido, sin establecer criterio alguno (como podría ser un porcentaje del déficit de la seguridad social o de trabajadores desempleados, por ejemplo)(18). Por lo tanto, recoge la Declaración de forma totalmente arbitraria, “estaría justificado que el Reino Unido activase el mecanismo con plena expectativa de obtener aprobación”.

Aunque es cierto que este mecanismo se prevé solo para trabajadores que lleguen por primera vez, que se aplicará de forma gradual y que la autorización tendrá una duración máxima de 7 años y no 13, como quería Cameron; se trata de un importante recorte de la protección social de los trabajadores provenientes de otro Estado miembro y del derecho a la libre circulación de trabajadores. Esta concesión es la más importante y polémica que el Consejo Europeo ha otorgado a Cameron, quizás con la pretensión de que el *premier* pueda volver al Reino Unido con fundamentos para defender el “sí” a seguir perteneciendo a la UE, pero con un enorme riesgo al dejar abierta una puerta que puede acabar con el modelo de integración europea actual.

(18) Brexit y la crisis de los refugiados, *Consejo de Asuntos Europeos (CAE) de la Fundación Alternativas*, 15-02-2016, p. 3.

## Conclusiones

El acuerdo ya es definitivo y David Cameron tiene hasta el 23 de junio para convencer a los ciudadanos británicos de que esta “Unión Europea reformada” es la que ellos quieren y necesitan. Las pretensiones iniciales que presentaba el primer ministro británico, ni mucho menos, se han visto colmadas pero, al menos, sobre inmigración, si que ha conseguido la pretensión más importante, el llamado “freno de emergencia” que afectará al principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores europeos.

La pregunta es si Cameron, con este acuerdo, conseguirá el apoyo suficiente para

convencer a la sociedad británica de la continuidad del Reino Unido en la Unión. Y es que, el Reino Unido nunca ha estado cómodo en una Unión Europea cada vez más integradora<sup>(19)</sup> y siempre ha buscado, de forma sistemática, limitar el poder de sus instituciones. Además, el *premier* ya cuenta con importantes opositores a la campaña del “sí” dentro del propio entorno conservador ya que, tanto el alcalde de Londres, Boris Johnson, como el ministro de Justicia, Michael Gove, entre otros ministros, ya han mostrado su intención de hacer campaña por el Brexit, a lo que se suma la estimación de que cerca de cien de 330 diputados del *Conservative Party* apoyen el “no”.

En cuanto a la Unión Europea, hay que tener presente las consecuencias de estas cesiones al Reino Unido. Por un lado, en cuanto a los derechos de los trabajadores europeos y, por otro, respecto al precedente que sientan estas negociaciones y el acuerdo final, de forma que se consolida un “estatus especial” para un Estado miembro y se abre la puerta a que futuros gobiernos de tendencia nacionalista de determinados países sigan la senda abierta por el Reino Unido y pongan en peligro el proceso de integración europea. A pesar de ello, desde Bruselas se consideran exitosas las negociaciones y se habla de un acuerdo “justo”, quitando hierro al asunto de la posible discriminación que pueden sufrir los trabajadores europeos (20).

Ahora solo queda seguir de cerca la campaña<sup>(21)</sup> y esperar a lo que decidan los ciudadanos británicos. ¿Que pasará después? Cameron ya ha advertido que el “no” será “irreversible” y que no habrá un segundo referéndum. En todo caso, el “no” iría precedido de otras negociaciones para acogerse al artículo 50 del TFUE, que permite la salida por voluntad propia de un Estado miembro. Por si acaso, en el Reino Unido ya plantean situaciones alternativas frente a una futura salida de la Unión (22). Tampoco está de más guardar en la recámara soluciones alternativas a esta salida, como la de evitar el ‘Brexit’ obteniendo un estatus especial como semi-estado miembro, no con perspectivas exitosas, ya que de nuevo, la necesidad de revisar los Tratados, con el consenso que se requiere, además de otros interrogantes de carácter sustancial, dificultarían su adopción<sup>(23)</sup>.

Si los ciudadanos británicos deciden seguir en la Unión, bienvenido sea, son muchas las ventajas de su continuidad y, además, el daño al proceso de integración europea ya se ha hecho con la firma del acuerdo. Poco más que perder, de momento.

<sup>(19)</sup> Como bien reflejan las palabras de Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, el pasado 3 de febrero en la jornada de pleno parlamentario sobre las reformas ofrecidas al Reino Unido, donde subrayaba que el "Reino Unido disfruta de más protocolos y autoexclusiones que cualquier otro Estado miembro".

<sup>(20)</sup> “No creo que el pacto llegue a permitir hablar de discriminación” porque el acuerdo “reduce al máximo, a solo siete años, las limitaciones” comentó Juncker.

<sup>(21)</sup> Se puede seguir el debate sobre el Brexit gracias a la recopilación de enlaces del Centro de Documentación Europea de la Cardiff University o movimientos contrarios a la permanencia del Reino Unido a la UE, como EUReferendum, Leave.EU o Vote Leave, entre otros.

<sup>(22)</sup> PIRIS, Jean-Claude, *If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership*, Center for European Reform. January 2016

<sup>(23)</sup> KÜHN BACA, Wagner Miguel, *Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la unión europea por parte del Reino Unido*, Revista electrónica de estudios internacionales. DOI: 10.17103/reei.30.08. pp 6 a 10.

## Fuentes del trabajo

### Bibliografía:

- [Carta enviada por David Cameron](#), primer ministro británico a Donald Tusk, Presidente del Consejo Europeo. 10 de noviembre de 2015:
- [Carta enviada por Donald Tusk](#), presidente del Consejo Europeo a David Cameron, primer ministro británico. 2 de febrero de 2016:
- Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión de 18-19 de febrero de 2016 en Bruselas: [EUCO 1/16](#), [CO EUR 1](#), [CONCL 1](#)
- KÜHN BACA, Wagner Miguel, *Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la unión europea por parte del Reino Unido*, Revista electrónica de estudios internacionales. DOI: 10.17103/reei.30.08
- PIRIS, Jean-Claude, [If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership](#), Center for European Reform. January 2016
- PEERS, Steve, [The final UK renegotiation deal: immigration issues](#), EU Law Analysis. Saturday, 20 February 2016
- [Brexit y la crisis de los refugiados](#), Consejo de Asuntos Europeos (CAE) de la Fundación Alternativas, 15-02-2016.

### Artículos y blogs:

- [El País](#), 3 de febrero de 2016
- Parlamento Europeo [En Portada](#), 3 de febrero de 2016
- [El 'Brexit' no tiene sentido económico](#), Federico Steinberg, Real Instituto Elcano, 29 de febrero de 2016
- [The Brexit equation: EU minus UK = ?](#), Ian Bond, Bulletin article, Center for European Reform, 22 January 2016
- [Brexit: It's About More Than One Union](#), Benjamin Thom, College of Europe
- [Brexit, the UK's looming vote on European Union membership, explained](#); Timothy B. Lee on February 25, 2016
- [Britain, immigration and Brexit](#), Simon Tilford, Bulletin article, Center for European Reform, 30 November 2015
- [Britain, the European Union and the Referendum: What Drives Euroscepticism?](#), Matthew Goodwin and Caitlin Milazzo, Europe Programme, December 2015, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House
- [How many people likely to be affected by the migration rules in UK-EU package?](#), Open Europe, 19 February 2016

- [Swexit, Brexit, y la movilidad europea](#), *José Pablo Martínez*, elcano blog, Real Instituto Elcano, 2 de noviembre de 2015

Webs de interés:

- [Brexit](#) (University of Oxford)
- [Democratic Audit UK](#)
- [Britain in Europe](#) (European Council of Foreign Relations)
- [Brexit](#) (University of Oxford)
- [Democratic Audit UK](#)[Britain in Europe](#) (European Council of Foreign Relations)
- [Recopilación de enlaces](#) realizada por el Centro de Documentación Europea de la Cardiff University sobre el Brexit
- [EUReferendum](#)
- [Leave.EU](#)
- [Vote Leave](#)
- [The UK in a changing Europe](#)
- [Brexit a Elcano Blog](#) (Real Instiuto Elcano)
- [Brexit vote](#) (London School of Economis and Political Science)
- [Britain & the EU](#)
- [Britain & Europe](#) (UCL European Institute)

## Centro de Documentación Europea

*Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E1 08193 Bellaterra (Barcelona)*

*Tel.: 93 581 16 81*

*Fax: 93 581 30 63*

*[ce.doc.europea@uab.cat](mailto:ce.doc.europea@uab.cat)*

*<https://www.facebook.com/cdeuab>*

*<https://delicious.com/stacks/cdeuab>*



*“Quaderns de síntesi” és una col·lecció del Centre de Documentació Europea de la Universitat Autònoma de Barcelona que presenta temes d’actualitat en format reportatge i pensat per al gran públic.*

*Aquests treballs els realitzen els estudiants que fan les seves de pràctiques del Màster Oficial d’Integració Europea (UAB).*

*La llengües del treballs podran ser català, espanyol o anglès.*

