

**LA DIMENSION EXTERIOR DE LA COORDINACION  
EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA UE**

**Carlos García de Cortázar y Nebreda. Técnico superior de la  
Administración de la Seguridad Social.**

**José María Zufiaur Narvaiza. Consejero por UGT del Comité  
Económico y Social Europeo**

**Publicado en Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y  
práctica. Año 30, nº 1, Enero de 2014**

***La igualdad puede ser un derecho. Lo difícil es que se convierta en  
un hecho. Honoré de Balzac***

1. Durante décadas, en la segunda mitad del siglo XX, el legislador comunitario desarrolló un modelo geocéntrico de Europa fortaleza, en el que las reglas de juego se fijaban por y para los Estados miembro y sus nacionales y en el que el elemento extranjero, ciudadanos y territorios, aun reconociendo su importancia, en algunos casos debido al pasado colonial, jugaban un rol secundario y accesorio. Y es que la estrategia de bloques monopolizaba la política internacional, dejando poco margen de maniobra a otros actores. Ante esta situación, la alternativa europea se centró en un ejercicio de introspección que se mantuvo a lo largo del tiempo hasta que la globalización, acelerada por la caída del muro de Berlín, dio el pistoletazo de salida a un entorno económico mundializado. La dimensión externa de la política de Seguridad social de las Comunidades Europeas no fue ajena a este enfoque.
2. En su génesis, los sistemas de Seguridad social europeos fueron concebidos, por los distintos Estados, exclusivamente para la protección de sus nacionales dentro de sus fronteras. Sin embargo, los movimientos migratorios en el seno de las Comunidades atemperaron progresivamente esta rígida posición y, bien por motivos de reciprocidad, bien para evitar competencia desleal, bien para contribuir a la financiación de las distintas ramas de seguro o, en proporciones tampoco despreciables, por razones éticas o de principios, los beneficios de la seguridad social se fueron extendiendo a todos los trabajadores comunitarios con independencia de su nacionalidad u origen.

3. La visión endogámica de la construcción europea coexistía con grandes porcentajes de trabajadores inmigrantes – españoles, italianos, yugoslavos, turcos, marroquíes, argelinos – en los países fundadores de la Comunidad Europea y, como consecuencia de ello, se inicia, en los años sesenta y setenta, una política de apertura al exterior a través de la negociación y suscripción de Convenios bilaterales con Estados terceros, que posibilitaron la portabilidad de las prestaciones y la totalización de todos los períodos de seguro cubiertos en los Estados signatarios para el acceso y reconocimiento de las mismas. Con todo ello se va mejorando la dimensión interna (comunitaria) de los sistemas de seguridad social y construyéndose un germen de dimensión externa (en relación con los trabajadores provenientes de países terceros, primero, y hacia los trabajadores comunitarios desplazados a otros países terceros, después).
4. Cuando los padres fundadores de las Comunidades Europeas se plantearon las relaciones entre los Estados miembros en el ámbito de la seguridad social, huyeron de cualquier idea armonizadora y consideraron que correspondía en exclusiva a las competencias estatales la creación y desarrollo de los distintos sistemas nacionales. Todo ello pese a que la armonización de los sistemas sociales, especialmente los de seguridad social, era un objetivo indirecto del Tratado de Roma. La *“igualación en el progreso”* resultaría *“tanto del funcionamiento del mercado común, cuanto de los procedimientos previstos en el Tratado y de la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas”*, sentenciaba el texto fundacional. Era, pues, un objetivo a lograr tanto de forma espontánea, por el funcionamiento del mercado, como de manera volitiva, mediante normas e instrumentos ad hoc.
5. La realidad es que la idea de armonizar los sistemas nunca se llegó a promover. En todo caso, se ha buscado la igualación de derechos en cada territorio nacional, dando paso a la coordinación comunitaria de la seguridad social en el ámbito de la movilidad de la mano de obra y, posteriormente, a un intento de armonización, a la baja, de las políticas nacionales.
6. Probablemente no fuera ajena a aquella decisión la pluralidad de modelos existentes, los distintos niveles de protección o las diferencias en el porcentaje de gasto sobre el PIB. Sin embargo, todo ello explicaría solo parcialmente las razones de la ausencia casi total de iniciativa legislativa comunitaria en este campo. Faltaría un último elemento, probablemente decisivo, que tiene que ver con los deseos y aspiraciones de los ciudadanos al respecto.
7. Y es que, sorprendentemente, tanto los sistemas de Salud como los de seguridad social son todavía una seña de identidad nacional que no se quiere perder ni debilitar. Así, en el Eurobarómetro publicado por la

Comisión Europea en Febrero del 2010<sup>1</sup>, que recoge la opinión pública de los ciudadanos europeos, al ser éstos preguntados por la posible atribución de determinadas competencias a la Unión, el 62 % y el 64% declara preferir el mantenimiento de las competencias nacionales, respectivamente, en el ámbito de la Salud y en el de la Seguridad social; y hasta un 70% en materia de pensiones. De hecho, entre todos los campos enunciados en la encuesta (agricultura, transportes, energía, economía, etc.) son las pensiones las que menos concitan el fervor comunitario entre los ciudadanos europeos que prefieren, aparentemente al menos, el mantenimiento del statu quo y la no interferencia legislativa de la Unión en la materia.

8. Quizás por todas estas razones, la política de armonización de la Seguridad social se ha dejado en manos de otras Organizaciones (OIT y Consejo de Europa)<sup>2</sup>, que utilizan para ello la voluntariedad y la autonomía nacional a la hora de la firma y ratificación de los distintos instrumentos legislativos.
9. No se puede dejar de señalar, sin embargo, que a partir de los años noventa se produce una creciente interferencia desde el ámbito comunitario en los modelos de Seguridad social nacionales, pese a que dicho tema no fuera de su competencia. Primero, mediante Recomendaciones y Comunicaciones, no vinculantes, en las que se abordaba la protección social, en general, y la elaboración de criterios comunes relativos a los recursos y a las prestaciones. En tales documentos se dejaba claro que se trataba de procesos de convergencia y no de armonización; pero de una convergencia, eso sí, no referida a medidas comunes sino a objetivos compartidos.
10. Bien en forma de tenue goteo, bien mediante la recomendación de reformas más radicales, la intervención de la UE sobre los sistemas nacionales de Seguridad social ha sido, durante las últimas dos décadas, creciente y constante. La aprobación, con la excepción del Reino Unido, de la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, en 1989, que contenía un artículo sobre la protección social de las personas excluidas del mercado de trabajo así como otros dos consagrados a las personas mayores, dieron pie a pensar que se quería ir más allá. Bien hacia una real armonización o aproximación progresiva de los sistemas o bien, sobre todo, hacia el establecimiento de normas mínimas de protección social. Pero esas expectativas pronto quedaron frustradas. En 1992, el Consejo de la UE publicó dos Recomendaciones en desarrollo del Programa de Acción Social que dio continuidad a la Carta no vinculante de los derechos fundamentales de los trabajadores. Una de ellas abordaba la protección social en general y, la otra, la elaboración de criterios comunes

---

<sup>1</sup>Eurobarómetro 72. Comisión Europea .Febrero 2010

<sup>2</sup>Ver Convenio 102 de la OIT y Código Social Europeo del Consejo de Europa.

relativos a los recursos y a las prestaciones<sup>3</sup>, que dejaban claro que sólo se estaba hablando de procesos de convergencia y no de armonización.

11. A lo largo del tiempo y, sobre todo, a partir de una Comunicación de la Comisión Europea de 1999 ("*Una estrategia concertada para modernizar la protección social*") se materializó una estrategia europea en materia de protección social. Ante la integración económica y la unión monetaria, la puesta en marcha de la estrategia europea de empleo y la ampliación de la UE se consideró necesario darle mayor importancia, en las políticas comunitarias, a la protección social. A tal efecto se creó, primero, un Comité compuesto por representantes de la Comisión y de las instancias nacionales y, más tarde en el Tratado de Niza, un Comité de Protección Social. Finalmente, entre los Consejos europeos de Estocolmo y Laeken se gestó el Método Abierto de Coordinación (MAC) sobre pensiones.
12. En teoría, dicho método abierto de coordinación permite conciliar ciertos objetivos sociales – como, entre otros, la modernización o adaptación de los sistemas a los cambios sociales – con orientaciones de política económica, entre las que sobresale la reducción del impacto del gasto en pensiones sobre las finanzas públicas. Si bien la política de pensiones sigue siendo competencia exclusiva de los Estados, el MAC va más allá de unas meras orientaciones o de un catálogo de buenas prácticas para constituirse, en gran medida, en patrón para las reformas, por el apremio de sus propuestas y los compromisos que adquieren los Estados. Se trataba de hacer reformas cuanto antes en los sistemas de pensiones fuera cual fuera la coyuntura. Y éstas habrían de ser profundas y, además, orientadas a unos objetivos concretos.
13. Así pues, y sin perjuicio de las limitadas competencias comunitarias en la materia, a partir de los años 90, desde el Consejo y la Comisión, se ha situado la protección social y, especialmente, la problemática relacionada con las pensiones en el centro de la agenda social europea. Y todo ello, desde una triple óptica: la de favorecer el desarrollo de mercados financieros mediante fondos de pensiones, la de la preocupación por el impacto que puedan tener los sistemas públicos de pensiones sobre las finanzas públicas y sobre el "*pacto de estabilidad*", y la de "*modernizar*" el modelo social europeo, para así garantizar "*pensiones seguras y viables*". Un enfoque, en suma, mucho más financiero que social y mucho más dirigido a influir en las políticas nacionales que a incrementar el acervo comunitario en la materia.

---

<sup>3</sup> Recomendación del Consejo de 24 de Junio del 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (92/441/CEE DO L 245 de 26 /8/1992) y Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992 ,relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CE:DO L 245 de 26/8/1992).

14. Acorde con esa orientación economicista, los objetivos preconizados desde la UE se han dirigido a aumentar la tasa de empleo de los trabajadores mayores, prolongar la edad de jubilación, buscar una relación más estrecha entre las aportaciones realizadas y las pensiones a percibir y lograr un “mejor” reparto entre pensiones públicas y privadas. Finalmente, a partir de la crisis actual que estalla a finales del año 2007 y de las consiguientes políticas de austeridad o de “devaluaciones internas”, a lo que se añaden las reformas estructurales, la Comisión, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (la llamada “troïka”) han presionado, formalmente o de facto, a realizar profundas reformas de los sistemas de pensiones con ocasión de rescates vinculados a los déficit públicos, las deudas soberanas o la insolvencia de los bancos.
15. Establecido que en la Comunidad Europea, luego Unión Europea (UE), las cuestiones relacionadas con la seguridad social, y con la protección social en general, son, básicamente, competencia de los Estados miembro, es necesario señalar, sin embargo, que en el terreno de la libre circulación y de la movilidad de los trabajadores la UE ha desarrollado, desde el inicio de las instituciones europeas, una serie de normas que afectan a todos los Estados miembro, así como a los del Espacio Económico Europeo y a Suiza (políticas de coordinación). En este campo de la “seguridad social y de la protección social de los trabajadores” las medidas han de adoptarse por unanimidad (aunque en el ámbito de la coordinación, por mayoría cualificada) en el Consejo de la UE (en el campo de la coordinación, en codecisión con el Parlamento Europeo).
16. Las Comunidades Europeas han desarrollado múltiples iniciativas en el campo de la coordinación interestatal de la seguridad social como consecuencia del establecimiento y desarrollo de la libre circulación de trabajadores. En efecto, las Instituciones comunitarias (en especial el Tribunal de Justicia) fueron conscientes de que, para garantizar el ejercicio de la libre circulación, resultaba necesario evitar tanto las barreras directas como las indirectas y, concretamente en el ámbito de la seguridad social, que la falta de armonización constituyera un obstáculo insalvable para los movimientos laborales transfronterizos. Y este es, precisamente, el papel de las normas de coordinación, que intentan que los trabajadores migrantes comunitarios no pierdan sus derechos o expectativas de derecho cuando se desplacen de un país a otro y queden sujetos a diferentes sistemas de seguridad social. Para ello, los Tratados establecen, en el ámbito de la coordinación, la competencia exclusiva de la Unión<sup>4</sup>, creando un marco legislativo que a través de una serie de grandes principios - igualdad de trato, unicidad de legislación aplicable, mantenimiento de los derechos adquiridos (exportabilidad de las prestaciones), conservación de los

---

<sup>4</sup>Ver artículo 48 del TFUE.

derechos en curso de adquisición (totalización de períodos de seguro) y colaboración administrativa - permita un encaje y acoplamiento de los sistemas nacionales de seguridad social cuando la carrera laboral de una persona se haya realizado en dos o más Estados .

17. Cuando se habla de coordinación de los regímenes de seguridad social, inmediatamente surge la referencia directa al Reglamento 1408/71<sup>5</sup>, al Reglamento 574/72<sup>6</sup> y a sus sucesores los Reglamentos 883/04<sup>7</sup> y 987/09<sup>8</sup>. que constituyen uno de los logros más señalados del derecho social/laboral europeo y de la Europa de los ciudadanos. Al respecto, conviene señalar que estos instrumentos legislativos tienen una limitación personal (el campo subjetivo incluye únicamente a los ciudadanos de la Unión) y territorial (ámbito geográfico circunscrito al territorio comunitario). No obstante, la expansión inmigratoria (pese a la voluntad política restrictiva de la UE) y la propia voluntad extensiva de las normas de coordinación han llevado a ampliar el principio de igualdad de trato a los trabajadores de países terceros establecidos regularmente en la UE. Para ello, se han aprobado los Reglamentos 859/2003<sup>9</sup> y 1231/2010.<sup>10</sup>, mediante los que se amplía el ámbito personal de los Reglamentos 1408/71 y 883/04 a los nacionales de terceros Estados que realizan su actividad laboral legalmente en territorio de la Unión. Además el Reglamento 883/04 es aplicable en el Espacio Económico Europeo (Noruega, Liechtenstein e Islandia) y en la Federación Helvética. Consecuentemente, en el caso de territorios y personas, las normas de coordinación europea contemplan el elemento extranjero o, más precisamente, el elemento no comunitario lo que comporta una cierta tendencia expansiva que supera, aunque sea parcialmente, fronteras y nacionalidades.

---

<sup>5</sup>Reglamento (CEE) No 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (Versión consolidada — DO no L 28 de 30. 1. 1997)

<sup>6</sup>Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n°1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad (Diario Oficial n° L 074 de 27/03/1972)

<sup>7</sup>Reglamento (CE) n o 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

<sup>8</sup>Reglamento (CE) No 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) no 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOUE L284/1 de 30/10/2009)

<sup>9</sup>Reglamento (CE) n° 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 y del Reglamento (CEE) n° 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas. (DOUE L 124/120.5.2003 de 20/5/2003)

<sup>10</sup>Reglamento (UE) n o 1231/2010 del Parlamento y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n o 883/2004 y el Reglamento (CE) n o 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344 de 29.12.2010).

18. No obstante, con ello, la tarea no puede darse por terminada ni cerrado el ciclo. En efecto, la globalización requiere un esfuerzo y compromiso adicional en este campo. De una parte, para proteger a los nacionales de la UE en sus desplazamientos por motivos de trabajo fuera de la Unión. De otro, para que los Acuerdos en materia de seguridad social con Estados cuasi continentes con gran protagonismo en el ámbito internacional, o con agrupación de Estados integrados en espacios regionales, los pueda realizar la UE y no solamente sus Estados miembros.
19. Antes de continuar con esta línea argumental debemos plantearnos, como cuestión previa, si las normas y principios de la Unión pueden trascender de sus fronteras. O, lo que es lo mismo, si centrándonos concretamente en la normativa comunitaria de la seguridad social, es posible su dimensión externa o si, por el contrario, obligatoriamente debe quedar confinada en un escenario geográfico coincidente, como máximo, con lo que es el Espacio Económico Europeo (EEE), sin capacidad de traspasar sus límites geográficos. A este respecto, como en cualquier ordenamiento jurídico, esta dimensión externa puede ser consecuencia de la propia acción expansiva de las normas internas/comunitarias o bien puede ser el resultado de la política exterior a través de Instrumentos Internacionales. Baste un ejemplo para ilustrarlo. Una disposición comunitaria puede establecer la portabilidad de las pensiones a países terceros. En este caso, los obligados pueden ser exclusivamente los Estados Miembros. En cambio, solamente se podrá establecer la exportación de las pensiones de un país tercero a un Estado miembro a través de un Convenio Bilateral. En el primer caso la Unión actúa sin requisitos de bilateralidad aunque se trasciende el escenario europeo. En cambio, en el segundo supuesto, se requiere una interacción internacional con componentes de reciprocidad. La Unión puede legislar unilateralmente obligando a los Estados miembro a que exporten sus pensiones a países terceros. En cambio, para conseguir la portabilidad de pensiones por parte de esos Estados terceros a territorio comunitario, la Unión debe recurrir a la negociación internacional.
20. La mundialización de la economía está comportando un fuerte incremento de intercambios financieros, de exportaciones de bienes y servicios, de inversiones transfronterizas, de deslocalizaciones y de flujos migratorios. A este respecto, conviene incidir en que la seguridad social, tanto desde la perspectiva del coste para las empresas y trabajadores como de los derechos adquiridos y expectativas de derechos de los beneficiarios juega un papel importante a la hora de acelerar o ralentizar la circulación de personas, servicios, capitales o mercancías. Por esta razón, y, especialmente, porque la UE tiene un problema demográfico y de insuficiencia de oferta en determinadas profesiones, es decir, porque requiere inmigrantes – y también por el agotamiento del modelo de

tratamiento bilateral entre Estados de esta cuestión -, la Comisión Europea ha presentado la Comunicación “la dimensión exterior de la Coordinación en materia de seguridad social de la UE”<sup>11</sup>.

21. Dicha Comunicación aboga, con carácter general, por una estrategia europea común en el ámbito de la coordinación de regímenes de seguridad social de cara a terceros Estados que complemente y complete los enfoques nacionales y que permita reforzar el papel de la UE en el resto del mundo. La Comunicación de la Comisión es legataria del Encuentro Unión Europea /América Latina y Caribe de Ministros y de máximos responsables de seguridad social, celebrado en Alcalá de Henares en mayo del 2010, que puso la primera piedra de la cooperación interregional en materia de seguridad social y abrió la puerta a la posibilidad de grandes Acuerdos multilaterales como el Convenio Iberoamericano de seguridad social<sup>12</sup>. Asimismo, es deudora de las conclusiones del Sexto encuentro de la Sociedad civil organizada UE-América Latina, organizado por el CESE en Madrid en mayo de 2010, en el que se hacía hincapié en algunas demandas relacionadas con la dimensión exterior de la seguridad social y en la necesidad de una mayor colaboración entre el conjunto de países de América Latina y Caribe y los de la UE, especialmente con los que la Unión tiene una Asociación Estratégica, como Brasil y México. La última cumbre CELAC-UE, celebrada en Santiago de Chile en enero de este año, ha recogido en su Declaración final la posibilidad de valorar la conveniencia de caminar hacia un Convenio Euro-latinoamericano de seguridad social.
22. La Comisión, en su Comunicación, parte de la base de que la dimensión externa de las normas de Coordinación ha sido, hasta la fecha, prioritariamente competencia de los Estados miembro que, a través de Convenios bilaterales, han regulado la situación en el campo de la Seguridad social de los ciudadanos originarios de las Partes signatarias (Estado miembro y Estado tercero) en el supuesto de migraciones laborales. Esta línea de actuación nacional conlleva forzosamente un escenario de geometría variable en el que cada Estado miembro defiende sus propios intereses o negocia Convenios bilaterales en base a sus propios criterios de oportunidad – y no siempre en plena sintonía con la legislación comunitaria - o únicamente con países dentro de su área de influencia.

---

<sup>11</sup> «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE» COM(2012) 153 final.

<sup>12</sup> Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, de 10 de noviembre de 2007



23. De este modo, y a título de mero ejemplo, dos ciudadanos originarios de Estados miembro distintos que desarrollen la misma actividad laboral, durante el mismo período de tiempo, en un mismo país tercero, pueden ser tratados de manera totalmente diferente en materia de seguridad social, acceso a las prestaciones y, en su caso, exportación de las mismas, dependiendo de la existencia o no de un Convenio bilateral. Además, ésta situación está también afectando a las empresas europeas que pueden, en el supuesto de desplazamientos temporales de sus trabajadores, estar obligadas, si no existe Convenio Internacional, al pago de una doble cotización de seguridad social en el país de envío y en el país de empleo, lo que las hace menos competitivas que otras empresas que solo ingresan cotizaciones en el país de origen por estar así previsto en un Instrumento bilateral. A este respecto, podría argumentarse que todos los Estados miembro podrían acceder a estas ventajas y beneficios para sus ciudadanos y empresas a través de la suscripción y posterior ratificación de un Instrumento Internacional con el País tercero de que se trate. Sin embargo, la práctica contradice esta aseveración. Los 27 Estados de la Unión no pueden, por separado, iniciar negociaciones con todos los países del globo, y aunque estuvieran dispuestos a ello, probablemente se encontrarían con que muchos de ellos, probablemente los más importantes, se negarían, por su posición dominante, a este esfuerzo desmedido e inútil. Parece difícil de imaginar que Brasil, Rusia, India y China, México o Estados Unidos estuvieran dispuestos a satisfacer los deseos o necesidades de los pequeños o medianos Estados Europeos.

24. La dimensión externa de las normas de coordinación en materia de Seguridad social ha recibido un impulso muy importante por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de Luxemburgo. En efecto, en la sentencia recaída en el asunto C55/00 Gottardo<sup>13</sup> abre el campo subjetivo de todos los Convenios bilaterales suscritos por un Estado miembro con un país tercero, a los ciudadanos de la Unión, aunque en el Instrumento internacional que se haya ratificado solamente se incluyan, en el ámbito personal, a los nacionales de los Estados signatarios. Argumenta el Órgano Jurisdiccional, a este respecto, que la igualdad de trato es un principio comunitario que obliga a los Estados miembro en todas sus actuaciones normativas por lo que se produciría una discriminación por razón de nacionalidad si no se reflejase este principio en una norma nacional o internacional que va a formar parte del correspondiente ordenamiento interno.

---

<sup>13</sup>Asunto 55/00. Elide Gottardo contra el Instituto Nacional de Previsión italiano. Sentencia de 15 de Enero de 2002.

25. Siendo este planteamiento ciertamente controvertido, no podríamos afirmar que resulte novedoso ni rupturista en relación con pronunciamientos anteriores. En efecto, ya en los asuntos Hirardin<sup>14</sup>, Fiège<sup>15</sup>, Horst<sup>16</sup>, y Van Roosmalen<sup>17</sup>, la Corte de Justicia había procedido a reconocer a todos los nacionales de la Unión, y no solamente a los nacionales franceses y belgas, los períodos de seguro cubiertos en Argelia y Congo Belga.. Con ello se daba el primer paso para aceptar que el principio de no discriminación puede tener una aplicación extraterritorial aunque se trate de situaciones que desborden el ámbito territorial de la Unión. Además, esta vis atractiva también se había visto confirmada por las sentencias recaídas en los asuntos Prodest<sup>18</sup>, y Aldewered<sup>19</sup>, en las que el TJUE reconoció la procedencia de la aplicación del Reglamento (CEE) 1408/71 en supuestos de desplazamientos temporales de trabajadores de la Unión a terceros Estados.

26. Sin embargo, la Comisión en su Comunicación es consciente que estas sentencias, aunque de gran importancia, no pueden ser ejecutadas de manera unilateral por los Estados miembro afectados, siendo imprescindible a tal efecto el concurso del Estado tercero de que se trate. Un ejemplo puede servir para clarificar esta afirmación. Tomemos como ejercicio teórico un trabajador de nacionalidad alemana que ha desarrollado su actividad laboral en España y Filipinas. De conformidad con la sentencia Gottardo nuestra Administración debería, para él reconocimiento y cálculo de la pensión de jubilación y como consecuencia del Convenio bilateral<sup>20</sup> existente, totalizar todos los períodos de seguro cubiertos en España y Filipinas. Sin embargo, para ello, resultaría necesario que Filipinas facilitase sus datos de aseguramiento. Dado que el referido Convenio solamente incluye en su campo de aplicación personal a los nacionales de los Estados signatarios, Filipinas, que no está obligada de ninguna manera por la citada sentencia Gottardo, podría negarse en redondo a transmitir tal información, con lo que nos enfrentaríamos con una obligación imposible de cumplir. Todo ello demuestra que la dimensión externa de las normas de coordinación en materia de Seguridad social necesita, para su materialización, de la participación de Estados terceros, sin que sea

---

<sup>14</sup>Asunto 112/75.

<sup>15</sup> Asunto 110/73

<sup>16</sup> Asunto 247/96

<sup>17</sup> Asunto 300/84

<sup>18</sup> Asunto 237/83

<sup>19</sup> Asunto 60/93,

<sup>20</sup>Convenio de Seguridad Social entre España y Filipinas de 20 de Mayo de 1988 (BOE núm. 244/1989, de 11 de Octubre de 1989)

suficiente , por muy buena voluntad que se ponga, una actuación unilateral. De hecho, esta sentencia, aunque no sea de manera intencionada, viene a fijar los límites de esta dimensión externa que conlleva, como *conditio sine qua non*, componentes de bi/multilateralidad y reciprocidad.

27. Como se ha señalado en párrafos precedentes, hasta la fecha, han sido los Estados miembro los que, a través de negociación con países terceros, han ido construyendo el edificio normativo internacional y desarrollando lo que podríamos denominar la perspectiva nacional de la dimensión externa. A este respecto y como bien indica la Comisión en su Comunicación, este proceso tiene un carácter fragmentado dado que, en la práctica, los Estados miembro actúan unilateralmente sin tener en cuenta los intereses de los otros Estados miembro ni las acciones que en este campo están desarrollando estos. Tampoco, en ocasiones, se acomodan a todas las exigencias de la normativa comunitaria. Así mismo, los principales socios comerciales de la UE optan por la celebración de Acuerdos con determinados Estados miembro, mientras excluyen a otros. En consecuencia, no existe una armonización de enfoques o de criterios lo que, a su vez, redundan en una falta de transparencia y descoordinación que perjudica a trabajadores y a empresas.

28. Frente a esta perspectiva nacional de la dimensión externa en materia de seguridad social, la Comisión propugna, como complemento y/o alternativa, una perspectiva en la que se tengan en cuenta los intereses de la Unión en su conjunto. Todo ello se está realizando por una doble vía.

- Una. De cara a los ciudadanos de terceros Estados que desarrollen su actividad laboral en territorio de la Unión, se ha aprobado el Reglamento 1231/2010 por el que se extiende el campo de aplicación personal del Reglamento 883/04 a los nacionales no comunitarios. También debe hacerse hincapié en una serie de Directivas de inmigración, entre las que destaca la 2011/98<sup>21</sup>, que establece la igualdad de trato en materia de Seguridad social, tanto con respecto a la afiliación a los distintos regímenes y al reconocimiento de las prestaciones como en lo relativo a la exportación de pensiones. Con ello, se da un paso de gigante con respecto a la protección de los ciudadanos no comunitarios.
- Dos. Sin embargo, al tratarse de normas estrictamente de la Unión, sin componentes de bilateralidad y reciprocidad, esta protección no alcanza a los ciudadanos comunitarios que desarrollen actividades laborales fuera de la Unión y cuya situación va a depender, en consecuencia, de la legislación interna del país donde trabajen y/o de la existencia o no de un Convenio

---

<sup>21</sup>Directiva 2011/98/UE de 13 de diciembre de 2011 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro 23.12.2011. Diario Oficial de la Unión Europea L 343/1 de 23 /12 /2011.

bilateral. De ahí que la Comunicación de la Comisión plantee la conveniencia de que sea la propia UE la que realice convenios bilaterales.

29. Esta idea es bastante antigua, aunque haya tardado demasiados años en materializarse. Las Instituciones comunitarias pueden ser criticadas por múltiples razones. Pero no por su falta de perseverancia. Este es el caso de las Decisiones sobre Coordinación en materia de Seguridad social con Marruecos, Túnez, Argelia, Israel, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia, aprobadas en 2010; y con San Marino, Montenegro Turquía y Albania, adoptadas en 2012. Estos Instrumentos jurídicos se basan en Acuerdos de Cooperación, Asociación o Estabilización que necesitan, para su aplicación concreta, normas de desarrollo. En este sentido, conviene destacar que el compromiso de aprobar una norma de coordinación que prevea la totalización de todos los periodos de seguro, empleo y residencia, cubiertos por los nacionales de los mencionados países en los distintos Estados miembro de la UE se materializó con la adopción del Reglamento 859/03, es decir **27** años más tarde del Acuerdo de Cooperación entre la CEE y el Reino de Marruecos (1976) que establecía esta obligación. Sin embargo, hubo que esperar todavía 7 años más (en el caso de Marruecos) para que el Consejo, a través de las Decisiones mencionadas, regulara otros temas como la igualdad de trato o la portabilidad de las pensiones.
30. La importancia de las Decisiones a las que ha hecho referencia el apartado precedente radica precisamente en que son el primer paso real para desarrollar una dimensión externa de las normas de coordinación en materia de Seguridad social. En efecto, tanto la igualdad de trato como la exportación de las pensiones responden a criterios de reciprocidad y bilateralidad, o lo que es lo mismo, se aplican también para los ciudadanos de la Unión que desarrollen su actividad laboral en los países signatarios de los referidos Acuerdos de Cooperación, Asociación o Estabilización. En consecuencia, la utilidad de estas Decisiones es bidireccional, garantizándose, con un único instrumento jurídico, una protección armonizada y homogénea para los nacionales de las Partes o Estados signatarios. Sin necesidad, por tanto, de que una multiplicidad de Convenios bilaterales vinculen a 25 Estados miembro - Dinamarca y Reino Unido están excluidos de las Decisiones por su especial situación con respecto al Título V, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, del Tratado de aplicación de la UE - con 10 Estados terceros que, a su vez, deben aprobar las Decisiones adoptadas por el Consejo para que estas entren en vigor y tengan plena eficacia.

31. Con fecha 14 de Noviembre del 2012, el Comité Económico Y Social Europeo (CESE) aprobó un dictamen<sup>22</sup> relativo a la Comunicación de la Comisión sobre la Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de seguridad social de la UE. En dicho dictamen se apoyan y defienden los postulados de la Comunicación y se presentan una serie de recomendaciones que, en algunos casos, van más allá de la propia Comunicación. En efecto, algunas propuestas expuestas tímidamente por la Comisión, como el reforzamiento del enfoque comunitario en la negociación de Acuerdos UE con los grandes Estados que tienen incidencia mundial, con los países balcánicos o con nuestros principales socios comerciales, son recogidas por el CESE con mucho más energía y decisión. Así, se aboga por una negociación directa de la UE, en materia de seguridad social, con terceros países, potencias emergentes y organizaciones supranacionales. Con ello, se está reforzando la imagen de la UE como actor global y no como una suma de individualidades. Además, el peso específico de la UE en su conjunto serviría para mejorar nuestra situación de salida y probablemente de llegada en la negociación especialmente con países como China, India o Brasil que tienen capacidad de decidir con quién suscriben un Convenio bilateral de Seguridad social y fijar calendario y condiciones. Y es que solamente bajo el paraguas de la Unión se puede actuar frente a grandes potencias. Además, con respecto al resto de los Estados terceros, será mucho más adecuado y eficaz, aunque solamente fuera por economía de esfuerzos. *“El todo es más, mucho más que la suma de las partes”*. Es decir, vale mucho más una única negociación que 27 negociaciones descoordinadas, en las que cada Estado luche por sus propios intereses.
32. Esta línea de actuación del CESE coincide en parte, tanto en el tiempo como en el contenido, con la iniciativa de la OIT “piso de protección social” que pretende establecer unos umbrales mínimos de protección en todos los Estados del mundo, umbrales que sirvan como paso previo a la creación de sistemas y regímenes más completos y perfeccionados tal como se recogen en el Convenio 102 de la OIT<sup>23</sup>.
33. Por diversas vías nos encontramos inmersos en un proceso de globalización y universalización de la Seguridad social. La Unión Europea – que ha sacado recientemente otra Comunicación vinculando la protección social como un componente esencial de la Cooperación al Desarrollo de la UE - puede jugar un papel cardinal en este nuevo escenario multilateral

---

<sup>22</sup>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE»

[COM(2012) 153 final]  
(2013/C 11/15)

<sup>23</sup> Convenio sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, Ginebra, 68 a reunión de la Conferencia General de la OIT (21 junio 1982).

para tratar de luchar contra la desigualdad y a favor de un desarrollo sostenible e inclusivo.