

**EL REGLAMENTO (UE) Nº 492/2011: UN ARREGLO COSMÉTICO DEL  
REGLAMENTO (CEE) Nº 1612/68**

Por

JOSÉ MARÍA MIRANDA BOTO  
Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Santiago de Compostela

josemaria.miranda@usc.es

*Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 26 (2011)

RESUMEN: En materia de libre circulación, el Reglamento (UE) nº 492/2011 ha procedido a codificar en una sola norma el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y todas sus reformas. No se ha realizado ningún cambio en el contenido, puesto que dicha técnica no deja margen para ello. La reforma es, por lo tanto, meramente formal.

PALABRAS CLAVE: Libre circulación de trabajadores; Reglamento (CEE) nº 1612/68; Reglamento (UE) nº 492/2011; Codificación.

SUMARIO: I. Introducción. II. La codificación dentro de la nueva Gobernanza. III. Las sucesivas reformas del Reglamento (CEE) nº 1612/68. IV. El nuevo Reglamento (UE) nº 492/2011. V. Una brevísimas conclusión.

**REGULATION (EU) Nº 492/2011: A MAKEUP OF REGULATION (EEC) Nº  
1612/68**

ABSTRACT: Concerning free movement of workers, Regulation (EU) nº 492/2011 has codified in a single norm Regulation (EEC) nº 1612/68 and all its reforms. There has been no change in its content, as this technique does not allow it. This reform is, thus, merely formal.

KEYWORDS: Free movement of workers; Regulation (EEC) nº 1612/68; Regulation (EU) nº.492/2011; Codification.

SUMMARY: I. Introduction. II. Codification within new Governance. III. The successive reforms of Regulation (EEC) nº 1612/68. IV. The new Regulation (EU) nº 492/2011. V. An extremely brief conclusion.

## I. INTRODUCCIÓN

Pocas normas en el ámbito social de la integración europea pueden exhibir una trayectoria tan larga y feliz como el Reglamento (CEE) nº 1612/68, norma reguladora de “los más grandes y más activos contenidos de los derechos sociales arraigados en los Tratados originarios”<sup>1</sup>. Aprobado al final de la primera década de existencia de la entonces Comunidad Económica Europea, con el gran objetivo de canalizar los flujos migratorios interiores y desarrollar los contenidos de la libertad fundamental recogida en el Tratado, sobrevivió a todas las ampliaciones y a todas las reformas de los Tratados que han tenido lugar desde entonces. Podría casi decirse que era la única norma que sobrevivía de la Antigüedad Comunitaria, el último acto de verdadera relevancia que seguía llevando la sigla CEE, recordatorio de la configuración inicial de la que hoy es Unión Europea. Incluso el Reglamento (CEE) nº 1408/71, su hermano en materia de Seguridad social, había pasado a una fase transitoria que culminará en 2020 con su efectiva desaparición.

Pero parece que tanto bagaje pesaba en el ánimo de las Instituciones comunitarias, que el año pasado decidieron dar el paso de someter a una terapia quirúrgica de rejuvenecimiento a esta norma. Con su codificación, la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea, pasa a estar regida por el Reglamento (UE) nº 492/2011, el primero relevante en materia social desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Su contenido, no obstante, continúa siendo el mismo que estaba actualmente recogido en el Reglamento (CEE) nº 1612/68, puesto que lo único que se ha hecho en realidad ha sido codificar éste con sus sucesivas reformas, aclarando así el panorama normativo.

## II. LA CODIFICACIÓN DENTRO DE LA NUEVA GOBERNANZA

Los diversos documentos sobre la Gobernanza europea que se han elaborado en la primera década del siglo XXI, desde la Comunicación de la Comisión “Objetivos estratégicos 2000-2005. Hacer la nueva Europa”<sup>2</sup>, las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa y la Comunicación de la Comisión “Codificación del acervo comunitario”<sup>3</sup> han apostado por una simplificación de la normativa comunitaria, mediante la derogación de normas obsoletas, la codificación, la elaboración de textos refundidos y el cambio en los planteamientos reguladores.

---

<sup>1</sup> Vid. L. E. DE LA VILLA GIL, “Editorial”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 92, 2011, pág. 10.

<sup>2</sup> COM (2000) 154 final de 09.02.2000.

<sup>3</sup> COM (2001) 645 final de 21.11.2001.

La Decisión de la Comisión de 1 de abril de 1987 creó el método de codificación, recogido posteriormente por las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992. En ellas se señaló la importancia de la codificación oficial “puesto que determina con seguridad jurídica la ley aplicable a una determinada materia en un momento dado” y “sustituye a la existente sin cambiar su contenido”. Este documento plasmó claramente la distinción entre la consolidación oficiosa, “consistente en un montaje redaccional [sic], al margen de todo procedimiento legislativo, de los fragmentos dispersos de legislación sobre un tema determinado, que carece de efecto legal y respeta la vigencia de la totalidad de dichos fragmentos” y la codificación oficial, que ahora nos ocupa, “realizada mediante la adopción de un acto legislativo comunitario formal por los procedimientos correspondientes y la simultánea derogación de todos los textos anteriores”.

El Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, “sobre un método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos”, proporcionó el marco de operaciones necesario para la puesta en práctica de este método, definido como “el procedimiento mediante el cual los actos que se codifican son derogados y reemplazados por un acto único que no contiene ningún cambio sustantivo de dichos actos”.

Cuando en 2001 se actuó nuevamente en materia de transmisión de empresas, la codificación fue el método elegido y la Directiva 2001/23/CE derogó la Directiva 77/187/CEE, con la misma justificación, dentro del objetivo de “legislar mejor”. En 2003, el tiempo de trabajo fue la materia codificada, derogando la Directiva 2003/88/CE las anteriores de 1993 y 2000. En su Comunicación de 2005 “Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador”<sup>4</sup>, la Comisión planteó la necesidad de codificar en 2006 varias directivas en materia de seguridad y salud, así como las directivas sobre insolvencia empresarial<sup>5</sup>; para 2007, el objetivo sería la codificación en un texto único y un tanto incoherente de las directivas sobre obligación de información, despidos colectivos y marco general de información y consulta. Hasta 2009 no se logró la codificación de la directiva sobre insolvencia, mientras que el resto de normas siguen esperando su oportunidad. No es extraño, pues, el método de la codificación en el acervo social de la Unión.

En lo que ahora concierne, estos planteamientos generales se han recogido en la propuesta elaborada por la Comisión para la codificación del Reglamento de libre circulación<sup>6</sup>. Expresamente, se afirma que “concede gran importancia a la simplificación y claridad del Derecho de la Unión, que de esta forma resulta más accesible y

---

<sup>4</sup> COM (2005) 535 final de 25.10.2005.

<sup>5</sup> COM (2006) 657 final de 06.11.2006.

comprensible para el ciudadano, abriéndole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar. Pero este objetivo no podrá lograrse mientras siga existiendo una gran cantidad de disposiciones que hayan sufrido diversas modificaciones, a menudo esenciales, y que se encuentren dispersas entre el acto original y los actos de modificación posteriores. Por tanto, es precisa una labor de investigación y comparación de numerosos actos con el fin de determinar las disposiciones en vigor. Así pues, la claridad y transparencia del Derecho dependen también de la codificación de una normativa que sufre frecuentes modificaciones”.

### III. LAS SUCESIVAS REFORMAS DEL REGLAMENTO (CEE) Nº 1612/68

Considerada desde tiempo muy temprano por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como un fundamento de la Comunidad<sup>7</sup>, “la libre circulación de personas es una de las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario e incluye el derecho a vivir y trabajar en otro Estado miembro (...), es un medio para la creación de un mercado de trabajo europeo y para el establecimiento de un mercado laboral más flexible y eficiente, en beneficio de los trabajadores, los empresarios y los Estados miembros”. En estas palabras de la Comisión<sup>8</sup> queda sintetizado casi íntegramente el contenido de esta libertad, con su vertiente personal y su vertiente económica, sus aspectos individuales y sus aspectos generales.

Aprobado para perfeccionar las medidas iniciales recogidas en el Reglamento nº 15 y el Reglamento 38/64/CEE<sup>9</sup> y hacer realidad la alta formulación del Tribunal<sup>10</sup>, el Reglamento (CEE) nº 1612/68 conoció su primera reforma en 1976, efectuada por el Reglamento (CEE) nº 312/76. Con ella, la restricción existente hasta entonces en el art. 8, que impedía a los ciudadanos comunitarios acceder a los puestos de administración o de dirección de una organización sindical, fue eliminada.

---

<sup>6</sup> COM (2010) 204 final de 5 de mayo de 2010

<sup>7</sup> STJCE de 09.12.1965, *Singer*, asunto 44/65, Rec.1965, pág.1191.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión “La libre circulación de trabajadores: La plena realización de sus ventajas y sus posibilidades”, COM (2002) 694 final de 11.12.2002.

<sup>9</sup> El recorrido histórico de estos Reglamentos permite constatar cómo ha ido evolucionando el sistema de numeración de los actos de la Unión. Desde el inocente sistema consecutivo, que continuaba año tras año, y que pronto se constató que sería insuficiente, pasando por un etiquetado similar a las directivas, para llegar en 1967 al sistema actual, adaptando eso sí la sigla y la numeración del año a cuatro cifras.

<sup>10</sup> Cfr. la optimista valoración, contemporánea de la aprobación del Reglamento ahora derogado, de J-J. RIBAS, *La politique sociale des Communautés Européennes*, Dalloz, Paris, pág.111: “Chacun ne peut en voir que des avantages: le pays d'origine sera soulagé d'un nombre important de chômeurs et trouvera, dans leur émigration, une contribution positive à sa balance des paiements grâce aux transferts de rémunérations; le pays d'accueil pour sa part profitera, ce faisant, des possibilités de mise en valeur de ses ressources existantes ainsi que des possibilités nouvelles d'expansion”.

La segunda reforma que ahora se codifica vino de mano del Reglamento (CEE) nº 2434/92. Con ella se modificó la Segunda Parte del Reglamento, la que no estaba destinada a los trabajadores sino a las distintas Administraciones<sup>11</sup>. Su objeto fue garantizar la mayor transparencia posible del mercado de trabajo comunitario, en particular para determinar las ofertas y demandas de empleo que se fueran a someter a la compensación comunitaria.

La tercera y última alteración del Reglamento fue llevada a cabo por la Directiva 2004/38/CE. De esta manera se puso de manifiesto que, contra la creencia popular, no hay jerarquía entre ambos tipos de actos de las Instituciones, sino que se rigen por un criterio de proporcionalidad para su utilización, respetando siempre, eso sí, los márgenes de actuación que los propios Tratados establecen. La Directiva se limitó a derogar los arts. 10 y 11 del viejo Reglamento, dedicados a la familia del trabajador, pasando a regular por sí misma dichas cuestiones. De esta manera se pretendía unificar el régimen de los familiares, se desplazaran por el motivo que fuese, dado que se habían detectado ya contradicciones entre el Reglamento y algunas de las Directivas específicas (estudiantes, por ejemplo)

#### **IV. EL NUEVO REGLAMENTO (UE) Nº 492/2011**

Como no podía ser de otra forma, dada la naturaleza codificadora de esta intervención, la tramitación del Reglamento ha sido extremadamente pacífica y rutinaria.

La Comisión la puso en marcha en mayo de 2010, recalando que la propuesta se había elaborado sobre la base de una consolidación previa del texto del Reglamento (CEE) nº 1612/68 y de los actos modificadores, efectuada, en todas las lenguas oficiales, a través del sistema informático de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. En caso de cambio de numeración de los artículos, la correlación entre los números antiguos y los nuevos se había hecho constar en una tabla de correspondencia que figura en el anexo II del Reglamento codificado. La intención única, pues, era que el nuevo Reglamento sustituyese a los distintos actos que eran objeto de la operación de codificación, y que quedarían formalmente derogados. La Propuesta, insistía la Comisión, respetaba en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limitaba, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requería.

---

<sup>11</sup> Aunque, en el fondo, la inmensa mayoría de las reglas sobre la libre circulación no conceden, en buena medida, derechos tradicionalmente considerados como laborales o derechos de los trabajadores, sino que, por el contrario, son en un grado considerable normas de doble negación: prohíben discriminaciones, garantizando el acceso al mercado de trabajo y al empleo en igualdad de condiciones.

El Comité Económico y Social Europeo apoyó completamente la codificación y su Dictamen de 14 de julio de 2010 aprobó, por 163 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones. El Dictamen carecía de cualquier contenido más allá del resultado de la votación.

Por su parte, el Parlamento Europeo elaboró dos documentos: un primer informe de 30 de junio de 2010 y una resolución legislativa de 7 de septiembre de 2010. El informe reflejó que los servicios jurídicos del Parlamento habían examinado 22 versiones lingüísticas de la propuesta y habían confirmado que se trataba de una estricta codificación de los textos existentes, sin incurrir en desviación alguna de poder. Por ese motivo, el informe recomendaba que el Parlamento otorgara su consentimiento al nuevo Reglamento (recuérdese que debía ser tramitado por el procedimiento legislativo ordinario, la antigua codecisión, que coloca en pie de igualdad a Consejo y Parlamento como legisladores). La Resolución legislativa reflejó este consentimiento.

El 27 de mayo de 2011, el Diario Oficial de la Unión Europea recogió en sus páginas el texto del nuevo Reglamento, que entró en vigor 20 días después y que rige, de ahora en adelante, los derechos de los trabajadores por cuenta ajena que ejercitan su derecho a la libre circulación. El contenido de estos derechos es exactamente el mismo que los recogidos en el Reglamento (CEE) nº 1612/68<sup>12</sup>, no habiéndose llevado a cabo más que algún movimiento de párrafos para una mejor sistemática y la reenumeración de los artículos, que una útil tabla situada en el Anexo permite corresponder con sus antecesores.

Se han ajustado todas las menciones a los Tratados vigentes, tanto en la numeración como en la referencia a la Unión Europea. Las modificaciones más destacadas se han llevado en la parte no normativa, esto es en los considerandos iniciales. Han sido despojados del gerundio que les daba nombre y la redacción se ha simplificado considerablemente, llevándose la escoba de la Historia las menciones al periodo transitorio de la libre circulación, que pertenecen verdaderamente a la Edad de Piedra de la integración europea. Los considerandos 1, 2 y 7, por ejemplo, se han reducido a más de la mitad de su extensión original.

Los ajustes en el articulado reflejan ese deseo de simplificar sin tocar la esencia. Valga como botón de muestra el cambio del art. 3, donde las palabras “esta disposición” son sustituidas por “el párrafo primero”; el segundo párrafo del art. 8, donde el resultado es exactamente el mismo; o el segundo párrafo del art. 9, donde “dicho trabajador” pasa a ser “el trabajador mencionado en el art. 1”.

---

<sup>12</sup> Una síntesis actualísima y excelente en L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 92, 2011, págs. 257 y ss.

Otros cambios reflejan la actualización del acervo de la Unión, como el art. 4, donde la referencia a la Directiva del Consejo de 15 de octubre de 1963 deja paso a una mención de la Directiva 2005/36/CE, en ambos casos relativas al reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

El capítulo II, dedicado a la puesta en relación y a la compensación de las ofertas y demandas de empleo, es numéricamente el más modificado. El motivo no es otro que la reenumeración de la que ha sido objeto, absorbiendo los arts. 10 y 11, vacíos desde 2004. Por ese motivo ha sido necesario retocar todas las referencias internas de los preceptos de ese capítulo, sin que haya cambio sustancial alguno.

## **V. UNA BREVÍSIMA CONCLUSIÓN**

El nuevo Reglamento, el comentarista cree haber sido suficientemente explícito, no aporta nada novedoso al acervo social de la Unión Europea. Reviste, eso sí, de ropajes actuales a una Institución de feliz trayectoria, engalanándola para el futuro. Un futuro en el que los problemas vendrán por parte de los Estados, que de pronto parecen recelar de los logros conseguidos a través de Schengen, y que dan preocupantes de indicios de desear recuperar, en cierta manera, el control de sus fronteras.

La libre circulación de trabajadores fue la llave a través de la cual se abrieron inicialmente esas puertas, permitiendo que las personas, y no sólo el factor trabajo que producen, se desplazasen, llevando con ellas ideas, opiniones, puntos de vista y mentalidades, lo que ha hecho más por la creación de una conciencia europea común y el establecimiento de 60 años de paz que muchos de los iluminados gobernantes de los Estados Miembros. Hagamos votos porque el nuevo Reglamento tenga una fructífera vigencia, al menos tanta como la de su antecesor.