

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social»

COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD)

(2006/C 324/23)

El 24 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 149 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2006 (ponente: Sr. GREIF).

Habida cuenta de la renovación del Comité, la Asamblea ha decidido examinar el presente dictamen en el pleno de octubre y, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, nombrar ponente general al Sr. GREIF.

En su 430º Pleno de los días 25 y 26 de octubre de 2006 (sesión del 26 de octubre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del mensaje político del CESE

1.1 El CESE acoge favorablemente la presentación del reglamento de aplicación del nuevo Reglamento nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social por considerar que se trata de una importante medida encaminada a mejorar la libre circulación en la Unión Europea.

1.2 El CESE estima conveniente exhortar a los Estados miembros, en particular en el marco del actual «Año Europeo de la movilidad de los trabajadores», a que impulsen una entrada en vigor lo antes posible del reglamento de aplicación objeto de la propuesta. En efecto, sólo entonces se podrá aplicar también el nuevo Reglamento nº 883/2004 y surtirán efecto las mejoras y simplificaciones que lleva aparejadas.

1.3 Una rápida aprobación sería mucho más que una señal, puesto que de lo que realmente se trata es de establecer un instrumento concreto para que los ciudadanos europeos tengan mayor movilidad. La aplicación del Reglamento nº 883/2004 y del reglamento de aplicación objeto de examen aportaría a todos los usuarios y a los que han de aplicarlo numerosas simplificaciones, aclaraciones y mejoras en el ámbito de la coordinación de los derechos sociales.

1.4 El CESE valora en particular la ampliación del ámbito de aplicación personal y material, así como todas las disposiciones destinadas a mejorar la cooperación entre las instituciones de seguridad social.

1.5 El CESE pide a la Comisión que adopte lo antes posible las medidas necesarias para adaptar todos los reglamentos y acuerdos que amplían el ámbito de aplicación de la coordinación de los sistemas de seguridad social alEEE, Suiza, Groenlandia y a los nacionales de terceros países afectados. Todos esos reglamentos y acuerdos contienen una referencia al Reglamento nº 1408/71 y a su reglamento de aplicación nº 574/72. Los cambios necesarios asociados al nuevo Reglamento nº 883/2004 deberán llevarse a cabo antes de que se empiece a aplicar el reglamento.

1.6 Respecto a la aplicación de procedimientos más rápidos y eficaces para el intercambio de información, el CESE reconoce

el potencial en términos de ahorro de costes administrativos y las ventajas asociadas a la agilización de los procedimientos para los asegurados en casos transfronterizos. No obstante, el CESE señala también que la mera aceleración de la transmisión de la información no supondrá que se haya logrado el objetivo perseguido. En efecto, solo se podrá considerar que se ha conseguido la eficacia deseada en los plazos de tramitación si al mismo tiempo las instituciones responsables de la seguridad social en los Estados miembros garantizan recursos humanos suficientes y debidamente cualificados, así como los correspondientes recursos técnicos.

1.7 En el contexto de la transmisión de información, que en el futuro se realizará principalmente por medios electrónicos, el CESE destaca además sus reparos, por tratarse de una serie de datos personales de naturaleza muy delicada (entre otros, salud, incapacidad laboral, desempleo). Por lo tanto, es indispensable garantizar que estos datos se protegerán debidamente y no podrán caer en malas manos.

1.8 Además, el CESE pide que se aproveche la experiencia adquirida en la aplicación de la tarjeta de seguro de enfermedad europea, incluidos los fallos existentes en su aplicación práctica en los distintos Estados miembros. El CESE pide a los Estados miembros que adopten las medidas pertinentes para que los ciudadanos europeos, en particular en el ámbito del seguro de enfermedad, puedan aprovechar plenamente las ventajas de las nuevas reglamentaciones.

1.9 El CESE se felicita expresamente de todas las medidas del reglamento de aplicación encaminadas a aumentar la seguridad jurídica y la transparencia para todos los usuarios del nuevo reglamento de coordinación, ya que en el pasado se ha dado el caso de que deudas resultantes de las compensaciones entre las instituciones de los Estados miembros quedaban pendientes de pago durante muchos años. El CESE espera que la práctica de pago entre Estados miembros mejore significativamente. Sigue existiendo, sin embargo, un déficit de aplicación en la recaudación de deudas pendientes entre las instituciones de la seguridad social.

1.10 El CESE se pregunta si las disposiciones del reglamento y del reglamento de aplicación –en particular las relativas a la incorporación de personas económicamente inactivas en el ámbito de aplicación personal– no podrían desencadenar un proceso en el que se debiliten sistemas sociales sólidos de la UE e inducir una tendencia a la reducción de prestaciones. En este contexto, el CESE considera necesario adoptar medidas para ofrecer datos comparables e relevantes sobre las prestaciones sanitarias y sociales transfronterizas, actuales y futuras, en la UE. Son particularmente interesantes los cambios asociados a la aplicabilidad del Reglamento n° 883/2004.

1.11 El CESE, finalmente, pide a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen las medidas ya existentes para que todos los posibles usuarios del reglamento estén bien informados de las normas y ventajas de la coordinación de los sistemas de seguridad social. El Comité estima que será necesario iniciar inmediatamente los preparativos indispensables a tal fin.

2. Introducción

2.1 Las disposiciones comunitarias para la coordinación de los distintos sistemas de seguridad social están reguladas actualmente por el Reglamento (CEE) n° 1408/71 y su Reglamento de aplicación (CEE) n° 574/72. Ambos reglamentos han sido modificados y actualizados varias veces en el transcurso de los años. El Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo, adoptado el 29 de abril de 2004, sustituirá al Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo.

2.2 Estos reglamentos destinados a la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social tienen por objetivo adoptar las medidas que necesitan las personas cubiertas para viajar, permanecer o residir en otro Estado miembro sin perder sus derechos a la seguridad social. Para preservar esos derechos, los Reglamentos prevén distintas disposiciones que responden a las necesidades específicas de las diferentes ramas de la seguridad social, así como los principios generales que permiten que funcione la coordinación. Se trata, pues, de una coordinación, no de una armonización de los sistemas de seguridad social.

2.3 El artículo 89 del nuevo Reglamento (CE) n° 883/2004 dispone que sus normas de aplicación se fijarán en otro Reglamento. Sólo cuando entre en vigor dicho reglamento de aplicación –cuya propuesta (COM(2006) 16 final) se publicó el 31 de enero de 2006 y es objeto del presente dictamen del CESE– podrá entrar en vigor y aplicarse el nuevo Reglamento n° 883/2004. Hasta que entre en vigor dicho acto, el Reglamento n° 1408/71 y su reglamento de aplicación n° 574/72 siguen vigentes.

2.4 La división entre reglamento de base y reglamento de aplicación ha demostrado ser válida en el tratamiento que el Derecho comunitario hace de la coordinación de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros. El reglamento de base establece los principios generales; el reglamento de aplicación, los principios «técnicos».

2.4.1 Por tanto, el proyecto de reglamento de aplicación, objeto de examen, puede considerarse como una especie de «manual de instrucciones» del Reglamento (CE) n° 883/2004. Es decir, se trata de aclarar todas las cuestiones pendientes de tipo administrativo y procedimental, así como determinados aspectos de la coordinación a nivel comunitario que requieren un procedimiento específico.

2.4.2 En el ámbito de las pensiones de vejez, por ejemplo, debe especificarse qué trámites ha de realizar un asegurado para pedir la liquidación de su pensión, ante qué institución debe presentar su solicitud cuando ha trabajado en varios Estados miembros, de qué manera van a intercambiar información las instituciones para tomar en consideración la totalidad de su carrera y cómo van a calcular, cada una por su parte, la pensión que le abonen.

2.5 No obstante, la división entre «general» y «técnico» no es en la práctica tan clara. En el reglamento de aplicación objeto de examen hay algunos puntos que realmente deberían incluirse en el Reglamento de base n° 883/2004.

2.5.1 Las negociaciones para el Reglamento n° 883/2004, que duraron más de seis años, finalizaron afortunadamente en abril de 2004 con resultados satisfactorios, antes de la última ronda de ampliación en la UE, con lo que se evitó un nuevo aplazamiento. Por esta razón, hay partes del Reglamento n° 883/2004 inacabadas (por ejemplo, anexos sin contenido, en especial el anexo XI). Por ello, algunos aspectos materiales que en realidad deberían incluirse en el Reglamento n° 883/2004 deben regularse ahora también en el nuevo reglamento de aplicación. En particular, se trata de aspectos de la compensación financiera entre las instituciones de seguridad social. En lo que respecta a los derechos de los ciudadanos no hay aspectos materiales pendientes.

2.5.2 El CESE prestará especial atención a los mencionados aspectos materiales en el marco del presente dictamen.

3. Síntesis del Reglamento de aplicación

3.1 Las disposiciones del Reglamento de aplicación persiguen los siguientes objetivos:

- Simplificar y modernizar las normas jurídicas y administrativas;
- Clarificar los derechos y obligaciones de todos los que intervienen en la coordinación de los sistemas de seguridad social (instituciones de seguridad social, autoridades competentes, empleadores y asegurados, trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia);
- Mejorar y agilizar los métodos de coordinación entre las instituciones de seguridad social, para evitar que las cargas administrativas recaigan principalmente en los asegurados;

- Agilizar los trámites para los asegurados para el reembolso o la prestación de servicios en los casos transfronterizos y acortar los plazos de respuesta y tramitación;
- Mejorar y agilizar los procedimientos de intercambio de datos (especialmente fomentando el empleo de procedimientos electrónicos para el intercambio de información y el trabajo con documentos electrónicos);
- Ahorrar costes administrativos (entre otros, mediante un reembolso eficiente de los créditos entre las instituciones de seguridad social);
- Avanzar en la lucha contra los fraudes y abusos (mediante mecanismos efectivos para el cobro transfronterizo de créditos).

3.2 El nuevo Reglamento de aplicación se diferencia significativamente en su estructura del Reglamento 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento 1408/71. Esto se debe sobre todo al hecho de que el nuevo Reglamento de aplicación se basa en el nuevo Reglamento de base nº 883/2004, que se diferencia sustancialmente del Reglamento de base nº 1408/71 en una serie de aspectos. En este sentido cabe señalar principalmente las diferencias en el ámbito de aplicación personal y material, que es más amplio en el nuevo Reglamento nº 883/2004 que en el Reglamento nº 1408/71 hasta ahora vigente. Además, en el nuevo Reglamento nº 883/2004 la atención se centra en las disposiciones y definiciones generales, a diferencia de las disposiciones especiales incluidas en los capítulos sobre las distintas ramas del seguro del Reglamento nº 1408/71.

3.2.1 El Reglamento nº 1408/71 fue concebido originalmente sólo para trabajadores y los miembros de sus familias. A principios de los años ochenta se amplió el ámbito de aplicación personal a los trabajadores por cuenta propia. A finales de los años noventa se amplió a funcionarios y estudiantes.

3.2.2 La condición para ser incluido el ámbito de aplicación personal era tener la nacionalidad de un Estado miembro o ser residente en un Estado miembro en calidad de apátrida o refugiado. También están incluidos los miembros de la familia y los supervivientes.

3.2.3 Se incluye también a los supervivientes siempre que tengan la nacionalidad de un Estado miembro, en cuyo caso la nacionalidad de la persona de la que se derivan los derechos no es relevante.

3.2.4 El Reglamento nº 883/2004 se aplica ahora a todos los ciudadanos de la UE que están asegurados en virtud de la legislación nacional, porque también los no activos están plenamente cubiertos.

3.2.5 El ámbito de aplicación material también es más amplio con respecto al Reglamento 1408/71: en el nuevo Reglamento 883/2004, además de las disposiciones ya existentes se incluyen también prestaciones de jubilación anticipada y prestaciones de paternidad asimiladas a las de maternidad. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el Reglamento nº

1408/71, los anticipos sobre pensiones alimenticias no se incluyen ya en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004.

3.2.6 El Reglamento 883/2004 se aplica ahora a todas las legislaciones que se refieren a las ramas siguientes de la seguridad social: a) prestaciones de enfermedad; b) prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas; c) prestaciones de invalidez; d) pensiones de vejez; e) pensiones de supervivencia; f) prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional; g) subsidios de defunción; h) prestaciones de desempleo; i) Prestaciones de prejubilación; j) prestaciones familiares.

3.3 La ampliación del ámbito de aplicación requiere ciertas normas y procedimientos específicos para las personas afectadas. Por ejemplo, se incluyen las disposiciones destinadas a definir la legislación aplicable para el cómputo de los períodos ocupados en la educación de los hijos por parte de personas que nunca han ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en los distintos Estados miembros en los que han residido.

3.4 La estructura del Reglamento de aplicación objeto de examen sigue la estructura del Reglamento de base 883/2004: En el título 1 se tratan las disposiciones generales; en el título 2, la determinación de la legislación aplicable; en el título 3, las disposiciones particulares aplicables a las distintas categorías de prestaciones, seguido de las disposiciones financieras (título 5) y de las disposiciones transitorias y finales. En sus observaciones particulares sobre los distintos artículos del reglamento, el Comité se concentrará en las disposiciones generales y en las disposiciones jurídicas aplicables, prestando menor atención a los aspectos específicos de los distintos tipos de prestaciones.

3.4.1 Los anexos del Reglamento de aplicación actualmente están vacíos de contenido y deben completarse. Contienen disposiciones de aplicación relativas a los acuerdos que se siguen manteniendo en vigor y nuevas disposiciones de aplicación para los convenios (anexo 1), regímenes especiales aplicables a los funcionarios (anexo 2), Estados miembros que reembolsan a tanto alzado los costes de las prestaciones (anexo 3) y lista de las autoridades competentes e instituciones de seguridad social ya mencionada (anexo 4).

3.5 Por otra parte, muchas medidas y procedimientos del Reglamento pretenden ofrecer más transparencia con respecto a los criterios que deben aplicar las instituciones competentes de los Estados miembros en el marco del Reglamento nº 883/2004.

3.5.1 Así, por ejemplo, se recogen numerosas definiciones en las disposiciones generales del título 1 del Reglamento nº 883/2004 que en el Reglamento nº 1408/71 estaban repartidas en distintas ramas de la seguridad social, y en ocasiones reguladas de manera no uniforme. Se hace más hincapié en las definiciones generales y menos en los distintos capítulos por separado. Por tanto, el nuevo Reglamento no trata cada categoría de seguro como «un mundo aparte» en el que deben aplicarse diferentes disposiciones.

3.5.2 El artículo 5 (asimilación de los hechos) representa también un avance importante. Tal equiparación de los hechos significa que es necesario tratar las circunstancias o los hechos que suceden en otro Estado miembro como si se hubieran producido en el propio territorio.

3.6 Los contenidos del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación tienen que ver sólo con casos transfronterizos entre al menos dos Estados miembros. Sólo en estos casos se establecen requisitos adicionales para los asegurados o los empleadores, como, por ejemplo, la notificación a las instituciones de seguridad social competentes en caso de envío de un trabajador a otro Estado. Cualesquiera otras obligaciones específicas que tengan los asegurados o los empleadores en el Estado miembro correspondiente seguirán siendo competencia de los Estados miembros y no se verán afectadas por el Reglamento de base o el Reglamento de aplicación.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la presentación del Reglamento de aplicación del nuevo Reglamento nº 883/2004 destinado a coordinar la aplicación de los sistemas nacionales de seguridad social. Esta propuesta es un avance para mejorar las condiciones de la libre circulación en la Unión. No contiene problemas significativos para los diferentes usuarios de las disposiciones administrativas y legales sobre la coordinación de la seguridad social en los Estados miembros, ni tampoco normas que puedan causar problemas a los asegurados.

4.2 Antes bien, el proyecto de Reglamento contiene numerosas simplificaciones, clarificaciones y mejoras. El CESE valora en particular la ampliación del ámbito de aplicación personal y material y todas las disposiciones destinadas a mejorar la cooperación entre las instituciones de seguridad social.

4.2.1 El ámbito de aplicación personal ampliado tiene repercusiones considerables en lo que respecta al número de personas cubiertas en los países en los que la protección del seguro va unida al lugar de residencia. En los países en los que la protección del seguro depende de la actividad realizada, las repercusiones son menos importantes, y apenas se incluyen nuevos grupos de personas.

4.3 Por ello, el CESE reitera su petición, dirigida a los Estados miembros y ya formulada en anteriores dictámenes, de que se emprenda cuanto antes el examen del proyecto de Reglamento de aplicación y se procure que la entrada en vigor se haga cuanto antes. El nuevo Reglamento de coordinación, con las mejoras y simplificaciones que lo acompañan, debe entrar en vigor lo antes posible. ⁽¹⁾

4.4 El actual proyecto por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 883/2004 llega con un retraso de cerca de año y medio desde la aprobación de este último. Está en fase de debate desde principios de 2006.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia» (ponente: Sr. Rodríguez García-Caro), DOC 24 de 31.1.2006.

Teniendo en cuenta la complejidad y el alcance de los asuntos que han de examinarse, así como también las numerosas cuestiones pendientes, es indudable que será necesario cierto tiempo hasta que puedan clarificarse todas las cuestiones detalladas sobre la aplicación y sobre los procedimientos en los distintos Estados miembros e instituciones al nivel del Consejo y en las comisiones administrativas.

4.4.1 Está previsto que este Reglamento de aplicación entre en vigor a principios de 2008. Como se estipula en el artículo 91, el Reglamento entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Este plazo parece necesario, y también suficiente, para adaptar los sistemas a las nuevas normas. En cualquier caso, debe evitarse la ampliación del plazo de seis meses entre la publicación y la entrada en vigor.

4.4.2 Por tanto, en interés de una rápida aplicación del Reglamento de base, el CESE pide a los Estados miembros que ya desde ahora provean a las instituciones de la seguridad social de los recursos humanos y técnicos necesarios para hacer posible su rápida adaptación. Se deberán utilizar los instrumentos existentes de los actores y usuarios al nivel nacional –en particular las redes TRESS ⁽²⁾, que agrupan al nivel de los Estados miembros a las esferas y actores interesados–, para evaluar debidamente la aplicación práctica del reglamento después de su entrada en vigor en los distintos Estados miembros. El CESE pide a la Comisión que apoye estas medidas. En cualquier caso, debe evitarse la ampliación del plazo de seis meses entre la publicación y la entrada en vigor.

4.5 Asimismo se sigue trabajando en el propio Reglamento nº 883/2004. Al respecto cabe mencionar especialmente el Anexo XI. Este Anexo quedó vacío con la súbita aprobación del Reglamento en 2004, y ahora se examinará en el Grupo de trabajo del Consejo al mismo tiempo que el proyecto de Reglamento de aplicación.

4.5.1 El Anexo XI no solo se refiere al Reglamento nº 883/2004, sino también al Reglamento de aplicación. No pueden considerarse por separado los dos textos. El Anexo XI trata de las «disposiciones particulares para la aplicación de las legislaciones de los Estados miembros». El Parlamento Europeo y el Consejo fijan de común acuerdo el contenido del Anexo. El contenido del Anexo debe determinarse antes de la entrada en vigor del Reglamento de aplicación.

4.5.2 En este Anexo pueden definirse procedimientos sobre cómo deben aplicarse determinadas legislaciones. Con tal motivo, los Estados miembros intentan mantener algunas disposiciones nacionales. Puesto que su volumen de disposiciones será probablemente importante, el Anexo XI es una parte especialmente delicada del reglamento. Inmediatamente después del presente dictamen, el CESE dará a conocer al respecto su posición específica.

⁽²⁾ Training and Reporting on European Social Security (véase igualmente: <http://www.tress-network.org>).

4.6 La búsqueda de intereses particulares no debe obstaculizar –sobre todo ante la proclamación de 2006 como Año de la movilidad de los trabajadores por parte de la Comisión– la entrada en vigor del nuevo Reglamento de coordinación nº 883/2004 y en consecuencia la aplicación de todas las mejoras ya decididas. La adopción rápida sería más que un símbolo, ya que se trata realmente de un acto concreto para dar a los ciudadanos europeos mayores posibilidades de movilidad (³).

4.7 El CESE señala que el Reglamento nº 1408/71 y su Reglamento de aplicación nº 574/72 siguen teniendo vigencia para determinados grupos de personas aun en caso de que entre en vigor el Reglamento de aplicación y la aplicabilidad implícita en el mismo del Reglamento nº 883/2004, siempre que no se modifiquen otros reglamentos o acuerdos (véase el artículo 90 del Reglamento de base y el artículo 90 del Reglamento de aplicación).

4.7.1 El ámbito de aplicación de las disposiciones de coordinación de la seguridad social en el Reglamento nº 1408/71 se fue ampliando a otros grupos de personas en el transcurso de los años. Pero esta ampliación no quedó reflejada en el Reglamento nº 1408/71 o en el Reglamento nº 574/72, sino que se hizo por medio de reglamentos específicos o acuerdos.

4.7.2 Por una parte, esto afecta a la aplicación de las normas de coordinación para los ciudadanos de terceros países, sus familiares y supervivientes, que está regulada en el Reglamento nº 859/2003. Desde el 1 de junio de 2003, los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro están cubiertos por las normas de coordinación de igual modo que los ciudadanos de la UE. Cabe señalar que la inclusión de los ciudadanos de terceros países en el ámbito de aplicación sólo se refiere a las cuestiones transfronterizas que afectan a los asegurados entre al menos dos Estados miembros de la UE, no a las cuestiones transfronterizas entre su país de origen y un Estado miembro de la UE.

4.7.3 Por otra parte, las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 y del Reglamento nº 574/72 se aplican a los Estados miembros del EEE y a los ciudadanos del EEE desde 1994. El Acuerdo sobre la libre circulación de personas de 1 junio de 2002 suscrito con Suiza, vigente desde el 1 de junio de 2002, también incluye a Suiza en las normas de coordinación. Con el Reglamento nº 1661/85 se amplió a Groenlandia y sus ciudadanos.

4.7.4 Todo esto ha supuesto que se amplía también el ámbito de aplicación geográfico para los ciudadanos de la UE. Los países del EEE y Groenlandia se equiparan con los ciudadanos de la UE. Esta equiparación debe mantenerse en virtud de la igualdad de trato en el ámbito social entre los nacionales comunitarios y los nacionales de terceros países. Es necesario efectuar las modificaciones correspondientes en estos reglamentos para que la ampliación del ámbito de aplicación sea válida también para el Reglamento nº 883/2004.

4.8 En este sentido, el CESE pide que se modifiquen lo más rápidamente posible, en cualquier caso antes de que se empiecen a aplicar las nuevas disposiciones de coordinación, todos los reglamentos y acuerdos correspondientes que se refieran al Reglamento nº 1408/71. En adelante se deberá poder aplicar

también el Reglamento nº 883/2004 con el mismo ámbito de aplicación territorial y personal ampliado. De otro modo, los nacionales de los terceros países afectados no quedarían cubiertos, al igual que los ciudadanos del EEE, Suiza y Groenlandia. Asimismo, en determinados casos transfronterizos, los ciudadanos de la UE posiblemente se verían en situación de desventaja con respecto a estos países. Para estos casos se seguiría aplicando el Reglamento nº 1408/71.

4.8.1 El CESE pide a la Comisión que adopte cuanto antes las medidas necesarias. Por un lado, se trata de un tratamiento desigual de diversos ciudadanos con residencia en la Unión Europea. Por otro lado, para las instituciones de seguridad social de los Estados miembros también supone una carga adicional excesiva tener que aplicar al mismo tiempo dos reglamentos tan complejos.

4.8.2 Además hay que tener en cuenta que, aunque el Reglamento nº 1408/71 y su Reglamento de aplicación nº 574/72 sigan estando vigentes, ambos reglamentos deberán adaptarse continuamente y deberán adoptarse las modificaciones pertinentes, aunque sólo sean aplicables a un reducido grupo de beneficiarios. Esto supone una carga inaceptable para la administración de la UE y también para todos los usuarios de los Reglamentos.

4.9 El Reglamento nº 883/2004 prevé también la mejora de los procedimientos por lo que se refiere a un intercambio de datos más rápido y fiable entre las instituciones de seguridad social de los Estados miembros. En particular, esto debe hacerse fomentando el empleo de procedimientos electrónicos de intercambio de información y el trabajo con documentos electrónicos.

4.9.1 Aunque hasta ahora estaba previsto únicamente trabajar con documentos de papel y el tratamiento electrónico era opcional, previo acuerdo mutuo entre dos Estados miembros, el intercambio de datos entre las instituciones desde ahora se hace por lo general de modo electrónico.

4.9.2 De esta manera, a la vez que se ahorran gastos de administración, también se prevén ventajas, en particular en lo que respecta a agilizar los trámites y abreviar los plazos de respuesta y tramitación, así como acelerar los reembolsos o la prestación de servicios transfronterizos.

4.9.3 De todas formas, la propuesta de Reglamento no establece en ningún caso que una institución deba comunicarse electrónicamente con otra institución en la UE. Basta con que haya, por lo menos, un «punto de acceso» en una institución por Estado miembro que esté equipado para recibir y enviar datos de seguridad social electrónicos y que garantice la transmisión a las instituciones nacionales competentes. No obstante, de acuerdo con el artículo 83, para identificar a los interlocutores debe crearse una base de datos accesible al público. Esta debe incluir a las «autoridades competentes», las «instituciones competentes», las «instituciones del lugar de residencia», las «instituciones del lugar de estancia», así como el «punto de acceso» y el «organismo de enlace», según se definen. Este acceso posibilita sustituir los anteriores anexos del Reglamento de acuerdo con las listas actualizadas de las instituciones.

(³) Véase igualmente el proyecto de dictamen sobre la «Modificación del Reglamento nº 1408/71» (SOC/213, CESE 920/2006, ponente: Sr. Rodríguez García-Caro, punto 5).

4.9.4 A este respecto, el CESE pide que se aproveche la experiencia adquirida en la aplicación de la tarjeta de seguro de enfermedad europea, incluidos los fallos existentes en su aplicación práctica en los distintos Estados miembros. En particular se debería examinar en qué medida se pueden usar las bases de datos correspondientes a las instituciones del seguro de enfermedad. Incumbirá a la Comisión administrativa identificar los datos necesarios que son esenciales para la comunicación. Además, se debería instar a los Estados miembros a que adopten las medidas pertinentes para que los ciudadanos europeos, en particular en el ámbito del seguro de enfermedad, puedan aprovechar plenamente las ventajas de las nuevas reglamentaciones.

4.10 El CESE reconoce que la transmisión electrónica de datos permite acelerar los procedimientos, lo que redundará en interés de los asegurados. En este sentido acoge favorablemente esta modificación. Al mismo tiempo, no obstante, el CESE pide que se tenga en cuenta que se trata de datos personales sensibles (entre otras cosas relativos a la salud, la incapacidad laboral, el desempleo). Por lo tanto, es preciso garantizar plenamente que estos datos están asegurados adecuadamente y no pueden caer en manos ajenas.

4.10.1 En este contexto son válidas todas las garantías que ofrecen las disposiciones comunitarias en vigor relativas a la protección de las personas físicas en el tratamiento de datos personales y en la libre circulación de datos. Estos están regulados en el artículo 84 del Reglamento nº 1408/71 y en el artículo 77 del Reglamento nº 883/2004. No obstante, dado que la transmisión electrónica de datos se ha convertido ahora en la norma entre las instituciones competentes de los Estados miembros, el CESE pide que se señale expresamente en el Reglamento de aplicación la sensibilidad de los datos y la necesidad de encontrar mecanismos adecuados para garantizar su seguridad.

4.10.2 En cualquier caso, el CESE echa en falta una formulación similar a la del artículo 84 (5) b) del Reglamento nº 1408/71, que prohíbe expresamente utilizar los datos con otros objetivos ajenos a los de la seguridad social. Debería incluirse explícitamente una disposición similar en el artículo 4 del Reglamento de aplicación.

4.11 Sin embargo, no deberían sobrestimarse las ventajas que ofrece el empleo de medios electrónicos para el intercambio de datos entre las instituciones de seguridad social. No hay duda de que la transmisión de datos es más rápida y para ello en muchos casos es necesario reestructurar las instituciones nacionales.

4.11.1 Cabe cuestionar, no obstante, si la aceleración de la transmisión ofrece ventajas verdaderamente adecuadas para los asegurados. El tiempo de la transmisión es en general muy breve en relación con el tiempo total necesario para gestionar un trámite. Determinados casos, debido a la complejidad de los hechos (sobre todo en el sector de las pensiones de jubilación: prestaciones transfronterizas, prorrateos, etc.), seguirán precisando una tramitación específica y seguirán sin poder resolverse con programas de procesamiento electrónico de datos, o sólo con un gasto desproporcionado. Aquí será necesario que esos expedientes sigan siendo gestionados por trabajadores especializados.

4.11.2 La mera aceleración de la transmisión de datos y expedientes, en opinión del CESE, no mejorará los resultados. Sólo se podrá considerar que se ha conseguido la eficacia deseada en los plazos de tramitación si al mismo tiempo las instituciones responsables de la seguridad social en los Estados miembros garantizan recursos humanos suficientes y debidamente cualificados, así como los correspondientes recursos técnicos.

4.11.3 El CESE, por tanto, pide a los Estados miembros que preparen desde ahora al personal de las instituciones de seguridad social sobre las nuevas disposiciones del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación. Es imprescindible proporcionar formación al personal. El CESE pide a la Comisión que, en el marco de sus competencias, adopte las iniciativas necesarias para respaldar a los Estados miembros en este ámbito. En particular, el CESE pide que se pongan a disposición recursos comunitarios para programas de formación y, en su caso, se participe también en las medidas de formación profesional.

4.12 Dado que los sistemas de seguridad social cubiertos por el Reglamento nº 883/2004 se basan en la solidaridad de todos los asegurados, han de establecerse mecanismos para hacer más eficaz el cobro de créditos derivados de prestaciones indebidas o de cotizaciones no abonadas por los asegurados o por los responsables del pago de las prestaciones.

4.12.1 El CESE suscribe la opinión de la Comisión de que, para preservar la confianza en los intercambios, es esencial adoptar procedimientos más radicales para reducir los plazos de pago de los créditos entre las instituciones de los Estados miembros.

4.12.2 Así pues, el Reglamento de aplicación prevé la fijación de plazos comunes para cumplir determinadas obligaciones o definir determinadas fases administrativas, que deberán contribuir a establecer unas relaciones claras y estructuradas entre las personas aseguradas y las instituciones de seguridad social.

4.12.3 Además –siguiendo la línea de lo dispuesto en la Directiva 76/308/CEE del Consejo, de 15 de mayo de 1976, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas– se prevén procedimientos de asistencia mutua entre las instituciones. Asimismo se imponen intereses de demora por los retrasos en las cotizaciones, con lo que se fomentará la disposición al pago.

4.12.4 El CESE acoge favorablemente todas estas medidas que se establecen en el Reglamento de aplicación con el fin de proporcionar más seguridad jurídica y transparencia a todos los usuarios del nuevo Reglamento de coordinación, ya que en el pasado ha sucedido que, por ejemplo, las deudas resultantes de las compensaciones entre las instituciones de los Estados miembros quedaban pendientes de pago durante muchos años. El CESE espera que la práctica de pago entre Estados miembros mejore significativamente. Sigue existiendo, sin embargo, un déficit de aplicación en la recaudación de deudas pendientes entre las instituciones de la seguridad social.

4.13 El CESE acoge también favorablemente la mayor flexibilidad del nuevo Reglamento de aplicación con relación al Reglamento nº 574/72 de aplicación del Reglamento nº 1408/72, ya que permite a los Estados miembros efectuar una mejor transposición bilateral que el Reglamento de aplicación, siempre que los intereses de los beneficiarios y el funcionamiento de la coordinación no se vean amenazados. No obstante, con respecto a esta prioridad de que la flexibilidad no debe ir en detrimento de los beneficiarios, el CESE se pronuncia a favor de formular el artículo 9 con una expresión más estricta que la actual «no vulneren los derechos de los beneficiarios». En particular, debería señalarse explícitamente que si se aplica el reglamento de modo diferente, ello no debería entrañar una ampliación de los plazos o trámites oficiales suplementarios.

4.14 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen las medidas que permitan mejorar la información de todos los usuarios del reglamento sobre las normas y ventajas de la coordinación de los sistemas de seguridad social, incluidos los cambios derivados de la aplicabilidad del Reglamento nº 883/2004. Se deberá enviar la información a las empresas y a todos los asegurados, en particular los trabajadores activos en todas las modalidades de empleo, empezando por los asalariados y acabando con el sector informal. El Comité estima que será necesario iniciar inmediatamente los preparativos indispensables para ello.

4.15 El Reglamento nº 883/2004 prevé que los procedimientos deben reflejar la necesidad de un reparto equilibrado de las cargas entre los Estados miembros. No obstante, en este contexto, el CESE plantea la cuestión de si la separación entre reglamento de base y reglamento de aplicación no podría desencadenar un proceso que ponga en peligro sistemas sociales bien desarrollados en la UE y genere una tendencia a reducir prestaciones. El CESE señala, especialmente en lo que respecta a la inclusión de personas económicamente no activas en el ámbito de aplicación personal del Reglamento y a la libre circulación de las personas dentro de la Unión, que el esfuerzo de coordinación no debe llevar a una nivelación a la baja de las medidas ni a una reducción de las condiciones sociales.

4.15.1 En este contexto, el CESE considera necesario adoptar medidas para ofrecer datos comparables y relevantes que muestren las prestaciones sanitarias y sociales transfronterizas, actuales y futuras, en la UE. Son particularmente importantes los cambios derivados de la aplicación del Reglamento nº 883/2004.

5. Observaciones específicas sobre los artículos

5.1 Artículo 2: Alcance y modalidades de los intercambios entre instituciones

El CESE pide que se establezcan plazos claros para las respuestas y tramitaciones. En el caso de que se sobrepasen los plazos, y si ello genera daños, los asegurados deben recibir una indemnización. Deberá garantizarse el ejercicio de los derechos de los

asegurados y se deberán crear a tal fin las vías de recurso correspondientes. Los posibles perjuicios que se generen no deben repercutir en los asegurados. Los daños deben ser compensados por la institución de seguridad social en cuyo ámbito de aplicación recaiga la responsabilidad del daño causado. Convendrá insertar un texto de tal tenor en el artículo 2 del Reglamento de aplicación.

5.2 Artículo 3: Alcance y modalidades de los intercambios entre beneficiarios e instituciones

Apartado 4 del artículo 3: Con el fin de acelerar los procedimientos, deben establecerse incentivos para la expedición de los documentos, especialmente la expedición de los acuses de recibo con formato electrónico. Los formularios en papel sólo deben utilizarse excepcionalmente.

5.3 Artículo 4: Formato y modo de los intercambios de datos

Por lo que se refiere a la comunicación electrónica, es necesario garantizar también, además de la protección de los datos mencionada en el punto 3.10.2, que la posible comunicación electrónica con el beneficiario tenga lugar sólo con su previo acuerdo. Entre los beneficiarios de los seguros de pensión en particular, muchas personas han vivido toda su vida sin utilizar las comunicaciones electrónicas y no se les puede obligar ahora a ello. Muchas tampoco tienen acceso a medios electrónicos. También se deberá prestar la debida atención a otros grupos sociales con menos posibilidades, o con dificultades, para acceder a los recursos electrónicos (por ejemplo, las personas con discapacidad). Es preciso fomentar un acceso público y, en la medida de lo posible, universal a las correspondientes tecnologías.

En este sentido, el CESE propone que en el artículo 4.2 del reglamento se incluya el siguiente texto: «Todas las medidas y modalidades del intercambio electrónico de datos deberán obedecer a las exigencias de la accesibilidad general». Además, el CESE considera problemática la formulación del artículo 4.3, que establece que, en sus comunicaciones con los beneficiarios, las instituciones competentes utilizarán preferentemente técnicas electrónicas. El CESE pide al respecto que se añada «siempre que los beneficiarios declaren estar de acuerdo con ello».

5.4 Artículo 5: Valor jurídico de los documentos y justificantes emitidos en otro Estado miembro

Apartado 2 del artículo 5: En este apartado se estipula que una autoridad nacional puede dirigirse a la institución de otro Estado miembro que ha expedido algún documento para obtener una aclaración sobre el mismo. Si se trata, como se señala en el apartado 1, de un documento emitido por una autoridad fiscal, ¿deben entonces los servicios de la seguridad social de un Estado ponerse en contacto con las autoridades fiscales de otro Estado para obtener una aclaración? Este procedimiento parece impracticable y lento.

¿Para qué sirven los «organismos de enlace»? El CESE propone que se refuercen las capacidades de asistencia e información de los organismos de enlace para que éstos puedan ejercer el papel que les corresponde. De este modo, las instituciones sólo tendrán que dirigirse a estos organismos para solicitar la aclaración de las cuestiones que precisen.

Apartado 3 del artículo 5: Dejar a la comisión administrativa seis meses de tiempo para mediar entre dos o más instituciones de dos o más Estados no parece que contribuya a la simplificación y mejora de la coordinación entre los sistemas de seguridad social. Este plazo es exageradamente largo. El CESE pide que el examen de una solicitud, incluyendo todas las comunicaciones de servicio entre las instituciones, no pueda exceder de tres meses en total.

5.5 Artículo 8: Acuerdos administrativos entre dos o más Estados miembros

Este artículo autoriza a los Estados miembros a celebrar acuerdos de modo conjunto, siempre que no vulneren los convenios y derechos de los beneficiarios. En interés de la transparencia y la seguridad jurídica de los beneficiarios, el CESE pide que estos convenios se notifiquen a la Comisión y se depositen ante ella. La inclusión de una lista de los convenios en un anexo del Reglamento de aplicación aportaría mayor seguridad jurídica.

5.6 Artículo 11: Elementos necesarios para la determinación de la residencia

En el apartado 1, letras a) — e), se enuncian elementos de hecho objetivamente apreciables como criterio de decisión para establecer el lugar de residencia, incluido el de la voluntad de la persona. El CESE considera que la determinación del domicilio debe realizarse ante todo en función de hechos objetivamente apreciables. Sólo en caso de que ello no sea posible podrá tenerse en cuenta también la voluntad manifestada por la persona, por lo que este debe ser un criterio secundario mencionado en el apartado 2.

Por otro lado, el CESE expresa sus dudas sobre si el hecho de investigar las razones individuales del cambio de residencia no debe considerarse una injerencia inadmisibles en la vida privada de los ciudadanos.

5.7 Artículo 12: Totalización de los períodos

En el apartado 3 se establece que en caso de que coincida un período de seguro obligatorio en un Estado miembro con un período de seguro voluntario en otro Estado miembro, sólo se computará el período de seguro obligatorio. Eso, en opinión del CESE, no podrá nunca tener como consecuencia que las posibles cotizaciones abonadas al seguro voluntario queden sin valor. En tales casos el Reglamento de aplicación debe prever la devolu-

ción de las contribuciones al beneficiario con su valor garantizado.

5.8 Artículo 16: Procedimiento para la aplicación del artículo 12 del Reglamento (CE) nº 883/2004

En este artículo se exige que al enviar a algún trabajador a otro Estado miembro, el empleador informe previamente a la institución competente «cuando sea factible». El CESE pide que se suprima la expresión «cuando sea factible», puesto que permite un margen de interpretación demasiado amplio.

Es necesario garantizar que, como norma general, la institución será informada de antemano, a fin de crear seguridad jurídica para los beneficiarios desplazados y evitar que tengan problemas en caso de contingencia durante el periodo de desplazamiento si no se informa a la institución del Estado miembro al que se ha enviado al trabajador.

5.9 Artículo 21: Obligaciones del empleador

El artículo 21 permite que el trabajador pueda abonar las cotizaciones obligatorias a la seguridad social siempre que el empleador no esté establecido en el Estado miembro cuya legislación se aplica al trabajador. El empleador debe acordar esta opción con el trabajador.

Para el CESE es importante en cualquier caso que se mantenga la responsabilidad del empleador. Así pues, la posibilidad de transferir las cotizaciones obligatorias no puede tener por consecuencia que algunas cotizaciones del empleador puedan imputarse al trabajador, reduciendo así su remuneración neta. El trabajador debe ser compensado íntegramente por el pago de cualquier cotización que corresponda al empleador.

El CESE pide que el acuerdo recogido en el artículo 21.2 sea obligatoriamente estipulado por escrito para evitar toda inseguridad jurídica. En opinión del CESE, es preciso formular más estrictamente que el empleador debe comunicar obligatoriamente ese acuerdo a la institución competente. La información debe comunicarse de inmediato (en un plazo breve que debe determinarse) y por escrito.

5.10 Artículo 25: Estancia en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente

En el artículo 25 A.1 se exige para la estancia en otro país distinto del de residencia oficial un documento acreditativo del derecho a las prestaciones en especie. El CESE estima que se debería aclarar que la tarjeta de seguro de enfermedad europea cumple estos requisitos, por lo que no se debe exigir ningún otro documento acreditativo. Si en el futuro se adoptase otra modalidad de acreditación, siempre será posible modificar este artículo.

La formulación del artículo 25 B es imprecisa y no se sabe si el asegurado tiene derecho a elegir entre solicitar el reembolso a la institución del lugar de estancia o a la institución competente.

5.11 *Artículo 26: Cuidados programados*

El CESE estima que la formulación del apartado B del artículo 26 «Cobertura financiera de las prestaciones en especie en el marco de cuidados programados» puede inducir a interpretaciones erróneas y debería completarse. Para reflejar las intenciones de la Comisión, el CESE propone el siguiente comienzo para el apartado: «En caso de que se autorice un cuidado y el asegurado haya desembolsado los gastos del tratamiento, la institución competente asumirá los costes según la tarifa más elevada y reembolsará esta cantidad al asegurado (...)».

En caso contrario se podría interpretar que la institución competente reembolsará los costes a la institución que realice el cuidado y que, después, el asegurado podría reclamar el pago de la posible diferencia. (Esto no es lo que se pretende conseguir con la cobertura financiera de las prestaciones en especie en el marco de los cuidados programados).

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

5.12 *Artículo 88: Modificación de los anexos*

Tal como se indica en el punto 4.5, paralelamente al Reglamento de aplicación, actualmente negociado en el Consejo, se debate y negocia también el Anexo XI, aún vacío de contenido, en el que se definen procedimientos sobre cómo deben aplicarse las legislaciones nacionales específicas por parte de los Estados miembros. Con tal motivo, los Estados miembros intentan mantener algunas disposiciones nacionales. Puesto que su volumen de disposiciones será probablemente importante, el Anexo XI es una parte delicada del Reglamento 883/2004.

El CESE propugna que los contenidos de dicho anexo se limiten a lo que es estrictamente necesario. El CESE emitirá un dictamen separado sobre este asunto.

5.13 *Artículo 91: Disposiciones finales*

Dada la importancia que tiene para los ciudadanos la transposición rápida del Reglamento de aplicación, el CESE pide a los Estados miembros que –tal como se expone en el punto 4.4– fijen claramente un plazo para finalizar las negociaciones en el Consejo sobre dicho reglamento de aplicación. Tal plazo, acordado políticamente, resultó también útil y viable en el contexto de la tarjeta europea del seguro de enfermedad. El Reglamento de base nº 883/2004 deberá entrar en vigor lo antes posible.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
