



Bruselas, 24.1.2024  
SWD(2024) 11 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN  
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

[...]

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**por la que se modifica la Directiva 2009/38/CE en lo que se refiere a la constitución y al funcionamiento de los comités de empresa europeos y a la aplicación efectiva de los derechos de información y consulta transnacional**

{COM(2024) 14 final} - {SEC(2024) 35 final} - {SWD(2024) 9 final} -  
{SWD(2024) 10 final}

## **A. Contexto**

Los comités de empresa europeos («CEE») son órganos de representación de los trabajadores encargados de informar y consultar a la dirección de las empresas multinacionales de cierto tamaño sobre cuestiones transnacionales. En la transformación en curso del mundo laboral, impulsada por consideraciones de sostenibilidad medioambiental, económica y social, una participación significativa de los trabajadores y sus representantes a todos los niveles puede ayudar a anticipar y gestionar el cambio, disminuir la pérdida de puestos de trabajo, mantener la empleabilidad y mitigar los efectos sobre los sistemas de bienestar social y los costes de ajuste correspondientes. Hasta la fecha, existen CEE u otros acuerdos de información y consulta transnacional en unas 1 000 empresas multinacionales, que representan a unos 16,6 millones de trabajadores de la UE. La [Directiva 2009/38/CE](#) (en lo sucesivo, «la Directiva») establece un marco con requisitos mínimos para la constitución y el funcionamiento de los CEE, que respeta la autonomía de la dirección y de los representantes de los trabajadores para adaptar el proceso de información y consulta a sus necesidades específicas y preserva la capacidad de la dirección para tomar decisiones de manera eficaz. Esta iniciativa pretende garantizar que dicho marco sea claro, eficaz y aplicable. Esta iniciativa afecta a las empresas a escala de la Unión y a sus trabajadores en los Estados miembros.

Los CEE y los procedimientos de información y consulta transnacional complementan la información y consulta de los trabajadores a nivel nacional, en particular, de conformidad con la Directiva 2002/14/CE, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, la Directiva 2001/23/CE, sobre traspasos de empresas y la Directiva 98/59/CE, relativa a los despidos colectivos. Esta iniciativa no afecta a la legislación nacional en materia de información y consulta de los trabajadores derivada de las citadas Directivas de la UE.

## **B. Necesidad de actuación a nivel de la UE**

### *¿Cuál es el problema que se afronta?*

La Directiva no siempre alcanza plenamente su objetivo de mejorar el derecho a la información y consulta transnacional de los trabajadores en las empresas multinacionales. En algunos casos, no existe un diálogo auténtico y significativo entre la dirección y los CEE, y hay incertidumbre en relación con el proceso de constitución de los CEE, con el alcance de las obligaciones de información y consulta limitadas en la Directiva a las «cuestiones transnacionales», con la cobertura de los gastos, con las condiciones para exigir el tratamiento confidencial de la información o para negarse a revelar determinada información a los CEE, y con el acceso a la justicia. Además, en muchos CEE hay una clara falta de equilibrio de género, y las infracciones de los derechos de información y consulta a menudo no se sancionan lo suficiente para garantizar su cumplimiento. Por último, debido a las exenciones del ámbito de aplicación, la Directiva no se aplica a unas 350 empresas en las que existen acuerdos de información y consulta transnacional, lo que hace que el marco regulador sea complejo y fragmentado, creando diferentes niveles de protección para los trabajadores de las empresas a escala de la Unión.

Si bien no se puede suponer que estas cuestiones se apliquen a escala general, juntas dan lugar a deficiencias en la eficacia del marco existente de los CEE. En consecuencia, no se aprovecha plenamente el potencial de los CEE para promover la participación y el compromiso de los trabajadores y unas condiciones de trabajo sostenibles, también en el contexto de los cambios estructurales vinculados a las transiciones ecológica y digital.

### ***¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?***

El objetivo general de esta iniciativa es mejorar la eficacia del marco de información y consulta de los trabajadores a escala transnacional. Este objetivo es coherente con los fines y principios establecidos en la Directiva. De conformidad con la base jurídica pertinente del Tratado de Funcionamiento de la UE, la naturaleza básica de la Directiva como instrumento de información y consulta, y no de cogestión, permanece inalterada.

En concreto, la iniciativa tiene por objeto i) evitar diferencias injustificadas en los derechos mínimos de información y consulta de los trabajadores a nivel transnacional, ii) garantizar una constitución eficiente y efectiva de los CEE, iii) garantizar la dotación adecuada de recursos de los CEE y un proceso eficaz para su información y consulta, y iv) promover una aplicación más eficaz de la Directiva, en particular mediante el acceso a la justicia para los representantes de los trabajadores y sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas.

### ***¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?***

La Directiva establece normas mínimas para la información y consulta transnacional de los trabajadores de las empresas multinacionales. Dado que se trata de una cuestión transfronteriza, los retos deben abordarse a escala de la UE. El valor añadido específico de la iniciativa para la UE reside en el desarrollo de estas normas mínimas. Estas normas fomentan una mayor convergencia en el empleo y en los resultados sociales entre los Estados miembros. La iniciativa aumentará aún más el valor añadido también para las empresas, al crear un marco regulador más sencillo y coherente en toda la UE. En términos geográficos, todos los Estados miembros pueden verse afectados por el problema, ya que sus consecuencias se materializan no solo en el Estado miembro en el que tiene su sede un CEE, sino también en aquellos en los que tienen su sede establecimientos pertenecientes al mismo grupo.

## **C. Opciones políticas**

### ***¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado?***

La Comisión ha estudiado diversas opciones políticas, teniendo en cuenta las pruebas disponibles y las opiniones de las partes interesadas, en particular su evaluación de la Directiva refundida, las resoluciones pertinentes del Parlamento Europeo y las contribuciones de los interlocutores sociales a la consulta en dos fases. Las opciones se agruparon en relación con los cuatro objetivos políticos distintos antes mencionados.

En relación con la aplicación de normas diferentes a las empresas en función del momento en que celebraron su acuerdo de información y consulta o su acuerdo de CEE, existe, por razones jurídicas, una opción política binaria entre el mantenimiento y la supresión de las exenciones del ámbito de aplicación de la Directiva.

En cuanto a la constitución de CEE, las opciones políticas legislativas y no legislativas implican aclaraciones sobre los recursos disponibles para los representantes de los trabajadores encargados de negociar el acuerdo del CEE y, en particular, la cobertura de sus costes jurídicos razonables. Como medida de acompañamiento, las opciones incluyen una aclaración del plazo para iniciar las negociaciones a raíz de una solicitud de constitución de un CEE. Como alternativa de mayor alcance, las opciones también incluyen el objetivo de una composición equilibrada en materia de género de los CEE, que deberá reflejarse en los acuerdos de los CEE.

Por lo que se refiere al funcionamiento de los CEE, las alternativas políticas para aclarar el concepto de «cuestiones transnacionales» van desde orientaciones interpretativas no vinculantes y una aclaración específica de la redacción hasta una ampliación sustancial del concepto, junto con la obligación de que la dirección justifique por qué una determinada cuestión no es transnacional. En segundo lugar, se evaluó la exigencia de que la dirección diera una respuesta motivada al dictamen del CEE, y se aclaró que la dirección solo puede imponer el tratamiento confidencial de la información en interés legítimo de la empresa. Además, la dirección estaría obligada a especificar, previa solicitud, los motivos por los que declara confidencial determinada información o se niega a divulgarla. Una opción alternativa de mayor alcance permitiría a la dirección denegar la divulgación de información alegando que perjudicaría gravemente el funcionamiento de la empresa, únicamente previa autorización judicial o administrativa, y, en general, eximiría de las restricciones de confidencialidad el intercambio de información entre el CEE y los representantes nacionales o locales de los trabajadores. En tercer lugar, por lo que respecta a la cobertura de los gastos de los CEE, las opciones políticas incluyen orientaciones no vinculantes que faciliten la aplicación de los requisitos existentes o, alternativamente, requisitos legislativos más específicos para que las partes regulen en su acuerdo cómo se cubren determinados gastos, como los honorarios de los expertos y los costes jurídicos y de formación. Alternativamente, podrían establecerse en la Directiva requisitos vinculantes de mayor alcance para la cobertura de los costes.

Por lo que respecta a las cuestiones de aplicación y acceso a la justicia, las opciones políticas se refieren a las sanciones aplicables en caso de infracción de la legislación nacional por la que se transpone la Directiva y a las vías de recurso de que disponen los titulares de derechos en tales casos. Las opciones vinculantes implican, en un extremo del espectro, medidas para aclarar y reforzar los requisitos generales de la Directiva, en particular mediante el requisito de tener en cuenta el volumen de negocios de las empresas a la hora de determinar las sanciones pecuniarias, así como la obligación de que los Estados miembros notifiquen a la Comisión cómo se garantiza el acceso a la justicia y a las vías de recurso efectivas con respecto a todos los derechos contemplados en la Directiva. En el otro extremo del espectro se encuentran opciones de mayor alcance, consistentes en introducir la posibilidad de que los CEE soliciten la suspensión de las decisiones de gestión y establecer límites máximos específicos para las sanciones pecuniarias del 2 % (en el caso de infracciones no intencionadas) y del 4 % (en el caso de infracciones intencionadas) del volumen de negocios mundial de las empresas.

Al diseñar las medidas políticas y agruparlas para formar opciones políticas, la Comisión se guio por las siguientes consideraciones clave: i) la necesidad de dejar discrecionalidad a los Estados miembros a la hora de aplicar cualquier requisito mínimo revisado en materia de información y consulta transnacional, permitiéndoles integrarlos en sus respectivas normativas, tradiciones de relaciones laborales y prácticas, de conformidad con el principio de subsidiariedad y la base jurídica del Tratado; ii) el pleno respeto de la autonomía de los interlocutores sociales a la hora de dar efecto práctico a los requisitos mínimos; iii) el hecho de que las partes interesadas de las empresas suelen favorecer las medidas no vinculantes, mientras que las organizaciones sindicales y los representantes de los trabajadores apoyan las modificaciones legislativas. Por lo tanto, aunque en teoría podían preverse varias combinaciones alternativas posibles entre medidas legislativas y no legislativas, las aportaciones de las partes interesadas no indicaron ninguna combinación de este tipo en particular; iv) las medidas no legislativas, como la financiación de proyectos para promover el conocimiento del marco transnacional de información y consulta, y el seguimiento realizado por Comisión de la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros forman parte del escenario de referencia.

Por lo tanto, una iniciativa legislativa se combinaría automáticamente con estas medidas no vinculantes continuadas.

### *¿Quién apoya cada opción?*

Como parte de una campaña más amplia en favor de la democracia en los lugares de trabajo, el Parlamento, en su [Resolución de 2021 sobre la democracia en el trabajo](#) y, en particular, en su [Resolución de 2023 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la revisión de la Directiva 2009/38/CE](#), ha pedido que se refuerce el papel y la capacidad de los comités de empresa europeos como órganos de información en las empresas a escala de la Unión que operan en su territorio. El Comité Económico y Social Europeo ha hecho [llamamientos similares](#) en los últimos años. Las organizaciones sindicales europeas apoyan, en general, las enmiendas vinculantes de mayor alcance señaladas anteriormente, que recogen las recomendaciones del Parlamento Europeo, mientras que las organizaciones empresariales cuestionan la existencia de deficiencias que justifiquen una actuación política de la UE y advierten contra la generación de costes adicionales y las repercusiones negativas de algunas opciones respecto a la competitividad.

### *¿Cuál es la opción preferida y por qué?*

La opción política preferida combina las siguientes medidas:

- i) Se pondrá fin a las exenciones de determinadas empresas a escala de la Unión, a fin de simplificar el marco de información y consulta transnacional y garantizar la igualdad de acceso de los trabajadores a los derechos contemplados en la Directiva. Los «acuerdos voluntarios» de las empresas anteriormente exentas se celebraban y aplicaban fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, por lo que, una vez suprimida la exención, podrá crearse un CEE a petición de los trabajadores o por iniciativa propia de la dirección, o podrán mantenerse los acuerdos voluntarios si no se presenta tal solicitud.
- ii) Se aclararán los recursos a disposición de los representantes de los trabajadores durante la negociación de nuevos acuerdos de CEE, en particular la cobertura de los costes jurídicos razonables, así como la redacción de la obligación de la dirección de iniciar las negociaciones en un plazo de seis meses a partir de la solicitud de constitución de un CEE. Además, se reflejará un objetivo de equilibrio de género en los acuerdos de los CEE, ya que de lo contrario se perpetuaría la composición desequilibrada actual de los CEE.
- iii) Se introducirán en la Directiva aclaraciones específicas del concepto de cuestiones transnacionales para abordar la incertidumbre existente y reducir el riesgo de litigios. Se establecerá la obligación de que la dirección lleve a cabo la información y la consulta de manera que permita a los representantes de los trabajadores expresar su opinión antes de la adopción de la decisión y dé una respuesta motivada a los dictámenes de los CEE antes de adoptar una decisión sobre cuestiones transnacionales, a fin de reforzar la eficacia del diálogo sobre cuestiones transnacionales. En cuanto a la cobertura de los gastos de los CEE, la opción preferida mantiene el principio de autonomía de las partes, exigiendo que los puntos potencialmente conflictivos, como la cobertura de los costes jurídicos, los honorarios de los expertos y los costes de formación, se aborden en los acuerdos de los CEE. En el caso de los CEE que operan sobre la base de requisitos subsidiarios, su derecho a la cobertura de los costes jurídicos razonables se detallará en dichos requisitos. La redacción del requisito existente de proporcionar la formación necesaria «sin pérdida de salario» a los miembros de los CEE y de las comisiones negociadoras se adaptará para aclarar que las empresas deben cubrir los costes y gastos relacionados con dicha formación. Además, para garantizar que el tratamiento confidencial de la información no se imponga sin justificación, la opción preferida limitará esa posibilidad a los casos en

que redunde en interés legítimo de la empresa. Por razones de transparencia y de recurso efectivo, se exigirá a la dirección que especifique, previa solicitud, los motivos que justifican la confidencialidad o la no divulgación.

iv) Como parte de su obligación de transposición, se exigirá a los Estados miembros que notifiquen información sobre su marco de aplicación con respecto a los derechos garantizados por la Directiva, con vistas a facilitar el seguimiento del cumplimiento y la aplicación por parte de la Comisión, y se reflejará en la Directiva la obligación general de garantizar la eficacia de las sanciones y el acceso a la justicia. Las sanciones pecuniarias para los casos de infracción de los derechos de información y consulta transnacional se determinarán en función del volumen de negocios de las empresas, a fin de garantizar su proporcionalidad y carácter disuasorio.

#### **D. Repercusiones de la opción preferida**

##### *¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?*

Las 678 empresas que tienen actualmente acuerdos de CEE activos y sus cerca de 11,3 millones de trabajadores de la UE, así como las partes en futuros acuerdos de CEE, se beneficiarán de una mayor claridad de los requisitos legales, lo que se espera que reduzca el riesgo de litigios y los costes asociados.

Al eliminar las exenciones del ámbito de aplicación de la Directiva, todas las empresas admisibles (unas 3 970) quedarán en igualdad de condiciones, lo que simplificará y reforzará la coherencia del marco regulador. Los cerca de 5,4 millones de trabajadores (y sus representantes) de la UE/EEE o la dirección de las empresas actualmente exentas con «acuerdos voluntarios» (323) tendrían derecho a solicitar la constitución de un CEE para beneficiarse de una aplicación equitativa de los derechos y las obligaciones mínimos exigibles en virtud del Derecho de la UE. Junto con la dirección, también podrían optar por preservar los acuerdos voluntarios que funcionen correctamente. En el contexto de las solicitudes de constitución de un nuevo CEE, los representantes de los trabajadores tendrían un derecho claro a la cobertura de sus costes jurídicos razonables y más seguridad jurídica en cuanto a la obligación de la dirección de iniciar negociaciones en un plazo de seis meses. La mano de obra de las empresas a escala de la Unión también se beneficiaría del objetivo de una composición equilibrada en materia de género de los CEE, que deberá reflejarse en los acuerdos de CEE recién celebrados o renegociados. Un mayor equilibrio de género en los CEE mejoraría la calidad del diálogo social y podría contribuir a la adopción de decisiones de gestión más equitativas en cuestiones transnacionales.

Durante el proceso de información y consulta, los CEE que aún no tengan derecho a una respuesta motivada y oportuna de la dirección a su dictamen obtendrían ese derecho. Esto les ayudará a entablar un diálogo con la dirección central sobre cuestiones transnacionales. Este diálogo también se ve facilitado por la aclaración del concepto esencial de cuestiones transnacionales, que define el alcance de las actividades de información y consulta de los CEE, y por la aplicación de la obligación de confidencialidad únicamente cuando esté objetivamente justificada. Para los CEE, las comisiones negociadoras y los representantes de los trabajadores que actualmente no dispongan de vías de recurso efectivas para hacer valer todos los derechos que les confiere la Directiva, la iniciativa mejorará el acceso a la justicia.

El aumento general de la eficacia y la calidad del diálogo social transnacional en las empresas a escala de la Unión permitiría una toma de decisiones estratégicas mejor informada por parte de las empresas y reforzaría la confianza mutua entre la dirección y los trabajadores. Sin embargo, el análisis de tales beneficios es necesariamente cualitativo por naturaleza, ya que tienden a ser a largo plazo e indirectos

y dependen de factores intangibles como la cultura establecida de participación de los trabajadores en la empresa de que se trate.

### *¿Cuáles son los costes de la opción preferida?*

En las empresas actualmente exentas con «acuerdos voluntarios», la dirección central podría iniciar las negociaciones de un nuevo CEE o tendría que iniciarlas, si así lo solicitan los trabajadores de conformidad con la Directiva. Esto supondrá unos costes medios estimados de aproximadamente 148 000 EUR por negociación para esas empresas. En general, durante las negociaciones o renegociaciones en las que participe una comisión negociadora, las empresas estarán legalmente obligadas a cubrir, además de otros costes incurridos en la fase de constitución, también los costes jurídicos razonables, que actualmente no se exigen explícitamente en la gran mayoría de los Estados miembros. Cuando sea necesario adaptar los acuerdos de CEE vigentes a los requisitos revisados (por ejemplo, para abordar la cobertura de los gastos de los CEE en concepto de asesoramiento jurídico o de expertos y formación), la dirección central deberá emprender renegociaciones. Los costes medios de las renegociaciones no han podido cuantificarse de forma fiable, ya que son muy variables. Los datos sugieren que un proceso de renegociación es más corto que el proceso de constitución de un nuevo CEE, aunque también puede requerir múltiples reuniones en casos complejos. Sobre la base de las pruebas disponibles, se han podido monetizar algunos costes relacionados con las reuniones entre la dirección y los representantes de los CEE para la renegociación de los acuerdos vigentes (aproximadamente 18 400 EUR por reunión). En un número considerable de casos, las adaptaciones necesarias de los acuerdos de los CEE podrían acordarse como parte de las renegociaciones periódicas, que se producen por término medio cada cinco años, lo que no implicaría ningún coste adicional, o solo muy limitado, en comparación con la base de referencia. Las empresas también podrían tener que hacer frente a un aumento de los costes de funcionamiento de un CEE (aproximadamente 300 000 EUR de media al año por CEE con arreglo a la base de referencia), por ejemplo, en relación con la obligación de proporcionar una respuesta motivada al CEE. Por último, en caso de incumplimiento de las obligaciones, las empresas correrían el riesgo de sanciones financieras más elevadas. No obstante, se espera que el número de litigios y sanciones siga siendo bajo.

Para evaluar las repercusiones de las opciones políticas, las estimaciones de costes disponibles se han presentado en términos de costes unitarios medios por opción, en relación con el volumen de negocios medio de las empresas a escala de la Unión. Al comparar los costes unitarios cuantificables con el volumen de negocios de las empresas pertinentes y teniendo en cuenta las tendencias previstas, se espera que los costes económicos de la opción preferida sean y sigan siendo insignificantes. Por consiguiente, la opción preferida no tendrá repercusiones en la competitividad de las empresas.

Se han elaborado estimaciones de los costes agregados de la iniciativa para indicar los costes potenciales basados en supuestos hipotéticos, debido a la multiplicidad de factores que influyen en el funcionamiento del diálogo social, que no pueden estimarse de manera fiable (por ejemplo, no puede estimarse de manera fiable en cuántas empresas con acuerdos voluntarios los trabajadores o la dirección iniciarían un proceso de constitución de un CEE, o cuántos de los acuerdos de CEE vigentes se adaptarían como resultado de esta iniciativa). El hecho de que la Directiva deje amplia libertad a las partes de los acuerdos de CEE para adaptar el proceso de información y consulta, así como los recursos, la formación, etc., a su situación y necesidades específicas hace que sea fundamentalmente difícil establecer un vínculo causal entre las opciones políticas y los resultados económicos o sociales específicos.

### *¿Se verán afectadas las pymes o los consumidores?*

Las medidas políticas previstas no se aplicarían a las pymes y no se prevén efectos indirectos sobre ellas. Asimismo, es muy poco probable que los posibles aumentos marginales de los costes de constitución o funcionamiento de los CEE repercutan en los consumidores.

***¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?***

Todos los Estados miembros tendrían que modificar su legislación de ejecución de la Directiva. Tendrían que recopilar y notificar a la Comisión información sobre cómo los CEE, las comisiones negociadoras y los representantes de los trabajadores pueden iniciar procesos judiciales en relación con todos los derechos que les confiere la Directiva. Esta obligación conllevaría unos costes administrativos limitados, que se reducirían al mínimo si se cumpliera mediante el proceso estándar de notificación de las medidas de transposición a través de los sistemas informáticos disponibles. Es poco probable que la iniciativa suponga un aumento de los costes de ejecución/adjudicación para las autoridades nacionales.