

Nuevas normas sobre diálogo social europeo: la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea

TEBELIA HUERTAS BARTOLOMÉ1

Resumen

En el artículo se lleva a cabo el análisis jurídico de dos nuevas directivas comunitarias por las que, respectivamente, se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores; y se establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea. Se consideran, así mismo, las seis directivas que regulan los derechos de los trabajadores en materia de información y consulta. Se expone el planteamiento de que la repercusión de las dos normas en la mayor parte de los ordenamientos nacionales tendrá un impacto muy diferente. Y se concluye que la transposición al ordenamiento interno español puede convertirse en una oportunidad para regular aspectos relativos a los trabajadores en los grupos de empresas en su dimensión nacional.

Palabras clave: *sociedad anónima europea, derechos de información de los trabajadores, grupos de empresas.*

¹ Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid.

Abstract

This article puts forward a legal analysis of two new Community directives developing the European Company Statute insofar as workers are concerned. They also set out a general framework for worker information and consultation in the European Community. Also, six directives regulating workers' rights to information and consultation are examined. The observation is made that implementation of these directives in the national legal systems will lead to an uneven impact, and the conclusion is reached that transposition into the Spanish legal system may serve as a window of opportunity for regulating certain aspects of workers in national company groups.

Key words: *European Company, workers' right to information, company groups.*

Recientemente se han aprobado dos nuevas directivas comunitarias en materia de diálogo social de indudable significado. Se trata de la Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, y la Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco general, relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

En uno y otro caso constituyen un avance en la construcción del Derecho laboral de la Unión Europea, particularmente, en cuanto a las normas que afectan a la aún incipiente construcción de su sistema de relaciones laborales. También en ambos casos constituyen la culminación de sendos procesos bastante significativos, aunque de muy diferente extensión en el tiempo, en su alcance, sus objetivos, y en sus propios contenidos, si bien, ambos están directamente relacionados con el diálogo social inserto en la realidad de los procesos de reestructuración y organización de la empresas europeas, en su inevitable interrelación entre lo nacional y lo comunitario. Sin embargo, se trata a la vez de dos normas cuya repercusión en la mayor parte de

los ordenamientos nacionales se adivina con un impacto muy diferente, como muy diferentes se adivinan también los problemas de índole técnico-jurídica derivados de sus respectivas transposiciones.

La Directiva 2001/86/CE por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, constituye un avance de gran calado, que pone fin a una vieja aspiración comunitaria, diseñada por primera vez en los años sesenta, en torno a la creación de una Sociedad Anónima Europea, anterior, incluso, a su primer Programa de acción Social de 1974, e inspirada entonces, de manera casi exclusiva, en el modelo societario de cogestión alemana. Concebida ahora desde una perspectiva mucho más flexible, con la introducción de tres instrumentos de participación diferentes, y sobre la lógica de la intervención comunitaria para regular procedimientos tendentes a la autorregulación de las partes, en lugar de la introducción de un único sistema progresivo de regulación inicial, constituye un salto cualitativo en la intensidad del reconocimiento del diálogo social, mediante la posibilidad de la participación de los trabajadores en las estructuras orgánicas de decisión de la sociedad europea (Esteban Velasco, 2002, p: 1683).

Sin embargo, la Directiva 2002/14/CE por la que se establece un marco general, relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, tiene un recorrido bastante mas corto en el tiempo, puesto que las primeras tareas de la Comisión para ponerla en marcha datan de 1995, y reciben su más fuerte impulso a partir de 1997, como consecuencia de la decisión de RENAULT, en febrero de ese mismo año, de cerrar su factoría en Vilborde (Bélgica), sin mediar los procedimientos de información y consulta preceptivos, ni con las instancia representativas de los trabajadores afectados en Bélgica, ni con su Comité de Grupo con sede en Francia, previamente constituido, mediante acuerdo de 1993, revisado en 1995.

El estado de alarma que estos hechos crearon en la opinión pública europea y en las instituciones comunitarias, pese a no ser ni los primeros ni los últimos de esta naturaleza, motivaron sin duda la celeridad de la Comisión en presentar en noviembre

de ese mismo año una propuesta de Directiva para establecer «un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea»². En dicha propuesta, además de otros objetivos ligados con la Estrategia Europea del Empleo, la Comisión pretendía que se pudieran atajar este tipo de infracciones empresariales en sede nacional, mediante instrumentos sancionatorios armonizados del máximo nivel. Por otra parte, durante las distintas fases del proceso que ha concluido con la aprobación de esta Directiva se han producido hechos similares y se han intensificado los despidos masivos en Europa, de manera que el telón de fondo de estas reestructuraciones ha sido y sigue siendo una constante, sin la que no se pueden dejar de enjuiciar los resultados finales de la Directiva, poco alentadores desde esta perspectiva, aunque no sea ésta la única desde la que deba ser juzgada.

Desde otro punto de vista, las grandes diferencias de posición adoptadas a lo largo de su tramitación, puestas de manifiesto por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, pero sobre todo, por estos dos últimos, han llevado a poner en juego hasta sus últimas consecuencias el procedimiento de codecisión previsto en el artículo 251 TCE, con la intervención del Comité de Conciliación para alcanzar un acuerdo final. Esta circunstancia revela dos cosas: primera, las grandes diferencias en la orientación de las políticas legislativas para la construcción de una Europa Social que existen entre los gobiernos de los Estados miembros y las instancias comunitarias, Parlamento Europeo y Comisión, hecho político éste que debería llevar aparejada muy serias reflexiones de esta naturaleza. Y, segunda, que pese a todo, el procedimiento previsto en el artículo 251 TCE constituye una vía posibilista, pero razonablemente útil, para canalizar estas diferencias, en la medida en que ha permitido la aprobación final de una Directiva que, aunque muy rebajada respecto de sus expectativas iniciales, puede mejorar, completar, y armonizar, con distinta intensidad en cada uno de los ordenamientos nacionales, los derechos de información y consulta de los trabajadores de la UE.

² COM (1998) 612 final.

Sin embargo, la diferencia, por lo menos a priori, en los significados de las dos Directivas no deja de ser importante. En este sentido parece bastante significativo que en el Memorandum Sindical a la Presidencia española de la UE, suscrito en noviembre del 2001 por las organizaciones sindicales CES, UGT, CC.OO. y ELA-STV, mientras que se saludaba con satisfacción la aprobación de la Directiva sobre la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea, se pedía la pronta aprobación de la Directiva marco, pero, expresamente, «en su versión mejorada por el Parlamento Europeo», hecho, éste último, que finalmente no ha se ha producido.

1. EL MARCO JURÍDICO COMUNITARIO EN MATERIA DE DIÁLOGO SOCIAL, TRAS LA APROBACIÓN DE LAS DIRECTIVAS 2001/86/CE, SOBRE LA IMPLICACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA SOCIEDAD EUROPEA, Y LA DIRECTIVA 2002/14/CE, POR LA QUE SE ESTABLECE UN MARCO GENERAL, RELATIVO A LA INFORMACIÓN Y CONSULTA DE LOS TRABAJADORES EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Es bien sabido que el reconocimiento de los derechos de información y consulta de los trabajadores constituye uno de los primeros pilares del Derecho Social de la UE, prácticamente desde el inicio de su andadura y, sin lugar a dudas, desde la aprobación de su primer Plan de Acción Social de 1974. Sin embargo, también es cierto que su conformación hasta la aprobación de las dos Directivas a las que estamos aludiendo y, en especial, hasta la relativa a la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea, ha discurrido por caminos bastante tortuosos, habida cuenta de las múltiples dificultades de todo orden, que a lo largo de muchos años se han ido despejando, con objeto de construir un marco normativo, razonablemente útil y eficaz, que permitiera el reconocimiento de tales derechos allí donde precisamente resultan más necesarios, esto es, en los distintos ámbitos, nacionales, supranacionales y comunitarios,

donde las empresas adoptan las decisiones que afectan a los trabajadores.

El avance en la construcción comunitaria de esos derechos, como ha señalado Cruz Villalón (1994: p. 122) planteaba desde sus inicios dos diferentes caminos. Uno primero, en la vía de la armonización directa de los derechos, a través de un canal de representación general de los intereses de los trabajadores en la empresa, de mayoritaria inspiración en la cogestión germánica, y un segundo camino, por vía especial e indirecta, constreñido a la introducción de derechos de información y consulta en el paquete más amplio de la protección de los trabajadores frente a las consecuencias de las reestructuraciones empresariales, llevadas a cabo a través de los despidos colectivos y de los traspasos de empresas.

No es el caso de relatar aquí los distintos proyectos de normas comunitarias en desarrollo de cada uno de esos dos diferentes caminos, sus avatares, y el éxito de cada uno de ellos, pues, uno y otro, han sido suficientemente estudiados (Cruz Villalón, 1994). Baste decir que las enormes dificultades de todo orden para avanzar en el camino de la armonización de unos derechos reconocidos a nivel general, en muy distintas formas e intensidades en los estados miembros, y con unas prácticas sindicales también muy diversas, motivaron el éxito inicial de la armonización parcial e indirecta, a través de la pronta aprobación de la Directiva 75/129 CEE, sobre despidos colectivos, y la Directiva 77/187 CEE, sobre derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad.

El segundo avance, llevado a cabo a través de la Directiva 94/45/CE sobre el Comité de Empresa Europeo, no se va a producir hasta casi 20 años después, y constituye el primer fruto de ese primer camino de introducción general de derechos de información y consulta, si bien, en una instancia de armonización superior a la dimensión nacional: empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria, para cuya adopción fueron determinantes el Acuerdo de Política Social contenido en el Protocolo n.º 14 al Tratado de la Unión Europea de Maastricht y, previamente, el impulso al diálogo social que había dado el Acta Única, mediante la nueva redacción conferida al artículo 118 B del Tratado de Roma.

Faltaban sin embargo dos niveles más para la extensión y generalización en todos los órdenes de los derechos de los trabajadores relativos al diálogo social, el vinculado al viejo proyecto de creación de una sociedad europea, y el relativo a la armonización general y directa de tales derechos a nivel nacional.

Las diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, sus muy distintos sistemas de relaciones laborales, las reticencias de los actores sociales, o las mismas dificultades de orden técnico-jurídico, pueden explicar la larguísima andadura de una norma como la Directiva sobre la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea. Sin embargo, posiblemente exista una razón mucho más de fondo para explicar tanta tardanza: la voluntad política de la UE, que hasta 1997 no se acaba de expresar con rotundidad, para afrontar verdaderamente las exigencias de una política social comunitaria, cuya médula espinal, en la inspiración que de la misma plasmó Jacques Delors en su Libro Blanco de 1993, se encuentra en la política de empleo, a la que todos los demás elementos de índole social sirven y se adaptan con objeto de potenciarla.

En esa línea, sucesivos Consejos Europeos, han ido añadiendo las distintas piezas de ese rompecabezas, desde Luxemburgo a Barcelona, hasta que llegado el Consejo de Lisboa, la Estrategia Europea para el Empleo, ya plenamente integrada con los objetivos económicos de la UE y la cohesión social, adquiere sus perfiles más definidos.

Precisamente, consecuencia de este discurso es la Agenda Social Europea, aprobada en el Consejo de Niza, en diciembre del 2000, en donde, cumpliendo el mandato del Consejo de Lisboa, para desarrollar sus conclusiones y definir las prioridades de la estrategia social para los próximos cinco años, la Comisión presentó su comunicación «Agenda de Política Social», que luego de ser modificada por el Consejo, ha acabado definiendo, en la segunda de sus seis orientaciones para la política social, la de «*Anticiparse a los cambios del entorno laboral y sacar partido de los mismos, desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad*».

La primera concreción de esta orientación genérica establece la necesidad de «*Reforzar la participación de los trabajadores en*

la gestión de los cambios que se produzcan, mejorando de aquí al 2002, el marco comunitario relativo a los derechos de información y consulta y participación de los trabajadores (revisión de la Directiva sobre el comité de empresa europeo, continuación del examen de las directivas sobre la información y la consulta y sobre el aspecto social de la sociedad europea)».

En definitiva, las Directivas de las que hablamos, pese a sus antecedentes más remotos, se inscriben de manera inmediata en el cumplimiento de esa Agenda Social Europea aprobada en Niza, que constituye un verdadero programa de trabajo plurianual en el ámbito social (CC.OO., 2001: p. 33) y que completa, que no culmina, el marco de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores, inscribiéndolos en un discurso que pretende hallar un difícil equilibrio entre flexibilidad y seguridad en la gestión de los cambios de las empresas. En este sentido, Esteban Velasco, refiriéndose a la Directiva sobre la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea, ha señalado que la misma persigue, más que el propósito de democratizar las relaciones laborales europeas, la intención de dotar a los actores sociales de instrumentos que les permitan gobernar los procesos de reestructuración empresarial y sus repercusiones sobre el empleo (2002: p. 1681), afirmación que, sin ningún género de dudas, puede extenderse a la Directiva 2002/14/CE, por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores.

En definitiva, tras la aprobación de estas dos normas comunitarias, los derechos de los trabajadores en materia de información y consulta quedan ahora regulados a través de seis directivas, además de las relativas a salud y seguridad en el trabajo, de manera que siguiendo los dos caminos iniciales por los que discurrió en su momento la hipótesis de la introducción de estos derechos, podrían agruparse en la siguiente forma:

- 1) Directivas que introducen derechos de información y consulta específicamente en los procesos de reestructuración de las empresas: Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las

legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, y Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad: las viejas directivas 75/129/CE, sobre despidos colectivos y 77/187/CE, sobre traspasos de empresas, en sus versiones actuales, tras las reformas de que han sido objeto últimamente.

- 2) Directivas que introducen derechos de información y consulta de manera general en:
 - a) Nivel de empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria: Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, y Directiva 97/74/CE, de 15 de diciembre de 1997, por la que ésta se amplía al Reino Unido.
 - b) Nivel de empresas que adopten el estatuto jurídico de sociedades europeas: Directiva 2001/89/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.
 - c) Empresas a nivel nacional, o dicho de otro modo, regidas por los distintos ordenamientos de los Estados miembros en esta materia: Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo de 2002, del Parlamento europeo y del Consejo, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

No obstante, este marco de derechos vinculados al diálogo social no está aún culminado, pues, sin ir mas lejos, están pendientes de aprobación las siguientes propuestas de Directivas presentadas por la Comisión:

- a) por la que se completa el estatuto de la **Asociación Europea** en lo que respecta a la posición de los trabajadores,
- b) por la que se completa el estatuto de la **Sociedad Cooperativa Europea** en lo relativo a la posición de los trabajadores, y
- c) por la que se completa el estatuto de la **Mutualidad Europea** en lo relativo a la posición de los trabajadores³. Además, se han iniciado ya las tareas para la revisión de la Directiva 94/45/CE sobre el comité de empresa europeo⁴.

En suma, a estas alturas bien puede decirse que aunque las dificultades de todo orden auguraban muy poco éxito a la armonización de estos derechos mediante instrumentos de carácter general, ni esa vía ha resultado cegada, ni sus frutos han sido tan escasos, mas aún, cabe decir que pese a la gran flexibilidad de la que están dotados sus instrumentos, para acomodarse a las particularidades de sus respectivos niveles, resulta, seguramente, la mas prometidora.

2. LA DIRECTIVA 2002/14/CE, DE 11 DE MARZO DE 2002, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, POR LA QUE SE ESTABLECE UN MARCO GENERAL, RELATIVO A LA INFORMACIÓN Y CONSULTA DE LOS TRABAJADORES EN LA COMUNIDAD EUROPEA

La Directiva 2001/86/CE por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la impli-

³ Todas ellas en DO C 99 de 21.04.1992 y DO C 236 de 31.08.1993.

⁴ El 4 de abril de 2000 la Comisión aprobó el informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de aplicación de la Directiva [COM (2000) 188-final]. Previamente, en abril de 1999, se celebró en Bruselas la conferencia «Comités de Empresa Europeos: práctica y desarrollo», en la que participaron CES, UNICE y CEEP, con el apoyo de la Comisión, allí se fijaron los problemas detectados en la aplicación de la Directiva, la relación de los mismos se encuentra publicada en CC.OO., «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la ciudadanía Europea; la perspectiva sindical». Madrid, 2001, p. 179 y ss.

cación de los trabajadores, ha sido recientemente objeto de extensos y pormenorizados análisis (Esteban Velasco, 2001 y 2002), en los que entre otras cosas, se destaca la importancia que tiene el hecho de introducir la posibilidad de la participación de los trabajadores en el nivel orgánico de las sociedades europeas que se constituyan, así como la indudable complejidad de su transposición a los ordenamientos nacionales, por lo que en estas páginas queda por hacer un primer comentario de la mas reciente Directiva 2002/14/CE, por la que se establece un marco general, relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

Pese a que, como ya se ha dicho, se trata de una directiva que inició su andadura en 1995, es claro que los sucesos acaecidos en 1997, con la decisión de cierre de la factoría RENAULT en Vilborde, Bélgica, constituyeron todo un revulsivo en el proceso emprendido para su adopción. Sucesos posteriores de la misma naturaleza han servido además de telón de fondo permanente, durante las distintas fases de su procedimiento de aprobación, y en este sentido, los medios informativos se hacían eco, en mayo del 2001, de la intención de la Comisión Europea de poner en marcha un conjunto de iniciativas «para frenar el impacto de los despidos colectivos, especialmente en las empresas con beneficios y en las que se aplican severos ajustes tras procesos de fusión»⁵.

Entre estas iniciativas anunciadas, hoy ya se ha abierto el debate sobre la responsabilidad social de las empresas, a través del correspondiente Libro Verde, presentado por la Comisión en julio del pasado año»⁶. Si bien es cierto que se trata —una vez más— de una idea ya plasmada en 1993, en el Libro Blanco impulsado por Delors, «Crecimiento, Competitividad y Empleo», abarcando a mas ámbitos que los exclusivos del diálogo social, y que lo hace desde una perspectiva en la que el reconocimiento de esos contenidos sociales depende estrictamente de los compromisos voluntariamente asumidos por las empresas.

⁵ EL PAIS, 11 de mayo 2001.

⁶ «Fomentar un marco para la responsabilidad social de las empresas». Bruselas, 18.7.2001, COM (2001) 366 final.

Igualmente, se han iniciado también, aunque, al parecer, no con mucho éxito, los contactos con los responsables comunitarios en materia de competencia, para estudiar la posibilidad de introducir determinadas cláusulas sociales, vinculadas con el respeto a los derechos de información consulta, cuyo incumplimiento pudiera traer aparejada la suspensión de las operaciones de fusión. Con todo, no cabe duda de que la Directiva marco sobre información y consulta de los trabajadores, como instrumento jurídico capaz de introducir fuertes sanciones en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, es el medio directamente idóneo, aunque no exclusivo, para establecer frenos a este tipo de estrategias empresariales. Y en este sentido, si se juzga desde esa sola perspectiva su resultado final, como también se ha dicho, no deja de ser decepcionante, pues, como veremos, el texto finalmente aprobado parece insuficiente para resolver de manera rotunda y decidida este tipo de situaciones.

En este sentido no está de más una breve síntesis de los problemas jurídicos que se plantearon con ocasión del cierre de la factoría de Renault en Vilvorde, por otra parte, narrados con bastante precisión por Moreau.

En el mes de enero de 1997, la dirección central del grupo Renault comunicó al Primer Ministro francés su decisión de emprender una profunda reestructuración de la empresa, en la que incluía el cierre de la fábrica de Bélgica. Sin embargo, el Comité de Empresa belga recibió esa información el día 27 de febrero, en donde fue presentada con carácter irrevocable, tanto que minutos después del fin de la reunión, se inició una rueda de prensa que la empresa había convocado previamente. Por otra parte, pese a la existencia de un Comité de grupo europeo, fruto de un acuerdo de 1993, posteriormente revisado en 1995, la dirección central de Renault, tampoco realizó con éste ningún tipo de información o consulta previa a la adopción de su decisión de cierre.

Efectivamente el acuerdo de 1995, que tenía un carácter de «acuerdo anticipatorio» a la transposición de la Directiva 94/45/CE sobre comité de empresa europeo, no contenía en su literalidad la obligación expresa de información y consulta al Comité de Grupo Europeo en supuestos como este, si bien, su

compromiso de observancia de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, contenido en el preámbulo del acuerdo de 1995, y en particular el artículo 17 de la misma, relativo a los derechos de información y consulta, en el contexto de los objetivos generales de la UE, sirvieron de argumento a los tribunales franceses para declarar la existencia de tales obligaciones, y establecer, a continuación, la sanción de nulidad en aplicación de la Ley francesa.

En definitiva, los tribunales franceses, con sus sentencias, hicieron producir en Bélgica los efectos jurídicos del no-respeto de una obligación de información transnacional, aplicando su ley nacional (Moreau: p. 502). Ciertamente lograron detener el cierre de Vilvorde, hasta tanto no se cumplieran las obligaciones de información y consulta, pero la necesidad de coordinación de las sanciones entre los ordenamientos nacionales se puso en esta caso claramente de manifiesto, puesto que el ordenamiento belga, en el que se había transpuesto la Directiva sobre despidos colectivos a través de un convenio colectivo cuyo texto presentaba bastantes insuficiencias, no establecía con claridad —ni en cierto sentido tenía porque hacerlo— la misma sanción de nulidad que estaba articulada en la Ley francesa.

En fin, la Comisión, en cumplimiento de las exigencias de subsidiariedad horizontal (CASAS, 1993) de inmediato se puso en marcha e inició la primera fase de consultas a los interlocutores sociales mediante Comunicación de 4 de junio de 1997, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Política Social. En dicha comunicación, la Comisión subrayaba las debilidades de las legislaciones nacionales y comunitarias en esta materia.

La segunda fase la inició la Comisión mediante Comunicación de 5 de noviembre de 1997, en la que resumió las respuestas de los interlocutores sociales, destacando la oposición de las organizaciones empresariales a la realización de una acción comunitaria, pese a lo cual mantenía la oportunidad y la necesidad de la misma, y les instaba a negociar y celebrar ellos mismos un acuerdo sobre la materia que pudiera aplicarse mediante una decisión del Consejo. Puesto que al concluir esta segunda fase, como era previsible, los interlocutores sociales no manifestaron su intención de negociar, ya que mientras que

CES y CEEP estaban dispuestas a hacerlo, UNICE mantenía la inadecuación de la acción comunitaria, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo, el 11 de noviembre de 1998, su propuesta de Directiva, «por la que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea»⁷.

El anclaje normativo de esta Directiva se encontraba entonces en el Acuerdo de Política Social, recogido en el Protocolo 14 del Tratado de la Unión Europea (sin el Reino Unido). En su virtud, la información y consulta de los trabajadores resultaba materia para la cual la Comunidad tenía competencias compartidas con los Estados miembros, bajo el doble principio de subsidiariedad vertical (Los Estados), y horizontal (los interlocutores sociales) que podría ejercer a través del procedimiento de codecisión, contemplado hoy en el artículo 251 del TCE, en el que la posición común del Consejo podría adoptarse mediante mayoría cualificada.

a) La propuesta inicial de la Comisión

La lectura de sus considerandos junto a la de sus disposiciones permiten sintetizarla en tres grandes objetivos con sus consiguientes articulaciones.

1.º) Los marcos jurídicos existentes a nivel estatal y comunitario se han revelado insuficientes, puesto que no siempre han podido impedir que se adoptaran decisiones graves para los trabajadores en las que no se ha dado cumplimiento a sus derechos de información y consulta. Por consiguiente, hay que establecer sanciones suficientemente disuasorias y coordinadas, para evitar que se repitan esas infracciones y las consecuencias jurídicas de las mismas manifestadas en los sucesos Renault-Vilborde.

Adoptando entonces las correspondientes disposiciones, en el artículo 7, titulado «Defensa de los Derechos» la propuesta

⁷ COM (1998) 612 final.

de la Comisión contemplaba la nulidad de las decisiones empresariales, cuando provoquen cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y los contratos de trabajo, y se hubieran adoptado infringiendo gravemente las obligaciones de información y consulta. «Se considerará infracción grave: a) la ausencia total de información y/o consulta antes de la toma de decisión o del anuncio público de ésta; y, b) la retención de informaciones importantes o la expedición de informaciones inexactas que tengan como resultado hacer inefectivo el derecho a la información y a la consulta» (art. 7.3).

Como consecuencia obligada, el artículo 8 de la propuesta de la Comisión establecía que esta Directiva se aplicaría también en el marco de los procedimientos de información y consulta contemplados en el artículo 2 de la Directiva 98/59CE, sobre despidos colectivos, y en el artículo 6 de la Directiva 77/187/CE, sobre traspasos de empresas, aunque sin afectara la Directiva sobre comités de empresa europeos. De manera que la Directiva marco se impondría a las mismas, contemplando, como resultado final previsto, la generalización en los ordenamientos nacionales de sanción de nulidad de las decisiones empresariales, en relación con los trabajadores, cuando éstas se adopten en procesos de reestructuración, incumpliendo gravemente las obligaciones de información y consulta previstas. Sin duda es este el aspecto mas avanzado y significativo de la Propuesta de la Comisión y el nudo gordiano de la discusión entre la Comisión y el Parlamento Europea frente al Consejo.

2.º) La entrada la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, que supondrá una aceleración de los procesos de reestructuración de las empresas y de los cambios en su organización, debe potenciarse, y a la vez hacerse preservando los valores esenciales de las sociedades europeas. Acogiendo la línea argumental del informe del Grupo Davignon «European System of Workers' Involvement», (mayo de 1997) se concluye que la información y la consulta a los trabajadores **con la suficiente antelación** son una condición previa para el éxito de las reestructuraciones y adaptaciones exigidas por la globalización. Sin embargo, los marcos comunitarios y nacionales están excesivamente orientados al tratamiento a posteriori de estos fenómenos.

De ahí que la consulta haya de hacerse en un momento y manera y con un contenido que garantice el efecto práctico de este acto; al nivel correspondiente de dirección; con arreglo a las informaciones pertinentes proporcionadas por el empleador y al dictamen que los representantes de los trabajadores tienen derecho a formular; que incluya el derecho de los representantes de los trabajadores a reunirse con el empleador y obtener una respuesta justificada a su eventual opinión; y que lleven aparejada la búsqueda de un acuerdo previo sobre las decisiones que afecten a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo (art. 2).

De ahí, igualmente, que las obligaciones en materia de información abarquen de manera amplia a los ámbitos económicos, financieros organizativos y de empleo (artículo 4).

3.º) En la misma línea, la Estrategia Europea para el Empleo ha resaltado la importancia de la información y consulta a los trabajadores desde esta perspectiva, puesto que se basa en conceptos de «anticipación», «prevención» y «empleabilidad». No obstante, también esa Estrategia define la necesidad de evitar dificultades administrativas, financieras y jurídicas a las PYMES, para no obstaculizar la creación de empleo, por lo que el ámbito de aplicación de la Directiva debe limitar su aplicación a las mismas.

En este sentido, la Comisión establece como ámbito de aplicación de su Propuesta a las empresas que empleen a 50 trabajadores como mínimo, salvo en lo que se refiere a las decisiones que comporten cambios sustanciales en la organización del trabajo y en los contratos de trabajo, en cuyo caso, el ámbito de aplicación se restringe a las empresas que empleen a más de 100 trabajadores (art. 2.1 a).

b) Las distintas posiciones de las instituciones europeas en su tramitación

La tramitación de esta Directiva, conforme al procedimiento de codecisión establecido en el actual artículo 251 del TCE, reviste un extraordinario interés, sobre todo desde la perspecti-

va política. En este orden de cosas revela las distintas y contrapuestas orientaciones de política legislativa en materia social que se están confrontando en la UE, y no sólo en ámbitos como su Comité Económico y Social, donde la posición cerrada de UNICE hace muy difícil el avance de las acciones comunitarias⁸, sino en cuanto se refiere a las posiciones de la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos.

El Dictamen del Parlamento Europeo a la Propuesta de la Comisión en su primera lectura⁹ fortalece más aún los aspectos sancionatorios y los aspectos preventivos, ahondando en prescripciones de todo orden que tiende a garantizar la eficacia de la información y de la consulta. Trata de extender estas obligaciones, aunque de una manera mucho más débil a las PYMES, suprime la excepción de la aplicación de la Directiva a las empresas de menos de 100 trabajadores en supuestos de cambios sustanciales y reestructuraciones de empleo, e incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Administraciones Públicas, por citar algunas —las más significativas— de las 35 enmiendas que contiene.

Sin embargo la posición común del Consejo¹⁰, aprobada el 23 de julio de 2001 rebaja notablemente las primeras expectativas, en la medida en que suprime la sanción de nulidad, convirtiendo la eficacia absoluta de la Propuesta de la Comisión, en una eficacia relativa a las características particulares de las medidas sancionadoras establecidas en los distintos ordenamientos nacionales. Se debilita así la rotundidad de la respuesta comunitaria ante el incumplimiento de las obligaciones de información y consulta, pero también se impide la respuesta única y coordinada de los ordenamientos nacionales, de manera que sucesos Renault-Vilborde, desde la perspectiva jurídica, en principio, se pueden volver a repetir.

En coherencia con este planteamiento, la posición común del Consejo establece claramente la no afectación de esta Directiva a las Directiva sobre despidos colectivos y traspasos de

⁸ El Dictamen del CES en la tramitación de esta Directiva, en DO C 258/24 de 10.9.1999

⁹ DO C 219, de 30.7.1999

¹⁰ DO C 307 de 31.12.2001

empresas, que se seguirán aplicando en esos supuestos, según las transposiciones que cada Estado haya hecho de las mismas, aunque se hayan revelado insuficientes y carentes de coordinación en las decisiones de ámbito transnacional.

Además de los anterior, la posición común del Consejo, añade excepciones a las obligaciones de información de las empresas, refuerza las obligaciones de los trabajadores en materia de «sigilo», y establece un periodo transitorio, básicamente destinado al Reino Unido, bastante generoso.

Frente a esta posición común del Consejo, la Comisión, en el posterior informe sobre su posición, de 25 de junio de 2001¹¹, aún tratando de acercar las posturas, admitiendo enmiendas del Parlamento y del Consejo, no abdicó de su formulación de los aspectos sancionatorios, manteniendo por tanto su propuesta de nulidad inicial contenida en el artículo 8.3.

En fin, para evitar los aspectos más tediosos de este relato, baste decir que el Parlamento Europeo, en cumplimiento de lo dispuesto en los números 2 y 3 del artículo 251 TCE, propuso en segunda lectura 13 enmiendas a la posición común del Consejo, recogidas en su Resolución Legislativa de 23 de octubre de 2001¹², que no fueron aceptadas por el Comité de Representantes Permanentes del Consejo, por lo que se procedió a la posterior convocatoria del Comité de Conciliación.

Finalmente, en el seno del Comité de Conciliación, compuesto de conformidad con el artículo 251.4 TCE, por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, se alcanzó el 23 de enero de 2002 un acuerdo sobre un texto conjunto, al que El Comité de Conciliación, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión presentaron una declaración conjunta que dice literalmente:

«En lo referente a la representación de los trabajadores, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión recuerdan las sentencias del Tribunal de Justicia de la

¹¹ Documento 501PC0296.

¹² Doc. 13110/01 CODEC 1053 SOC 396.

Comunidades Europeas de 8 de junio de 1994 en los asuntos C-382/92 (Mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas) y C-383/92 (Despidos colectivos)».

La directiva finalmente se ha aprobado el 11 de marzo de 2002¹³, con su Declaración conjunta, cuyo valor está a caballo entre lo testimonial y lo interpretativo. Las sentencias a las que se alude son, por otra parte, bien conocidas, por la importancia de la jurisprudencia que establecieron en su día, en relación con el «efecto útil» de las directivas. Se produjeron como consecuencia de sendos recursos interpuestos por la Comisión ante el Tribunal de Justicia, contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por el incumplimiento de las obligaciones de transposición de las entonces vigentes Directivas 75/129/CE de despidos colectivos y 77/187/CE de traspasos de empresas.

Entre los distintos motivos del recurso, figuraba la denuncia de la Comisión de la insuficiencia de las sanciones previstas en la norma inglesa de transposición, en la medida en que ésta establecía únicamente una indemnización por daños y perjuicios a los trabajadores cuando no se hubieran respetados las obligaciones de información y consulta que, además, resultaba deducible de la que pudiera corresponderles si al traspaso de la empresa le sucedían despidos colectivos y viceversa. Pues bien, el Tribunal en cuanto este motivo en particular declaró la insuficiencia de la sanción, puesto que claramente no presentaba un carácter disuasorio, pero añadió a la doctrina del «efecto útil» de las directivas, algunas consideraciones que resultan bastante aclaratorias para valorar el alcance que finalmente la Directiva 2002/14, sobre un marco general de información y consulta de los trabajadores, ha dado a las sanciones que deberán aplicarse cuando llegue el momento de su transposición.

El considerando 55 de la Sentencia dictada en el asunto C-382/92 establece:

«Cuando un Directiva no prevé sanciones específicas en caso de infracción de sus disposiciones o se remite en

¹³ PE-CONS 3677/1/01 REV 1.

este punto a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales (como es el caso de la Directiva 2002/14)... Los Estados miembros, aunque conservan una facultad discrecional en cuanto a la elección de las sanciones, deben velar porque las infracciones de la normativa comunitaria sean sancionadas en condiciones de fondo y de procedimiento análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un **carácter efectivo, proporcionado y disuasivo**»

c) El contenido final de la Directiva en materia de sanciones

El acuerdo finalmente alcanzado en el Comité de Conciliación ha seguido en materia de infracciones las tesis de la posición común formulada por el Consejo, de manera que se ha suprimido la mención a la nulidad ante las infracciones graves que propuso la Comisión y se ha excluido la posibilidad de que esta Directiva pueda afectar a los procedimientos específicos previstos en el artículo 2 de la Directiva 98/59/CE, sobre despidos colectivos, y en el artículo 7 de la Directiva 2001/23/CE, sobre traspasos de empresas. Igualmente esta Directiva no afectará a las disposiciones adoptadas al amparo de la Directiva de comités de empresa europeos, ni supondrá menoscabo de otros derechos de información, consulta o participación existentes en las legislaciones nacionales (art. 9).

No obstante, el artículo 4,2 a) al referirse a los aspectos a los que abarca la información y la consulta, incluye las decisiones que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo, incluidas aquellas que el artículo 9 expresamente ha establecido que no serán afectadas por la Directiva, lo cual no deja de suponer una cierta contradicción, seguramente motivada por las dificultades de alcanzar un acuerdo.

Por su parte, el artículo 8, titulado «defensa de los derechos», ha quedado con sólo dos números. En el primero se fija la obligación de los estados miembros de establecer medidas adecuadas, en particular, procedimientos administrativos o judi-

ciales adecuados para hacer respetar las obligaciones de la Directiva, en caso de incumplimiento por parte del empresario o de los representantes de los trabajadores. Y en el segundo, la Directiva señala: «Los estados miembros establecerán las sanciones adecuadas aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Directiva por el empresario o los representantes de los trabajadores. Estas sanciones deberán ser **efectivas, proporcionadas y disuasorias**».

En definitiva la garantía de la eficacia de la Directiva a través de las sanciones ni se coordina, ni se unifica, ni se establece con rotundidad; se remite a los Estados miembros, en los términos establecidos por las Sentencias TJUE dictadas en los asuntos C-382/92 y C-383/92, de 8 de junio de 1994 que ya hemos visto.

El resultado final de este aspecto de la Directiva ha significado una gran decepción para los sectores sindicales y en general, vinculados a los intereses de los trabajadores. ZUFIAUR, antes de la adopción del acuerdo del Comité de Conciliación, pero cuando éste estaba ya prácticamente perfilado, destacaba que en aras del consenso, el Proyecto de la Comisión había sido vaciado de sus aspectos más innovadores y garantistas: «Tal como ha quedado su contenido es únicamente significativo para el Reino Unido e Irlanda»¹⁴. Y en efecto, más aún, cuando se ha establecido un periodo transitorio escalonado de cinco y siete años, que, sumados a los tres años de plazo para la transposición de la Directiva, le permiten un margen de tiempo que alcanza prácticamente hasta el año 2012.

En fin, si a esta circunstancia se suma el escaso impacto previsto, en términos de número de empresas afectadas, las razones para la decepción se multiplican. En este sentido el Informe que sobre la propuesta de Directiva de la Comisión realizó la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, señalaba la necesidad de que la Directiva abarcara a un mayor número de empresas, puesto que en la propuesta de la Comisión quedaban afectadas únicamente al 3% de las empresas europeas¹⁵.

¹⁴ «Respuestas locales». EL PAÍS, 28 de octubre de 2001.

¹⁵ De 31 de marzo de 1999. DOC ES\RR\375\375773.

Finalmente la Directiva ha suprimido la inaplicación a las empresas de menos de 100 trabajadores de las obligaciones de información y consulta en los supuestos de cambios sustanciales en la organización del trabajo y de los contratos, pero mantiene el límite numérico en 50 trabajadores empleados en un Estado miembro para su aplicación en las empresas, y añade la posibilidad de 20 trabajadores cuando se contemplen los centros de trabajo (artículo 3).

Con todo, algunas menciones a la eficacia de los derechos de información y consulta formuladas de otro modo permiten aventurar que a la hora de las transposiciones, como en el caso español, la Directiva puede acabar produciendo algún impacto positivo.

d) Algunas consecuencias para su transposición en España

Dejamos para otra ocasión el análisis en detalle de los distintos contenidos de la Directiva 2002/14/CE, por la que se establece un marco general relativo a los derechos de información y consulta de los trabajadores, pero una primera lectura de la misma, así como de los distintos documentos producidos por las instituciones europeas a lo largo de su tramitación, permiten aventurar que su correcta transposición al ordenamiento español exige la regulación de instancias representativas de los trabajadores en los grupos de empresas de ámbito nacional, carentes, hasta el momento de reconocimiento legal, si bien existen algunos comités de grupo creados a través de la negociación colectiva de ese nivel (Terradillos Ormaetxea, 2000, y Rodríguez Escanciano, 2001).

Como hemos dicho, la garantía de la eficacia «absoluta» mediante la sanción de nulidad, se ha sustituido por la llamada a las eficacias relativas de los Estados ante infracciones de semejante naturaleza en sus ordenamientos internos. Sin embargo, en algún sentido podría decirse que han quedado reforzadas las obligaciones de los Estados para garantizar la eficacia de la Directiva respecto de la propuesta inicial de la Comisión. Eso parece indicar la introducción de un nuevo número 2 al artículo 1 (Objetivos y principios) de la Directiva:

«las modalidades de información y de consulta se determinarán y aplicarán conforme a la legislación nacional y las prácticas de las relaciones laborales en cada Estado miembro **de modo que se garantice su eficacia**».

Por otra parte, el artículo 4, (Modalidades prácticas de la información y la consulta), siguiendo la propuesta de la Comisión, e incorporando alguna de las enmiendas del Parlamento Europeo que subrayan el carácter preventivo de las mismas, en su número 4 establece que

«la consulta se efectuará: ... b) **al nivel pertinente de dirección y de representación**, en función del tema tratado».

Además de resultar obligado concluir que del tenor de estas palabras se deduce la obligación clara de garantizar estos derechos al nivel nacional de grupos de empresas, con sus consiguientes representaciones de los trabajadores del mismo nivel, el diálogo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, a través de sus resoluciones motivadas respecto de las enmiendas presentadas por uno y otro, confirma que desde la posición común del Consejo, éste ha entendido el supuesto de los grupos de empresa plenamente garantizado con estas expresiones, idénticas a las expresadas en la propuesta de la Comisión. En fin, la transposición de esta Directiva al ordenamiento interno español puede convertirse en la ocasión esperada para regular este y otros aspectos relativos a los derechos de los trabajadores en los grupos de empresas en su dimensión nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, J. (1999): «La negociación colectiva y el futuro del proyecto europeo», *Gaceta Sindical*, «Reflexiones sobre la Europa Social», septiembre, pp. 76 ss.
- BAYLOS GRAU, A. (1999): «La necesaria dimensión europea de los sindicatos y de sus medios de acción», *Gaceta Sindical*, «Reflexiones sobre la Europa Social», septiembre, pp. 69 ss.

- CASAS BAAMONDE, M. E. (1993): «Subsidiariedad y flexibilidad del ordenamiento comunitario y participación de los trabajadores en empresas y grupos». Relaciones Laborales, tomo I.
- (1999): «El principio de autonomía en la organización del sistema europeo de negociación colectiva y el desarrollo de la dimensión convencional del Derecho Social Comunitario», Relaciones Laborales, n.º 22.
- CC.OO. (2001): «La carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la ciudadanía europea; la perspectiva sindical». Madrid.
- (2002): «La Europa política y económica, social y sindical ante la Presidencia española de la UE». Cuadernos de información sindical, n.º 25, Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, J. (1994): «La información y consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria», Relaciones Laborales, tomo II.
- (1992): «La representación de los trabajadores en la empresa y en el grupo. Un marco legal insuficiente». Madrid, Trotta.
- ESTEBAN VELASCO, G. (2001): «El compromiso de Niza: por fin la sociedad europea», Revista de Derecho de Sociedades, n.º 16.
- (2002): «Participación de los trabajadores en la Sociedad Europea». ¿más cerca de un compromiso político?. Libro homenaje a Fernando Sánchez Calero, Aranzadi, Pamplona, tomo II.
- MOREAU, M. A. (1997): «A propos de «l'affaire Renault». Droit Social, n.º 5, pp. 493 ss.
- RODRÍGUEZ PINERO ROLLO, M. (1999): «La reforma de las directivas sobre reestructuración empresarial». Relaciones Laborales, n.º 6.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2001): «La coordinación empresarial como estrategia de descentralización productiva: carencias normativas». Revista de Derecho Social, n.º 15, pp. 111 ss.
- TERRADILLOS ORMAETXEA, E. (2000): «La representación colectiva de los trabajadores en los grupos de empresas. Modernas formas de regulación». CES, Madrid.
- TORRENTS, J. (1999): «La merecida normalización de la política social comunitaria» Gaceta Sindical, «Reflexiones sobre la Europa Social», septiembre, pp. 69 ss.
- VALDÉS DAL-RE, F. (2001): «La transmisión de empresas y las relaciones laborales. Un estudio comparado de los ordenamientos comunitario y nacional». Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.