

Génesis política y nuevas coberturas de la Directiva revisada sobre comités de empresa europeos

Sergio GONZÁLEZ BEGEGA
Universidad de Oviedo
gonzalezsergio@uniovi.es

Holm-Detlev KÖHLER
Universidad de Oviedo
hkohler@uniovi.es

Recibido: 28-9-09
Aceptado: 25-10-10

RESUMEN

La definición de un cuerpo de derechos de participación para los trabajadores de empresas transnacionales constituye uno de los retos de mayor magnitud a los que se ha enfrentado la construcción del edificio de las relaciones laborales europeas. La Directiva 94/45/CE de 22 de septiembre de 1994 abrió el camino para la constitución de más de 800 comités de empresa europeos en empresas con actividades en más de un país miembro de la Unión Europea. Una vez testada su validez como impulsora de prácticas de información y consulta a los trabajadores y detectadas también sus limitaciones, se inicia un complejo debate político que ha culminado con la revisión de la normativa a comienzos de 2009, a través de la nueva Directiva 2009/38/CE.

El objetivo de este artículo es examinar las aportaciones del proceso de revisión de la exitosa Directiva 94/45/CE, a la cual sustituye y analizar los intercambios protagonizados por las instituciones europeas, los socios nacionales y los agentes sociales, a lo largo del proceso político que ha conducido a la actual regulación. El interés de este ejercicio trasciende el estudio de las relaciones laborales europeas a escala de empresa. En primer lugar, porque las tensiones que se encuentran detrás del proceso de definición normativa que conduce a la Directiva 2009/38/CE son similares a las que bloquean o impulsan procesos distintos a otros niveles de las relaciones laborales europeas. Y en segundo lugar, porque este análisis arroja luz sobre la complejidad de los mecanismos de toma de decisiones en el contexto de la Europa Ampliada.

Palabras clave: Comités de empresa europeos, información y consulta a los trabajadores, empresas transnacionales, regulación comunitaria, Directiva 94/45/CE, nueva Directiva 2008/38/CE.

* Los resultados de investigación que ofrece este artículo han sido obtenidos a través del proyecto ref. MICINN-090-CSO2009-09699.

The revision of the Directive on European Works Councils. Political genesis and new coverages of the revised Directive on European works councils

ABSTRACT

The creation of a body of participation rights for European employees in transnational companies constitutes a major challenge in the road to the construction of the European system of industrial relations. The adoption of the Directive 94/45/EC in 22th September 1994 opened the way for establishing more than 800 European works councils in transnational firms with operations in, at least, two national members of the European Union. Once tested the validity of the regulation for the promotion of information and consultation practices (and identified its limitations), a complex political debate was initiated on the revision the Directive. As a result of this debate, a new legal piece on European works council was adopted by the European Parliament and the European Council in 6th May 2009: the Directive 2009/38/CE.

The aim of the article is to analyse the contribution of the successful Directive 94/45/CE, to assess the expected impact of the revised Directive and to evaluate the political process which has led to the adoption of the new regulation on information and consultation of employees in transnational firms. The exercise goes far beyond the study of firm-level European industrial relations. First, the tensions behind the regulatory process which resulted into the Directive 2009/38/CE are quite similar to those which hinder and/or promote advances at sectoral and cross-sectoral European industrial relations. And second, the analysis sheds light to the complexity of the political decision-making instruments and mechanisms in the Enlarged Europe.

Key words: European works councils, information and consultation of workers, transnational firms, European regulation, Directive 94/45/CE, new Directive 2009/38/CE.

REFERENCIA NORMALIZADA

González Begega, S. y Köhler, H.D. (2011). Génesis política y nuevas coberturas de la Directiva revisada sobre comités de empresa europeos. *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29 núm. 2, p. 445-469.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Génesis política de la normativa comunitaria sobre información y consulta. 3. Olvido y parálisis. La revisión de la Directiva 94/45/CE. 4. Diez años después. La Directiva 2009/38/CE. 5. Discusión. 6. Bibliografía.

1. Introducción

La construcción del plano europeo de relaciones laborales a escala de empresa estado condicionada, desde un primer momento, por los avances legislativos efectuados en materia de derechos de participación. La búsqueda de consensos aceptables por los distintos actores ha dependido de un complejo juego político en el que, además de la diversidad de intereses y percepciones de la función y objetivos de la regulación comunitaria, han tenido una gran incidencia las particularidades de los mecanismos de gobierno de la Unión. En este juego político, central para entender los impulsos que guían el desarrollo de la dimensión social del proyecto europeo, la concreción de un conjunto de derechos de participación para los trabajadores de empresas transnacionales ha supuesto un verdadero hito. Lo fue el 22 de septiembre de 1994, con la adopción de la Directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos. Y lo ha vuelto a ser en fechas más recientes, el 6 de mayo de 2009, con la adopción de la Directiva 2009/38/CE, por la que se revisa la Directiva anterior.

Los casi quince años que transcurren entre septiembre de 1994 y mayo de 2009 han contemplado la creación de más de 800 comités de empresa europeos, a través

de los cuales se facilitan derechos de información y consulta a los trabajadores de empresas transnacionales con operaciones en la Unión Europea (ETUI-REHS, 2008). El momento actual, por tanto, parece especialmente apropiado para una revisión crítica de las consecuencias de la Directiva 94/45/CE. De igual forma, el presente momento también ofrece una buena oportunidad para evaluar el impacto potencial de la nueva Directiva 2009/38/CE. Para ello, este artículo se propone examinar tanto las novedades de la nueva regulación como aquellas otras cuestiones pendientes, en su mayor parte de ellas procedentes de la agenda sindical, que no han sido incorporadas.

El tercer objetivo del artículo es aproximarse a la génesis política de ambas Directivas. Este ejercicio resulta de especial interés, al arrojar luz sobre los mecanismos de toma de decisiones a escala comunitaria y sobre la compleja geometría de estrategias que vincula a los actores de las relaciones laborales europeas entre sí.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el artículo presenta la siguiente estructura. El primer apartado ofrece un análisis del proceso político que conduce a la adopción de la primera normativa transnacional sobre derechos de participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa: la Directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos. La segunda sección profundiza en las particularidades de los mecanismos de gobierno comunitario en materia socio-laboral y revisa el periodo de diez años que transcurre desde la fecha prevista para la apertura del proceso de revisión de la Directiva 94/45/CE, en 1999, hasta la aprobación de la Directiva 2009/38/CE, en 2009. El tercer apartado evalúa los contenidos de la Directiva 2009/38/CE, detalla sus aportaciones y reflexiona acerca de su impacto potencial sobre la práctica de los comités de empresa europeos en funcionamiento. El artículo concluye con un último apartado que, a modo de discusión, evalúa la actual normativa comunitaria sobre participación de trabajadores en empresas transnacionales.

2. Génesis política de la normativa comunitaria sobre información y consulta

El camino hacia la aprobación de la normativa comunitaria sobre derechos transnacionales de información y consulta debe ser calificado, ciertamente, como largo y tortuoso. La pieza legal que regula estos derechos, y que es conocida comúnmente como la Directiva sobre comités de empresa europeos, fue adoptada finalmente el 22 de septiembre de 1994, tras un complejo e intermitente proceso político que se prolonga durante más de veinte años (Cressey, 1993).¹

Los primeros debates acerca de la posible regulación de los derechos de participación de los trabajadores europeos en empresas transnacionales se producen en 1969, dentro del ambiente de confianza que provocan las conclusiones del Consejo

¹ Para un análisis de las dificultades generales de desarrollo de la dimensión social del proyecto europeo, así como de los debates teóricos en torno al mismo ver Scharpf (1996).

Europeo de la Haya. Ese mismo año, la Comisión Europea decidió presentar un anteproyecto de estatuto de sociedad anónima europea que se vio acompañado de una propuesta de Directiva sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas afectadas. La iniciativa de la Comisión Europea fue rechazada tras intensas discusiones, al considerarse que no existían las precondiciones políticas necesarias para su adopción. El ambicioso proyecto de armonización de la legislación societaria fue congelado, a consecuencia de la oposición frontal del empresariado y de las dudas que suscitó en algunos socios nacionales. No obstante, la posibilidad de dotar a los trabajadores europeos de algún tipo de derecho de participación en las empresas con operaciones a escala transnacional se incorporó a la agenda comunitaria y permaneció en ella como una cuestión pendiente.

Tras el primer intento, la Comisión Europea planteó nuevas propuestas, quizá menos ambiciosas, pero también encaminadas a establecer un marco común de derechos de representación para los trabajadores. El destino de estas iniciativas, no obstante, fue el mismo que el del anteproyecto de 1969. Todas fueron rechazadas: tanto aquellas que perseguían la integración de los derechos de representación en normas de armonización de la legislación sobre sociedades, como aquellas otras que fueron presentadas como piezas legales independientes. Entre las primeras cabe destacar la denominada *Quinta* Ley sobre estructuras de gobierno de las sociedades de responsabilidad limitada, que fue rechazada en dos ocasiones: la primera en 1972 y la segunda, en una versión revisada, en 1983 (OJ C240/83).

Las únicas propuestas de regulación que lograron salir adelante en el periodo 1969-1994 fueron aquellas que abordaban casuísticas muy concretas (Télo y Gobin, 1994). Entre las Directivas de este tipo, que ofrecen un reconocimiento limitado de ciertos derechos de información y consulta, cabe destacar la Directiva 75/129/CEE de 17 de febrero de 1975 sobre despidos colectivos (modificada a través de la Directiva 2001/23/CE); la Directiva 77/187/CEE de 14 de febrero de 1977, sobre el traspaso de empresas (modificada posteriormente a través de la Directiva 98/59/CE); o, en fechas más recientes, la Directiva 89/686/CEE de 21 de diciembre de 1989 sobre disposiciones mínimas de salud y seguridad en empresa europeas.

El bloque de toda iniciativa ambiciosa de regulación en la materia debe achacarse a la falta de compromiso de los distintos actores. En realidad, y hasta la toma de liderazgo del proyecto Europeo por parte de la Comisión presidida por Jacques Delors, ya en la década de los años 80, el grado de convencimiento de los actores de las relaciones laborales europeas en torno a la viabilidad de la dimensión social del proyecto comunitario era muy débil. Ni los socios nacionales representados en el Consejo de Europa, ni el empresariado europeo, ni las organizaciones sindicales mostraban un gran entusiasmo en torno a la posibilidad de adoptar una regulación amplia sobre derechos de representación laboral en empresas transnacionales.

Las dificultades a salvar por las iniciativas lanzadas por la Comisión Europea a lo largo de las décadas de los años 70 y 80 muestran que la voluntad de los socios miembros de establecer mecanismos de control sobre las actividades de las empresas transnacionales aún no estaba consolidada. Aún en este momento, los distintos actores seguían confiando más en los marcos de regulación a escala nacional que en

las promesas armonizadoras de un eventual marco de regulación laboral comunitario (Köhler y González Begega, 2004).

Es, no obstante, a comienzos de la década de los 80 cuando comienza a detectarse un cambio de actitud en el seno de la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Algunas voces dentro de esta organización comienzan a considerar no solamente deseable, sino también posible, la adopción de una pieza legal que reconozca y regule los derechos de representación de los trabajadores a nivel europeo. El cambio de actitud de la CES se ve respaldado por la actividad de la Comisión Europea, que continúa lanzando nuevas iniciativas legislativas. Entre ellas, cabe destacar el proyecto de Directiva *Vredeling*, presentada en dos ocasiones (1980 y 1983) y rechazada por el Consejo de Europa como resultado de las presiones ejercidas por el empresariado.

A pesar de su doble fracaso, la Directiva *Vredeling* constituye el antecedente más directo de la Directiva sobre comités de empresa europeos del año 1994. En primer lugar, el texto de la Directiva *Vredeling* constata la adopción de un importante giro en la estrategia planteada hasta ese momento por la Comisión Europea. Por primera vez, se desvincula la provisión de derechos de representación de otro tipo de medidas de carácter societario. En segundo lugar, la Directiva *Vredeling* implica la renuncia a un modelo que se inspira directamente en el sistema de co-determinación alemán e incluye la participación de los trabajadores en el consejo de administración de las empresas. Estas dos modificaciones estratégicas respondieron al intento de favorecer un cambio de opinión de algunos socios nacionales dentro del Consejo Europeo, a los cuales las particularidades de la co-determinación alemana les resultaban muy ajenas.

Cierto es que al final la Directiva *Vredeling* cosechó el mismo fracaso que las iniciativas anteriores. Pero estos cambios dotaron al texto de un carácter menos ambicioso y, por tanto, más aceptable. El pragmatismo de la Comisión Europea permitió la reelaboración del calendario y del programa del proyecto legal y contribuyó a pavimentar el camino de la siguiente oleada de iniciativas, que se abrió una década más tarde (ver Danis y Hoffmann, 1995).

El momento clave del cambio de escenario se produjo en la cumbre del Consejo Europeo celebrada en Val Duchesse en 1985. En ella, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, efectuó una precisa declaración de intenciones en torno a la necesidad de fortalecer de una vez por todas la dimensión social del proyecto europeo. La adopción de la Directiva sobre comités de empresa europeos, en septiembre de 1994, se encuentra íntimamente ligada a la intensa actividad desplegada por la Comisión Europea en este momento y también a los avances constitucionales vinculados a la firma del Tratado de Maastricht (ver Falkner, 1996).

A comienzos de la década de los años 90, las relaciones laborales europeas fueron objeto de un decidido impulso institucional que afectó fundamentalmente a los planos sectorial e interprofesional y sectorial, con el lanzamiento del Diálogo Social Europeo (Köhler y González Begega, 2008). El desarrollo de las relaciones laborales europeas a escala de empresa también se vio favorecido por la entrada en vigor del Protocolo Social anexo al Tratado de Maastricht. El nuevo Tratado eliminó una

serie de escollos formales que habían resultado claves en el bloqueo de las iniciativas legislativas anteriores y que se relacionaban con los procedimientos de votación en el Consejo Europeo (ver Knutsen, 1997).

Adicionalmente, la promulgación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de los Trabajadores, en 1989, impulsó la apertura del proceso político que condujo a la aprobación de la Directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos. El artículo 27 de la Carta recomendaba explícitamente el desarrollo de formas de información, consulta y participación de los trabajadores, especialmente en aquellas empresas con operaciones en más de un estado miembro de la Comunidad Europea.

El arranque de la ronda de negociaciones que culmina en la adopción de la Directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos debe situarse a mediados de 1990, cuando la Comisión Europea decide reelaborar el texto de la Directiva *Vredeling* para una nueva iniciativa legislativa. El documento es sometido a consulta por el Consejo Económico y Social y el Parlamento Europeo entre los meses de mayo y junio de 1991 y se presenta para su aprobación al Consejo Europeo en septiembre de ese mismo año.² A comienzos de 1992, el proyecto recibe el voto en contra de varios socios, liderados por la presidencia anglo-portuguesa. Como en episodios anteriores, el empresariado europeo presionó firmemente para que el Consejo rechazase la iniciativa de la Comisión Europea.

A pesar del nuevo fracaso, la tentativa de 1992 presenta algunas particularidades, que terminaron teniendo una gran importancia en el futuro. En primer lugar, la Comisión demostró una voluntad mucho más decidida y se mostró más convencida de la necesidad de introducir en el plano de empresa los avances que comenzaban a producirse a otros niveles de las relaciones laborales europeas.

En segundo lugar, la Comisión decidió no reformular esta vez los contenidos del texto, de cara a una eventual nueva presentación. Otra buena prueba de la tenacidad de la Comisión Europea fue la aprobación, también en 1992, de una línea de financiación para la celebración de encuentros informales entre representantes de trabajadores de empresas transnacionales, con la finalidad de anticipar la creación de sus futuros comités de empresa europeos (Köhler y González Begega, 2004).

Realmente, la Comisión Europea sabía que pronto podría aprovechar la introducción de importantes modificaciones en los criterios de voto del Consejo y que, con ello, lograría finalmente desbloquear el proceso. En concreto, la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1992 implicaba la modificación del artículo 100 del viejo Tratado de Roma de 1958, según el cual la aprobación de cualquier iniciativa legislativa en el ámbito socio-laboral dependía del acuerdo unánime de los socios nacionales representados en el Consejo Europeo. Las nuevas condiciones de voto permitieron que las iniciativas legislativas presentadas por la Comisión Europea pudieran ser aprobadas aún con la oposición de un número reducido de estados

² Propuesta de Directiva del Consejo de Europa (1991) OJ/C39/10.

miembros. Tras Maastricht, aquellos que rechazasen los acuerdos mayoritarios quedarían facultados para auto-excluirse de los mismos, pero ya no podían bloquear su aprobación por parte del resto de socios nacionales. Con unas nuevas reglas de juego sobre la mesa, la Comisión Europea reactivó, una vez más, su proyecto de Directiva sobre información y consulta de trabajadores en empresas transnacionales.

Cuadro 1. Desarrollo constitucional previo a la adopción de la Directiva 94/45/CE

| DEL 05/12/1990 AL 31/10/1993 | DEL 01/11/1993 AL 30/03/1994 | DEL 01/04/1994 AL 22/09/1994 |
|---|--|--|
| <i>Artículo 100 del Tratado de Roma</i> | <i>Artículos 3.2. y 3.3. del Protocolo Social anejo al Tratado de Maastricht</i> | <i>Artículo 2.2. del Protocolo Social anejo al Tratado de Maastricht</i> |
| La adopción del proyecto de Directiva por el Consejo Europeo requiere la unanimidad de todos los socios miembros de la Comunidad. | La adopción del proyecto de Directiva por el Consejo Europeo motiva el inicio de un proceso de consulta que incluye a los agentes sociales europeos. | El Consejo Europeo adopta finalmente la Directiva 94/45/CE, con el acuerdo de 11 de los 12 socios de la Unión Europea. |

Fuente: Adaptado de Danis y Hoffmann (1995).

El proyecto de Directiva se presentó al Consejo Económico y Social y al Parlamento Europeo al término de la presidencia conjunta belga-danesa de 1993. Se introdujeron algunas modificaciones que no afectaban sustancialmente a los contenidos esenciales del texto. La reacción del Consejo Europeo, nuevamente, se vio marcada por la existencia de múltiples sensibilidades políticas.

El empresariado europeo y norteamericano (con una actividad particularmente intensa de éste último) llevó a cabo un nuevo intento de presión indirecta. *UNICE*, la patronal del sector privado, trató de dilatar al máximo el proceso de concreción normativa, siendo consciente de que, esta vez, resultaría extremadamente complejo impedir su adopción. Entre el empresariado europeo, solo el británico, representado por la *Confederation of British Industry (CBI)*, adoptó una postura radical, negándose a aceptar cualquier tipo de regulación en la materia. El empresariado estadounidense se sumó a la estrategia británica de oposición frontal. La delegación de la Cámara de Comercio Norteamericana llegó a afirmar, con el apoyo de la su administración, que la aprobación de la Directiva sobre comités de empresa europeos resultaría altamente perjudicial para las relaciones comerciales transatlánticas (Green Cowles, 1996).

Todas estas presiones se vieron acompañadas por la aparición de dudas en el seno de la Comisión Europea en torno al mecanismo político comunitario que debía conducir la fase final del proceso de adopción de la Directiva. A finales de 1993 la Comisión llegó a proponer que fueran las organizaciones empresariales y sindicales europeas quienes asumiesen la responsabilidad de negociar los contenidos finales

de la Directiva, a través del recién inaugurado Diálogo Social Europeo. Esta posibilidad, contemplada por los artículos 3.2. y 3.3. del Protocolo 14 sobre la Política Social anejo al Tratado de Maastricht, se vio abortada por la postura encontrada de los agentes sociales europeos.

Tras cuatro meses de reuniones infructuosas y ante la posibilidad de que el propio edificio del Diálogo Social Europeo pudiera verse irremediamente dañado por un fracaso como éste, la Comisión Europea reasumió la iniciativa legislativa. Al hacerlo, dejó claro a los agentes sociales (y sobre todo al empresariado) que, independientemente de las circunstancias, la Directiva sobre comités de empresa europeos vería la luz.

La reasunción de responsabilidades legislativas provocó una curiosa inversión de la tradicional estrategia del trabajo y del empresariado europeo en torno a la producción de regulación comunitaria en materia socio-laboral. La intervención de las instituciones comunitarias llevó al empresariado (a excepción de la intransigente *CBI* británica) a intentar mantener viva la negociación, con el objetivo de retener una cierta capacidad de control sobre el contenido final de la Directiva.

La reacción de la Confederación Europea de Sindicatos tampoco fue la que habría cabido esperar. Con un alto grado de pragmatismo, la CES renunció a una de sus máximas aspiraciones: la producción de regulación a través de la negociación bipartita con el empresariado europeo. Para asegurar la adopción de Directiva, la Confederación Europea de Sindicatos aceptó un texto quizá no totalmente satisfactorio, pero desde luego mucho más inmediato que aquel que pudiera resultar del Diálogo Social Europeo (Abbott, 1998).

A comienzos de marzo de 1994, la Comisión Europea optó por la acción legislativa directa, contemplada en el artículo 2.2. del Protocolo Social de Maastricht.³ La Directiva 94/45/CE vio la luz el 22 de septiembre de 1994, quedando establecido un periodo de vigencia de cinco años, al término del cual debería iniciarse un proceso de revisión.

Los socios firmantes se comprometieron a iniciar la transposición de la normativa a sus respectivos marcos nacionales. El Reino Unido fue el único país miembro que se autoexcluyó del acuerdo, tal y como había ocurrido con el Protocolo Social del Tratado de Maastricht. Así, el Reino Unido quedó eximido del cumplimiento de las disposiciones de la Directiva hasta 1997, cuando el gobierno Blair decidió la incorporación del Reino Unido a los contenidos sociales del Tratado de Ámsterdam. La Directiva 97/74/CE de 15 de diciembre de 1997 adaptó los contenidos de la Directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos a la excepcionalidad británica.

El tramo final de la larga génesis política de la Directiva 94/45/CE no respondió únicamente al intercambio de consultas entre instituciones comunitarias. En el

³ Según el artículo 2.2. el Consejo Europeo, a iniciativa de la Comisión Europea, está autorizado a adoptar disposiciones mínimas en materia social y laboral de forma autónoma.

trasfondo político resultó fundamental el papel jugado por los distintos intereses públicos y privados. El debate en torno a la Directiva provocó también la aparición de ramificaciones extraeuropeas, como demuestra la intervención de la administración norteamericana en defensa de sus empresarios. Es cierto que los agentes sociales europeos no quisieron (o no pudieron) asumir directamente el diseño de la regulación a través del Diálogo Social Europeo. Sin embargo, su influencia sobre las instituciones comunitarias a lo largo de más de veinte años de discusiones terminó siendo determinante en el carácter y en los contenidos de la Directiva 94/45/CE.

3. ‘Olvido’ y parálisis. La revisión de la directiva 94/45/ce

La Directiva 94/45/CE recogía en su artículo 15 que su procedimiento de revisión tendría que iniciarse como máximo el 22 de septiembre de 1999. El establecimiento de un plazo inicial de vigencia de cinco años, tras el cual debería evaluarse tanto la adecuación como la puesta en práctica de sus disposiciones, constituye un importante elemento de flexibilidad normativa. Al término del periodo de prueba, la Comisión Europea quedaba emplazada a emprender una ronda de consultas con las restantes instituciones comunitarias y los agentes sociales europeos para la concreción de una Directiva revisada sobre comités de empresa europeos.

Una vez finalizado el proceso de consultas, e independientemente de la reacción de las partes interesadas, el texto revisado debería ser adoptado mediante el mecanismo legislativo utilizado en Septiembre de 1994. Dicho en otras palabras, la responsabilidad última de reelaboración de la Directiva recaería nuevamente en las instituciones comunitarias, no pudiendo entrar en juego otras posibilidades de gobierno como el Diálogo Social Europeo, dado su carácter no competente en este tipo de procesos de revisión (artículos 138-139 del Tratado de la Unión Europea) (ver Köhler y González Begega, 2004).

A pesar de la claridad de estas disposiciones, la revisión de la Directiva 94/45/CE arrancó de forma muy titubeante, cuatro años después de lo previsto, y no concluyó hasta mayo de 2009. Las razones del retraso en la apertura de la revisión son en buena medida las mismas que trabaron el proceso político en múltiples ocasiones hasta Septiembre de 1994. La pérdida de impulso del proyecto europeo, la creciente complejidad de los mecanismos de gobierno en la Europa Ampliada, el cambio de orientación de la Comisión Europea y, sobre todo, la estrategia de desgaste mantenida por el empresariado, provocaron un retraso de casi diez años con respecto a la fecha de revisión inicialmente prevista.

El proceso de revisión de la Directiva 94/45/CE se inició a mediados de 2003 con la petición de una serie de informes preliminares al Consejo Económico y Social por parte de la Comisión Europea. El objeto de esta petición fue obtener información actualizada en torno al impacto efectivo de la normativa sobre comités de empresa europeos. La literatura especializada contabilizaba por entonces un número de 709 empresas transnacionales que habían decidido constituir un comité

de empresa europeo (ETUI-REHS, 2002) y junto al informe del Consejo Económico y Social, la Comisión Europea disponía de otras fuentes de información, como los trabajos académicos en torno al desarrollo práctico de la información y consulta publicados por Paul Marginson *et al.*, (1998) o Mark Carley *et al.* (2000), entre otros.

A finales del mismo 2003, el Consejo Económico y Social emitió una opinión en la que recomendaba a la Comisión Europea abordar la tarea de revisión, sin posponerla más tiempo (EESC, 2003). Una vez hecho público el texto, la Comisión Europea abrió una primera serie de contactos con los agentes sociales europeos, que dio origen, al término de la primavera de 2004 a sendas respuestas formales por parte de la Confederación Europea de Sindicatos y de *UNICE-BusinessEurope*, en representación del empresariado privado europeo (European Commission, 2004).⁴ Las posturas de las dos organizaciones en torno al impacto de la Directiva 94/45/CE y a la posibilidad de abrir el proceso de revisión de la misma variaban significativamente. A pesar de ello, los agentes sociales europeos fueron capaces de concluir un documento en el que se evaluaban las experiencias de funcionamiento de los comités de empresa europeos con el objetivo de llevar a cabo algunas recomendaciones de buenas prácticas (ETUC, UNICE, UEAPME y CEEP, 2005). Las principales conclusiones de esta valoración conjunta fueron recogidas posteriormente en una comunicación de la Comisión Europea sobre reestructuración y empleo (European Commission, 2005).

Junto a esta ronda de consultas con los agentes sociales, la Comisión Europea encargó una serie de estudios sobre el funcionamiento práctico de los comités de empresa europeos. Su intención era detectar, a partir de evidencias empíricas obtenidas del análisis de nueve casos individuales, qué aspectos específicos debían ser abordados prioritariamente en la revisión de la Directiva 94/45/CE. Los resultados de estos trabajos fueron presentados públicamente en dos seminarios celebrados conjuntamente por la Confederación Europea de Sindicatos, *UNICE-BusinessEurope* y las otras dos organizaciones empresariales europeas, *UEAPME* y *CEEP*, en septiembre y octubre de 2004.⁵

Lo cierto es que, más allá de la existencia de algunos puntos de vista comunes en torno a la utilidad de los comités de empresa europeos como herramientas de información y consulta, las opiniones de las partes en torno a la pertinencia de iniciar el proceso de revisión de la Directiva 94/45/CE no podían ser más encontradas. El empresariado mantenía que, a la altura de 2004, aún no se cumplían las precondi-

⁴ Los textos de ambas respuestas, de 19 de mayo de 2004 y 1 de junio de 2004, respectivamente, se encuentran disponibles a través de los siguientes enlaces electrónicos (www.euro-betriebsrat.de/pdf/TETUCresponse.pdf y www.euro-betriebsrat.de/pdf/unice.pdf).

⁵ Es posible consultarlos en la página electrónica del Directorado General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea (http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/company_en.htm).

ciones de madurez necesarias para modificar la normativa vigente y que, realmente, todavía no se habían aprovechado al máximo las posibilidades que ofrecía el texto adoptado en Septiembre de 1994. Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos acusaba al empresariado de estar bloqueando nuevamente avances legislativos esenciales en materia laboral y apremiaba a la Comisión Europea a comprometerse en el proceso de revisión, dado que se habían rebasado con creces los plazos inicialmente previstos.

Los puntos de tensión entre ambas partes eran múltiples, siendo uno de los más importantes el papel reservado a las organizaciones sindicales dentro de los comités de empresa europeos. La Directiva 94/45/CE no hacía mención a los derechos de participación de los sindicatos cuando, en términos prácticos, su presencia directa o indirecta resultaba esencial para su funcionamiento (ver Köhler y González Begega, 2008).

Entre las cuestiones que debían ser revisados para adecuar la experiencia práctica a los contenidos de la normativa, la Confederación Europea de Sindicatos subrayaba las siguientes: el refuerzo de los derechos de información y consulta de los trabajadores (artículos 2.1. y 2.2.); el establecimiento de mecanismos de sanción para las empresas que incurran en algún incumplimiento (artículos 9 y 11); la reducción de los umbrales de tamaño de la plantilla para ser considerada ‘empresa de dimensión comunitaria’ (artículo 2.1.); la adopción de un tratamiento específico para la información y consulta en grupos de empresas; el reconocimiento del derecho de asistencia de representantes sindicales y de expertos externos al grupo especial de negociación (artículos 5.2 y 5.4.); el establecimiento de un papel reservado a las organizaciones sindicales (artículo 5.4.); la inclusión del derecho a celebrar reuniones preparatorias y de seguimiento (artículo 5.4.); la reducción del periodo de negociación (artículo 5.1.4.); el refuerzo de las obligaciones de las empresas en materia de información (artículo 11); la modificación de los mecanismos de rescisión de los acuerdos de constitución de los comités de empresa europeos (artículo 13).⁶

El paquete de propuestas de revisión de la Confederación Europea de Sindicatos fue frontalmente rechazado por el empresariado, lo cual situó al proceso de revisión en una situación de bloqueo práctico. No obstante, y sin negar las dificultades que planteaba la difícil conciliación de las posturas de los agentes sociales europeos, la Comisión Europea tampoco contribuyó positivamente a hacer avanzar el proceso. Su indecisión constituyó un importante factor de parálisis política. El retraso en la apertura de la revisión de la Directiva 94/45/CE hasta 2003 y su extremada lentitud posterior se explican a partir del complejo momento que vive el proyecto europeo. El estancamiento constitucional y la compleja consolidación de los nuevos modelos

⁶ Para un análisis más detallado de las cuestiones concretas que han enfrentado a empresariado y trabajo europeo en torno a esta cuestión ver Buschak (1999; 2004) y Köhler y González Begega (2004).

de gobierno en la Europa Ampliada incidieron decisivamente en la decisión (más o menos implícita) de dejar en estado latente la revisión de la Directiva sobre comités de empresa europeos.

El encargado de ‘despertar’ el proceso fue, nuevamente, el Consejo Económico y Social. En septiembre de 2006 la institución comunitaria emitió una opinión en torno al papel de los comités de empresa europeos en el afianzamiento de la integración europea, invitando a la Comisión Europea a retomar sus obligaciones pendientes (ver Jagodzinski, 2006).⁷

Poco después, el Parlamento Europeo se sumó a la invitación del Consejo Económico y Social con una resolución en la que se insistía en la necesidad de no retrasar la acción legislativa de forma indefinida, puesto que ello redundaría de forma negativa en la capacidad de la Directiva revisada para responder a los retos planteados por la práctica de los comités de empresa europeos.⁸

La Comisión Europea respondió a estos llamamientos incluyendo una referencia explícita a la cuestión de la revisión de la Directiva 94/45/CE en su programa de trabajo para el año 2008 (European Commission, 2007). A continuación, decidió anunciar la apertura de una segunda (y última) ronda de consultas con las instituciones comunitarias y los agentes sociales, que debía concluir a finales de 2007. Nuevamente, y tal y como había sucedido en el proceso político anterior, la posibilidad de hacer avanzar la normativa comunitaria sobre información y consulta dependía esencialmente de la existencia de la voluntad de la Comisión Europea.

En este contexto, el Directorado General de Asuntos Sociales y Empleo comenzó a elaborar un primer proyecto de Directiva revisada en los meses centrales de 2007. El texto incluía algunas de las principales demandas de la Confederación Europea de Sindicatos (ver Buschak, 1999; 2004), como el aumento del número de reuniones ordinarias anuales, el reconocimiento explícito del derecho de asistencia de expertos, la delimitación clara de las diferentes competencias de los comités de empresa europeos y de los restantes órganos de representación laboral existentes a otros niveles y otras cuestiones relativas a la formación de los representantes de los trabajadores.

Antes de hacerse público, se produjeron filtraciones del documento que llevaron al empresariado a expresar su preocupación. Para las organizaciones empresariales europeas, la revisión de la Directiva 94/45/CE constituía, cuando menos, un ejercicio innecesario que podía resultar perjudicial para la estabilidad de los comités de

⁷ Es posible consultar el texto de esta opinión de 13 de septiembre de 2006 (SOC/220 – EESC1170/2006) a través de la página electrónica del Consejo Económico y Social Europeo (<http://eescopinions.eecs.europa.eu/>).

⁸ El texto de esta resolución de 10 de mayo de 2007 en torno al fortalecimiento de la legislación europea en materia de información y consulta de los trabajadores (P6_TA(2007)0185) se encuentra disponible en la página electrónica del parlamento europeo (<http://europarl.europa.eu/>).

empresa europeos en funcionamiento. Para las organizaciones sindicales, y también para la Comisión Europea, constituía una obligación, además de un impulso necesario al proceso en conjunto.

El ritmo de creación de nuevos comités de empresa europeos se había estancado a partir de 2000, una vez agotados los incentivos previstos por la Directiva 94/45/CE y por la incorporación del Reino Unido a su ámbito de cobertura, a partir de 1997. La tasa media de cumplimiento de la normativa comunitaria sobre información y consulta se situaba en un poco satisfactorio 37,07%. Según información procedente de la base de datos que elabora bianualmente el Instituto Sindical Europeo, y que constituye la principal herramienta de análisis cuantitativo sobre el proceso de creación de comités de empresa europeos, el número de empresas ‘de dimensión comunitaria’ o potencialmente cubiertas por la Directiva 94/45/CE, y por tanto, susceptibles de constituir un comité de empresa europeo, ascendía a 2204. De ellas, únicamente 773 habían tomado la decisión de crear un órgano de este tipo. Además, el ritmo anual de incorporación de nuevas empresas transnacionales a la información y consulta de trabajadores a escala europea también había decrecido significativamente, situándose el número de nuevos comités de empresa europeos creados por año alrededor de la veintena (ETUI-REHS, 2006).

La existencia de un número aún muy elevado de empresas cubiertas por la normativa comunitaria sin comité de empresa europeo y el estancamiento de proceso de creación de nuevos comités de empresa europeos constituía un incentivo para la actualización normativa. Ésta constituiría una buena oportunidad para atraer a nuevas empresas afectadas e invitarlas, quizá con un mayor grado de vinculación legal, a establecer una estructura de información y consulta para sus trabajadores.

Además de esta preocupación meramente cuantitativa, tanto las organizaciones sindicales como las instituciones comunitarias esperaban que la Directiva revisada pudiera ayudar a resolver algunos de los problemas de funcionamiento práctico detectados hasta el momento: sobre todo en todo lo referente al cumplimiento ‘en tiempo y forma’ de los derechos de información y consulta.

La inquietud de la organización empresarial *BusinessEurope*, fue hecha pública en una reunión celebrada en octubre de 2007. Sus principales afiliados nacionales apoyaron la toma de postura de la patronal. De hecho, el presidente de la influyente asociación alemana de empleadores (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA*) llegó a advertir al Comisario Špidla, responsable del Directorado General de Asuntos Sociales y Empleo, de los riesgos inherentes a la apertura de la revisión efectuado contra la voluntad de una de las partes. En opinión del empresariado, esta decisión podía además tener consecuencias sobre otros procesos en marcha a través del Diálogo Social Europeo.⁹

A pesar de la inquietud de la patronal europea, la Comisión Europea presentó su propuesta de Directiva revisada al Parlamento y al Consejo Europeo en junio de

⁹ Ver: www.ewc-news.com/en032007.htm.

2008 (European Commission, 2008). Un mes después, a finales del mes de agosto, el empresariado optó por una solución pragmática y firmó una posición conjunta con la Confederación Europea de Sindicatos. El texto valoraba la propuesta de la Comisión Europea como una plataforma adecuada para la modificación de la Directiva 94/45/CE y planteaba algunos puntos de acuerdos para su inclusión en la Directiva revisada, pidiendo al Parlamento y al Consejo que fueran tenidos en cuenta. Sin duda, el documento alcanzado a última hora por los agentes sociales muestra la flexibilidad estratégica del empresariado europeo a la hora de combinar una estrategia de presión indirecta de bloqueo y participación directa para tratar de adaptar los contenidos de la regulación a sus intereses cuando no queda otra opción. Por otro lado, es evidente que el acuerdo de los agentes sociales proporcionó un impulso definitivo al proceso de revisión.¹⁰

En septiembre de 2008, la Confederación Europea de Sindicatos incluía en su memorando a la presidencia francesa de la Unión Europea (correspondiente al semestre julio-diciembre de 2008) una petición expresa para que no se pusieran trabas a la aprobación de la Directiva revisada (ETUC, 2008). La rapidez de las discusiones finales entre Parlamento Europeo y Consejo constituye una de las últimas acciones impulsadas por la presidencia francesa. De hecho, entre los meses de diciembre de 2008 y abril de 2009, el Parlamento Europeo, primero, y el Consejo, después, alcanzaron un acuerdo político sobre la propuesta a través del procedimiento de co-decisión, dando con ello paso a la adopción de la Directiva 2009/38/CE, el 6 de mayo de 2009. Tras esta fecha, los estados miembros disponen de un periodo de dos años, hasta el 5 de mayo de 2011, para completar la transposición de la nueva Directiva a sus marcos normativos nacionales.

4. Diez años después. La directiva 2009/38/ce

La Directiva 2009/38/CE revisa y adapta los contenidos de la Directiva 94/45/CE. El texto revisado incluye modificaciones que afectan a múltiples aspectos de funcionamiento de los comités de empresa europeos. La Directiva revisada culmina un prolongado y complejo debate político previsto originalmente en el texto de Septiembre de 1994. Al mismo tiempo, el proceso se ha visto jalonado por importantes hechos que, como el *affaire Vilvoorde*,¹¹ han servido para mostrar la

¹⁰ El texto de este documento se encuentra disponible en: www.etuc.org/IMG/pdf_2008-01528-E.pdf

¹¹ El denominado caso *Vilvoorde* afectó al comité de empresa europeo de Renault y su resolución supuso un refuerzo de las garantías de información y consulta. En 1997, la dirección de la empresa automovilística francesa anunció el cierre de su instalación situada en la localidad belga de Vilvoorde, obviando sus obligaciones de someter previamente la decisión al comité de empresa europeo. Los representantes de los empleados emprendieron acciones legales contra la empresa, alegando que no habían tenido la posibilidad de ejercer

existencia de importantes deficiencias en el texto de Septiembre de 1994 que han incidido negativamente sobre la práctica de los comités de empresa europeos (Köhler y González Begega, 2004).

El intenso debate que caracterizó la revisión de la Directiva 94/45/CE encuentra su reflejo en algunos de los contenidos de la nueva Directiva. En este sentido, resulta interesante llevar a cabo un doble ejercicio.

En primer lugar, obviamente, deben evaluarse las novedades introducidas por la Directiva 2009/38/CE, con respecto a la norma a la que sustituye. Para ello, resulta de particular utilidad el cuadro comparativo que ofrece la Memoria sobre Situación Socioeconómica y Laboral 2008, publicada por el Consejo Económico y Social de España (CES, 2009).

El segundo ejercicio, más innovador, pasa por comparar las cuestiones introducidas por la Directiva 2009/38/CE con las demandas de revisión de la Confederación Europea de Sindicatos, que podrían ser consideradas un techo de ‘máximos’ que ha sido progresivamente rebajado.

Los cambios más importantes de la Directiva revisada hacen referencia a la inclusión de una definición del derecho de información, a la mejora de la definición de consulta, a la introducción de una definición de transnacionalidad y a la clarificación de la competencia transnacional de los comités de empresa europeos.

Además, el texto revisado incluye una referencia a la articulación de los vínculos entre los distintos niveles de representación de los trabajadores en el ámbito de la empresa y menciona expresamente una serie de derechos de los representantes de los trabajadores: el derecho a recibir formación financiada por la dirección de la empresa; el derecho de los miembros de los comités especiales de negociación a celebrar reuniones preparatorias y de seguimiento; o el derecho a contar con la asistencia de expertos (incluyéndose una mención a su procedencia sindical).

Por último, la nueva Directiva obliga a las empresas a informar a los agentes sociales europeos de la apertura de negociaciones conducentes a la creación de un comité de empresa europeo, especifica un mandato o función específica a los miembros del grupo laboral del comité de empresa europeo para la representación colectiva de la plantilla de la empresa y obliga a la dirección de la misma a proporcionar al comité de empresa europeo los medios necesarios para el desarrollo adecuado de esta función.

El cuadro inferior 2 resume las principales novedades de la Directiva revisada de mayo de 2009. Se incluye además una nota, relativa a cada una de las modificacio-

sus derechos. El fallo de los tribunales de justicia en Bélgica y Francia invalidó la decisión de cierre y forzó a Renault a iniciar un procedimiento de información y consulta extraordinario en torno al futuro de la planta de Vilvoorde. La decisión judicial supuso un fuerte revés para la dirección de Renault y también una clara advertencia para otras empresas (Lorber, 1997).

nes, que alude a la promoción institucional o por parte de las organizaciones empresariales y sindical europeas, de dichas novedades.

Cuadro 2. Principales modificaciones introducidas por la Directiva 2009/38/CE (Directiva revisada sobre comités de empresa europeos)

| MATERIA | DIRECTIVA 94/45/CE | DIRECTIVA 2009/38/CE |
|---|------------------------------|--|
| Carácter transnacional de la información y consulta (16° Considerando) | Sin definición (no acotado). | Es conveniente que el carácter transnacional de una cuestión (sometida a información y consulta) se determine teniendo en cuenta tanto el alcance de sus efectos potenciales como el nivel de dirección y representación que implica. A este efecto, se consideran transnacionales las cuestiones que interesen al conjunto de la empresa o del grupo de empresas, o al menos a dos Estados miembros. Entre ellas se encuentran, con independencia del número de Estados miembros interesados, las que revistan importancia para los trabajadores europeos en términos del alcance de sus posibles efectos o las que impliquen transferencia de actividades (1) (3). |
| Aplicación de sanciones en caso de provisión insatisfactoria de los derechos de información y consulta (36° Considerando) | No contemplada. | De acuerdo con los principios generales del Derecho comunitario: deben aplicarse procedimientos administrativos o judiciales, así como sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales a la gravedad de las infracciones en caso de que se incumplan las obligaciones que emanan de la presente Directiva (3). |
| Definición de información (art. 2.f.) | Sin definición. | La transmisión de datos por el empleador a los representantes de los trabajadores para que éstos puedan tener conocimiento del tema tratado y examinarlo; la información se efectuará en un momento, de una manera y con un contenido apropiados, de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores <i>realizar una evaluación pormenorizada del posible impacto y, en su caso, preparar las consultas con el órgano competente de la empresa o del grupo de empresas de dimensión comunitaria</i> (1) (2). |

| | | |
|---|---|---|
| Definición de consulta (art. 2.g) | El intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre los representantes de los trabajadores y la dirección central o cualquier otro nivel de dirección más apropiado. | La apertura de un diálogo y el intercambio de opiniones entre los representantes de los trabajadores y la dirección central o cualquier otro nivel de dirección más apropiado, en un momento, de una manera y con un contenido que permitan a los representantes de los trabajadores, sobre la base de la información facilitada <i>sobre las medidas propuestas acerca de las cuales se realiza la consulta y sin perjuicio de las responsabilidades de la dirección</i> , y en un plazo razonable, <i>que pueda ser tomada en cuenta en la empresa o el grupo de empresas de dimensión comunitaria (1) (2)</i> . |
| Grupo especial de negociación (art. 5.4.) | Para la celebración de un acuerdo según el artículo 6, la dirección central convocará a un grupo especial de negociación, informando a las direcciones locales, que podrá estar asistida por expertos de su elección. | Para la celebración de un acuerdo según el artículo 6, la dirección central convocará una reunión con el grupo especial de negociación. Informará de ello a las direcciones locales. Antes y después de cada reunión con la dirección, el grupo especial de negociación podrá reunirse, con los medios necesarios para su comunicación, sin que estén presentes los miembros de la dirección central. Para las negociaciones, el grupo especial de negociación podrá pedir que la asistan en su tarea expertos de su elección, <i>entre los que podrán figurar representantes de organizaciones de trabajadores competentes y reconocidas a nivel comunitario</i> . Estos expertos y <i>representantes de las organizaciones de trabajadores</i> podrán asistir, con carácter consultivo, a las reuniones de negociación a solicitud del grupo especial de negociación (1) (2). |

| | | |
|--|-----------------|---|
| Mandato de los representantes de los trabajadores (art. 10.1./10.2./10.4.) | No contemplado. | Los miembros del comité de empresa europeo <i>dispondrán de los medios necesarios para aplicar los derechos derivados de la presente Directiva para representar colectivamente</i> los intereses de los trabajadores de la empresa o del grupo de empresas de dimensión comunitaria. Sin perjuicio del artículo 8, los miembros del comité de |
|--|-----------------|---|

| | | |
|---|------------------------|---|
| | | <p>empresa europeo informarán a los representantes de los trabajadores de los establecimientos (...), sobre el contenido y los resultados del procedimiento de información y consulta establecido de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva. Cuando sea necesario para el ejercicio de su función representativa en un entorno internacional, los miembros de la comisión negociadora y del comité de empresa europeo <i>recibirán formaciones sin pérdida de salario</i> (1) (2).</p> |
| <p>Relación entre el comité de empresa europeo y otros órganos de representación laboral a escala nacional y local (art. 12.1./12.2./12.3.)</p> | <p>No contemplada.</p> | <p>La información y la consulta del comité de empresa europeo se articularán con las de los órganos nacionales de representación de los trabajadores con respeto de las competencias y los ámbitos de intervención de cada uno de ellos y de los principios enunciados en el artículo I, apartado 3. Las modalidades de articulación entre la información y la consulta del comité de empresa europeo y de los órganos nacionales de representación de los trabajadores quedarán reguladas por el acuerdo previsto en el artículo 7. Este acuerdo se realizará sin perjuicio de las disposiciones del Derecho nacional y/o las prácticas nacionales en relación con la información y consulta a los trabajadores. Los Estados miembros dispondrán que, a falta de tales modalidades definidas por acuerdo, el proceso de información y consulta <i>se realice en el comité de empresa europeo y en los órganos nacionales de representación de los trabajadores</i> cuando vayan a adoptarse decisiones que puedan acarrear cambios importantes en la organización del trabajo o en los contratos de trabajo (1) (2).</p> |
| <p>Adaptación de los términos del acuerdo a cambios en la estructura de la empresa o grupo de empresas (art.13)</p> | <p>No contemplada.</p> | <p>Cuando se produzcan modificaciones significativas en la estructura de la empresa o del grupo de empresas de dimensión comunitaria y no existan disposiciones previstas por los acuerdos vigentes con arreglo al artículo 6 o al presente artículo o se produzcan conflictos entre las disposiciones de dos o más acuerdos aplicables, la dirección central abrirá la negociación contemplada en el artículo 5 por</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | | iniciativa propia o a solicitud escrita de, al menos, cien trabajadores o de sus representantes (1). |
| Revisión o renegociación de los acuerdos vigentes (art.14.1.) | No estarán sometidas a las obligaciones resultantes de la Directiva aquellas empresas con comité de empresa europeo constituido antes de 22 de septiembre de 1996 (fecha de expiración del artículo 13). | Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, no estarán sometidas a las obligaciones que resultan de la presente Directiva las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria en los que: i) Se haya celebrado un acuerdo o acuerdos aplicables al conjunto de los trabajadores que prevean la información y consulta transnacional a los trabajadores con arreglo al artículo 13 (...), o estos acuerdos se hayan revisado debido a cambios en la estructura de las empresas o grupos de empresas; o ii) <i>se haya firmado o revisado un acuerdo celebrado con arreglo al artículo 6 de la Directiva 94/45/CE entre la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva y la fecha prevista en el artículo 16 (a lo largo de los dos años siguientes)</i> (1) (2). |

(1) Comisión Europea; (2) Opinión conjunta de los agentes sociales europeos; (3) Parlamento Europeo.

Fuente: adaptado de CES (2009).

El segundo ejercicio que propone este apartado es comparar los cambios introducidos por la Directiva 2009/38/CE con las principales demandas de la agenda sindical. Tal y como puede observarse en el cuadro inferior, muchas de ellas resultan insuficientemente satisfechas por el texto revisado (ver ETUC/SDA, 2009).

Cuadro 3. Principales demandas sindicales no recogidas en el texto de la Directiva revisada

| MATERIA | AGENDA SINDICAL |
|--|--|
| General | Creación de un registro público sobre acuerdos de comité de empresa europeo. |
| Definición | Reducción de los umbrales de 1000 a 500 trabajadores de plantilla total y de 150 a 100 trabajadores de plantilla nacional. |
| | Precisión de la definición de ‘empresa que ejerce el control’ para incluir a <i>joint-ventures</i> y franquicias. |
| Negociación y constitución del comité de empresa europeo | Reconocimiento del derecho sindical a recabar información sobre la cobertura de una empresa por la normativa comunitaria sobre información y consulta. |
| | Reducción del periodo de negociación a un año (con prórroga de seis meses). |

| | |
|--|--|
| | Aplicación de los requerimientos subsidiarios en caso de suspensión de las negociaciones durante más de cuatro meses. |
| | Reconocimiento del derecho a nombrar sustitutos para el grupo especial de negociación y para el comité de empresa europeo. |
| | Reconocimiento del derecho de los sindicatos a iniciar las negociaciones de constitución del comité de empresa europeo. |
| Acceso a centros de trabajo | Reconocimiento del derecho de los miembros del comité de empresa europeo a acceder a los centros de trabajo. |
| Confidencialidad | Concreción de la información sujeta a confidencialidad. |
| Protección de los derechos de información y consulta | Garantía de procedimientos legales (costes ocasionados por una eventual demanda judicial a cubrir por el empleador). |
| | Invalidación de las decisiones corporativas en caso de violación de los derechos de información y consulta. |
| Requerimientos subsidiarios | Celebración de, al menos, dos reuniones ordinarias por año, con sus correspondientes reuniones de seguimiento por el comité de empresa europeo. |
| | Celebración de cuatro reuniones ordinarias por parte del comité restringido. |
| | Introducción de una definición más precisa de ‘circunstancias excepcionales’ que motivan la convocatoria de reuniones extraordinarias. |
| | Eliminación de la posibilidad de restringir los servicios de asesoramiento a solo un experto. |
| | Reconocimiento del derecho de los expertos a participar en todas las reuniones. |
| Reconocimiento sindical | Reconocimiento del derecho de los delegados sindicales a participar en las reuniones del comité de empresa europeo. |
| | Eliminación de las restricciones existentes a la incorporación de delegados sindicales como miembros de pleno derecho del comité de empresa europeo. |

Fuente: Adaptado de ETUC/SDA (2009).

Con esta agenda, la Confederación Europea de Sindicatos buscaba la ampliación de las posibilidades de participación de los trabajadores europeos en la toma de decisiones corporativas a escala transnacional. Junto a este objetivo, las propuestas se dirigían a alcanzar un reconocimiento de la actividad sindical de soporte de los comités de empresa europeos en la nueva normativa. Este reconocimiento solo se ha alcanzado parcialmente, a través de la dotación de un carácter específicamente sindical a la figura del experto que asesora al grupo especial de negociación (artículo

lo 5.4.).¹² Sin embargo, la no aceptación de las propuestas relativas al reconocimiento del derecho de los representantes sindicales a participar en las reuniones de los comités de empresa europeos puede plantear algunos problemas. Las organizaciones sindicales han constituido un actor clave en la práctica de los comités de empresa europeos, no solo en la fase de negociación de los acuerdos de constitución, sino también, y como ha demostrado la investigación empírica, en etapas posteriores de desarrollo (González Begega, en prensa). La no atención a estas demandas en la nueva Directiva deja abiertas cuestiones pendientes en la normativa comunitaria sobre información y consulta, tal y como ocurrió en Septiembre de 1994.

5. Discusión

La revisión de la Directiva sobre comités de empresa europeos ha tratado de introducir una mayor seguridad y efectividad en el ejercicio de los derechos de información y consulta en empresas transnacionales. Una vez superadas las condiciones de letargo iniciales, el espíritu que ha guiado el debate político liderado por la Comisión Europea se ha orientado a adaptar la normativa, vigente durante 15 años, a la práctica de los comités de empresa europeos. El resultado de este proceso ha resultado insatisfactorio para algunos actores, que percibieron en este proceso una oportunidad para extender los actuales espacios de participación laboral en la toma de decisiones corporativas. La posibilidad de ampliar los derechos de información y consulta, introduciendo un mayor componente vinculante a las opiniones expresadas por los trabajadores, ni siquiera fue contemplada entre las propuestas de la CES. Este hecho supone un problema de primera magnitud, dado que la investigación empírica constata que la ausencia de una práctica efectiva del derecho de consulta constituye uno de los factores del desarrollo insatisfactorio de muchos comités de empresa europeos.

Además, las expectativas de los sindicatos acerca de un mayor reconocimiento de sus actividades en torno a los comités de empresa europeos también se han visto truncadas. En la Directiva revisada, el papel de los sindicatos queda reducido al de agentes asesores de los representantes de los trabajadores en la negociación del comité de empresa europeo. Las posibilidades de elaborar un registro público de acuerdos de constitución o de empresas afectadas por la Directiva han sido desechadas, con lo que se ha perdido una oportunidad de construir una herramienta que localice e incentive la creación de nuevos comités de empresa europeos.

¹² El grupo especial de negociación es el órgano laboral encargado de alcanzar el acuerdo de constitución del comité de empresa europeo, en representación de los intereses de los empleados. La composición, mandato y garantías del grupo especial de negociación se encuentran reguladas en el artículo 5 de la Directivas 94/45/CE y de la Directiva 2009/38/CE.

Otro aspecto interesante de la Directiva 2009/38/CE es el progresivo atenuado al que se vieron sometidos sus contenidos en las últimas fases del debate político. En comparación con las primeras propuestas formuladas por la Comisión Europea en 2007, el aspecto final de la Directiva revisada resulta mucho menos ambicioso. Como ocurrió en 1994, la renuncia a contenidos más amplios es, en buena medida, el resultado de un ejercicio de realismo efectuado por los actores de las relaciones laborales europeas, fundamentalmente por los sindicatos y las instituciones comunitarias. Y como tal, es también un buen ejemplo de las dificultades de producción de regulación avanzada en materia socio-laboral en el actual contexto europeo.

La literatura aún no se muestra pródiga en torno a la interpretación e impacto potencial de la Directiva revisada. El poco tiempo transcurrido desde su adopción explica este hecho que, sin duda, comenzará a ser subsanado en fechas próximas. No obstante, es posible adelantar algunas conclusiones. En primer lugar, la Directiva revisada continúa siendo un instrumento legal que se limita a invitar a las empresas a constituir un procedimiento para la información y consulta a sus trabajadores. Como se ha afirmado, tal vez se haya perdido una oportunidad para reducir su voluntarismo o, al menos, para forzar la elaboración de un registro oficial de empresas cubiertas por la Directiva.

El texto revisado se centra, sobre todo, en una serie de precisiones terminológicas y operativas. No altera la flexibilidad de procedimiento y mandato original y tampoco introduce limitaciones al grado de discrecionalidad de los actores de las relaciones laborales de empresa, a la hora de adaptar sus contenidos.

Los juicios en torno a la nueva Directiva 2009/38/CE no deberán diferir demasiado de los que, en su momento, se efectuaron sobre su predecesora. Las posiciones más optimistas continuarán valorando el carácter abierto de la norma, apoyado en el principio de subsidiariedad, que materializa el resultado de un ejercicio de corporatismo europeo y facilita el control democrático de las empresas transnacionales. Por el contrario, las posiciones más pesimistas, seguirán los todavía actuales argumentos de Wolfgang Streeck (1997), que inciden en el minimalismo, escasa ambición y nula capacidad armonizadora de la norma. Para quienes han defendido estos argumentos, la Directiva revisada no será más que una constatación de la incapacidad para fijar un objetivo de convergencia de la fragmentaria realidad europea de instituciones y prácticas de representación de trabajadores a escala de empresa.

Más allá de sus contenidos y en lo que hace referencia a los mecanismos de gobierno comunitario, la nueva Directiva apuntala la vía de regulación social negociada abierta por su antecesora. La principal característica del proceso de concreción normativa, sobre todo en la fase abierta tras la publicación de la posición conjunta de los agentes sociales de agosto de 2008, es el respeto al principio de gobierno compartido entre las instituciones comunitarias y los agentes sociales europeos. En cualquier caso, e independientemente de los juicios anteriores, la Directiva 2009/38/CE cierra un obligado ejercicio de actualización (sobre todo conceptual y técnica) de la regulación europea sobre información y consulta, completando, por el

momento, el edificio normativo sobre representación de trabajadores en empresas transnacionales.

6. Bibliografía

- Abbott, K. (1998). The ETUC and its role in advancing the cause of European workers' participation rights. *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 19 Núm. 4, 605-631.
- Buschak, W. (1998). Five years after: a look forward to the revision of the EWC Directive. *TRANSFER*, Vol. 5 Núm. 3, 384-392.
- Buschak, W. (2004). The practical and legal problems of European works councils: reviewing the Directive. En I. Fitzgerald y J. Stirling (Eds.), *European works councils. Pessimism of the intellect, optimism of the will?* (pp. 67-79). London: Routledge.
- Carley, M. and Marginson, P. (2000). *Negotiating European works councils under the Directive: a comparative analysis of article 13 and article 6 agreements*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Consejo Económico y Social de España (2009). *Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral 2008*, Madrid: CES.
- Cressey, P. (1993). Employee participation. En M. Gold (Ed.), *The social dimension: employment policy in the European Community* (pp. 85-104). London: Macmillan.
- Danis, J.J. and Hoffmann, R. (1995). From the Vredeling Directive to the European works councils Directive. Some historical remarks. *TRANSFER*, Vol. 1 Núm. 2, 180-187.
- European Commission (2004). *European works councils: fully realising their potential for employee involvement for the benefit of enterprises and their employees*, Brussels, 19/04/2004.
- European Commission (2005). *Commission Communication. Restructuring and employment. Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union*, COM (2005) 120 final of 31/03/2005, Brussels.
- European Commission (2007). *Making globalisation an opportunity. The Commission work programme for 2008*, IP/07/1578, Brussels, 23/10/2007.

- European Commission (2008). *Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs*, SEC(2008)2166-2167, Brussels.
- European Economic and Social Council (2003). *Opinion of the Section of employment, social affairs and citizenship on the practical application of the European works council Directive (94/45/CE) and on many aspects of the Directive that might need to be revised*, SOC/139, Brussels, 16 september 2003.
- European Trade Union Institute (2006). *Database on European works councils*, Brussels: ETUI-REHS.
- European Trade Union Institute (2008). *Database on European works councils*, Brussels: ETUI-REHS.
- European Trade Union Conference (2008). *Trade Union Memorandum to the French Presidency of the European Union*, Brussels: ETUC.
- European Trade Union Conference and Social Development Agency (2009). *Strengthening the know-how and the capacities for effective action*, Brussels: ETUI.
- ETUC, UNICE, UEAPME y CEEP (2005). *Lecciones extraídas de los comités de empresa europeos. Valoración conjunta de ETUC, UNICE, UEAPME y CEEP*, Bruselas.
- Falkner, G. (1996). European works councils and the Maastricht Social Agreement: towards a new policy style. *Journal of European Public Policy*, Vol. 3 Núm. 2, 192-208.
- González Begega, S. (en prensa). *Participación de los trabajadores europeos en empresas transnacionales. Tres estudios de caso*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Green Cowles, M. (1996). The EU committee of AmCham: the powerful voice of American firms in Brussels. *Journal of European Public Policy*, Vol. 3 Núm. 3: 339-358.
- Jagodzinski, R. (2006). EESC opinion on European works councils. Breathing new life into revision of the EWC Directive 94/45/EC? *TRANSFER*, Vol. 12 Núm. 4, 644-645.
- Knutsen, P. (1997). Corporatist tendencies in the Euro-polity: the EU Directive of 22 September 1994 on European works councils. *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 18 Núm. 2, 289-323.

- Köhler, H.D. y González Begega, S. (2004). ¿Hacia un sistema de relaciones industriales europeo? La respuesta de los comités de empresa europeos. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 22 Núm. 1, 7-36.
- Köhler, H.D. y González Begega, S. (2008). El Diálogo Social Europeo. De la macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Vol. 72, 251-270.
- Marginson, P., Gilman, M., Jacobi, O. and Krieger, H. (1998). *Negotiating European Works councils. An analysis of agreements under article 13*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Scharpf, F. (1996). Negative and positive integration in the political economy of European Welfare States. En G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter and W. Streeck (Eds.), *Governance of the European Union* (pp. 15-39). London: Sage.
- Télo, M. et Gobin, C. (1994). *Quelle Union Européenne?*, Bruxelles: Institut d'Etudes Européennes.