



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 11.9.2014
COM(2014) 563 final

2014/0259 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo, respecto de las cuestiones relacionadas con la política social

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Las Decisiones del Consejo propuestas permitirán a los Estados miembros ratificar el Protocolo del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en lo sucesivo «el Protocolo».

El Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, (nº 29), de la OIT, («el Convenio»), es uno de los ocho convenios fundamentales de la OIT que constituyen las normas fundamentales internacionales del trabajo, y se considera un instrumento de derechos humanos. En 1930, al adoptar el Convenio, la Conferencia Internacional del Trabajo («la Conferencia») instó a los Estados a poner fin lo antes posible al empleo del trabajo forzoso, y a tipificarlo como delito. Sin embargo, más de 80 años después, y a pesar de la ratificación casi universal del Convenio, esta práctica se sigue aplicando, aunque de formas distintas a las que suscitaron estas inquietudes a principios del siglo XX. La OIT estima que al menos 20,9 millones de personas en el mundo son víctimas del trabajo forzoso.

El Protocolo, adoptado en la sesión 103ª de la Conferencia, pretende abordar las lagunas existentes en la aplicación y progresar en la prevención de la trata con fines de explotación laboral y en la protección y la indemnización de las víctimas del trabajo forzoso.

La Unión Europea (UE) se ha comprometido a promover los derechos humanos y el trabajo digno, así como a erradicar la trata de seres humanos, tanto en el interior de sus fronteras como en sus relaciones exteriores. En el contexto del Protocolo también es de particular importancia el compromiso de la UE con el fomento de la protección de los derechos del niño y la igualdad de género, ya que las mujeres pueden ser especialmente vulnerables a algunas formas de trabajo forzoso. Los derechos en el trabajo son un pilar fundamental del trabajo digno. Al ratificar los Convenios de la OIT y los Protocolos relacionados, los Estados miembros de la UE emiten una importante señal sobre la coherencia de la política de la UE en lo relativo a la promoción de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo y la mejora de las condiciones de trabajo en todo el mundo.

Además, como parte de la estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos¹, la Comisión instó a los Estados miembros de la UE a ratificar todos los instrumentos internacionales, acuerdos y obligaciones jurídicas pertinentes. Esto contribuirá a abordar la trata de seres humanos de una forma más eficaz, coordinada y coherente. El refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE ha sido también una prioridad estratégica de la Comisión durante los últimos años. La Directiva horizontal sobre los derechos de las víctimas garantizará que las víctimas de delitos se benefician de unas normas mínimas comunes en materia de derechos durante las investigaciones policiales y los procedimientos judiciales. El Protocolo debe entenderse como parte de este trabajo.

Por tanto, es necesario que cualquier impedimento jurídico existente a nivel de la UE para la ratificación del Protocolo por parte de los Estados miembros de la Unión Europea se elimine a nivel de la UE. El contenido del Protocolo no plantea ningún problema respecto del acervo de la UE vigente.

Las disposiciones del Protocolo refuerzan el marco jurídico internacional mediante el establecimiento de obligaciones para prevenir el trabajo forzoso y proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación, como la indemnización.

¹ Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012–2016), COM(2012) 286, de 19 de junio de 2012 .

El Protocolo, en sus artículos 1 y 6, exige que los Estados miembros de la OIT desarrollen una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso y tomen medidas para aplicar las disposiciones del Protocolo, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

El artículo 2 del Protocolo establece las medidas que deben adoptar los Estados miembros de la OIT para evitar el trabajo forzoso, a saber:

- educación e información destinadas en especial a las personas consideradas particularmente vulnerables, así como a los empleadores;
- esfuerzos para garantizar que tanto el ámbito de la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio como el control de su cumplimiento abarquen a todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía; y para que se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo;
- la protección de las personas, en particular los trabajadores migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación;
- apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia; y
- acciones para abordar las causas generadoras que aumentan el riesgo de trabajo forzoso.

Por lo que se refiere a las víctimas del trabajo forzoso, el artículo 3 establece que se adoptarán medidas eficaces para su identificación, liberación, protección, recuperación y readaptación, así como para proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo. En el artículo 4 se exige que los Estados miembros de la OIT se aseguren de que todas las víctimas tienen acceso a acciones jurídicas y de reparación, como una indemnización, y de que las autoridades competentes están facultadas para no enjuiciar a las víctimas por participar en las actividades ilícitas que se hayan visto obligadas a realizar.

Además, el artículo 5 prevé la cooperación internacional para prevenir y erradicar el trabajo forzoso y el artículo 7 suprime las disposiciones transitorias del Convenio.

El Protocolo aborda ámbitos del Derecho de la UE que ya están sujetos a un elevado grado de reglamentación.

En sus disposiciones sobre la prevención del trabajo forzoso, el Protocolo aborda aspectos pertenecientes al ámbito de la política social de la UE en relación con los cuales la legislación de la UE establece normas mínimas sobre las condiciones de trabajo².

En sus disposiciones sobre la protección de las víctimas y el acceso a acciones jurídicas y de reparación, el Protocolo aborda aspectos relativos a la cooperación judicial en asuntos penales, en relación con los cuales la legislación de la UE establece normas mínimas para la lucha contra la trata de seres humanos y la defensa de los derechos de las víctimas³.

² Incluidas la Directiva 91/533/CEE, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, la Directiva 2008/104/CE, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, así como las Directivas sobre seguridad y salud en el trabajo: Directiva marco 89/391/CEE, Directiva 2003/88/CE sobre el tiempo de trabajo, Directiva 94/33/CEE sobre protección de los jóvenes en el trabajo, y Directiva 92/85/CEE sobre protección de la maternidad.

³ Directiva 2011/36/UE («lucha contra la trata») y Directiva 2012/29/UE («derechos de las víctimas»).

Algunas partes del Protocolo interactúan además con la libertad de circulación de los trabajadores⁴ y con las normas en materia de asilo e inmigración⁵.

Además, el Protocolo interacciona con normas de la política comercial común, acuerdos internacionales de la UE e instrumentos de comercio y cooperación al desarrollo que hacen referencia a las normas fundamentales del trabajo y a la ratificación y aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT por parte de terceros países y en la UE.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

No procede.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

El Protocolo es un acuerdo internacional vinculante, sujeto a ratificación y vinculado al Convenio. Crea obligaciones jurídicas aplicables a los Estados que lo ratifican y solo podrá ser ratificado por los Estados que hayan ratificado el Convenio.

En la OIT, un Protocolo se utiliza para revisar parcialmente un Convenio o añadir elementos al mismo, a fin adaptarlo a los cambios y hacerlo más pertinente. El artículo 19, apartado 4, de la Constitución de la OIT, sobre la adopción y ratificación de los convenios, también se aplica a los protocolos.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)⁶, y, más específicamente, en lo que se refiere a la conclusión y ratificación de un Convenio de la OIT⁷, los Estados miembros no están capacitados para ratificar el Protocolo fuera del marco de las instituciones de la Unión Europea, puesto que partes del mismo corresponden a ámbitos de competencia de la UE.

Por otro lado, la Unión Europea como tal tampoco puede ratificar un protocolo de la OIT, ya que, con arreglo a las normas de la OIT, solo los Estados pueden ser parte de dichos protocolos.

Puesto que el asunto del presente Protocolo corresponde en parte a ámbitos de competencia de la UE y en parte a ámbitos de competencia de los Estados miembros, las instituciones de la UE y los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para cooperar en la ratificación del Protocolo y en la aplicación de los compromisos resultantes del mismo⁸.

En la última década, el Consejo ya ha autorizado a los Estados miembros a ratificar, en interés de la UE, cinco convenios de la OIT, parte de los cuales correspondían a ámbitos de competencia de la UE⁹.

⁴ Artículo 45 del TFUE y Reglamento (UE) n° 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

⁵ Directiva 2004/81/CE («permiso de residencia para las víctimas») y Directiva 2009/52/CE («sanciones a los empresarios»). La Directiva 2008/115/CE («retorno»), la Directiva 2011/98/UE («permiso único») y la Directiva 2014/36/UE («trabajadores temporeros») también están afectadas por determinadas disposiciones del Protocolo y por la Recomendación correspondiente.

⁶ Sentencia AETR del TJUE, asunto 22/70 de 31 de marzo de 1971, Rec. 1971, 263; véase también el artículo 3, apartado 2, del TFUE, que codifica estos principios.

⁷ Dictamen 2/91 del TJUE, de 19 de marzo de 1993, relativo al Convenio n° 170 sobre productos químicos, Rec. 1993, p. I-1061.

⁸ Dictamen 2/91 del TJUE (*ibídem*), apartados 36, 37 y 38.

⁹ Decisión del Consejo, de 14 de abril de 2005, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre

En relación con el Protocolo, la reglamentación se encuentra en una fase avanzada por lo que se refiere a los distintos aspectos de la trata de seres humanos, la protección de las víctimas y las políticas laborales incluidos en el Protocolo, hasta el punto de que los Estados miembros ya no pueden actuar en calidad de Estados soberanos para abordar estos asuntos con terceras partes¹⁰. El artículo 82, apartado 2, y el artículo 153, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen el principal fundamento jurídico de la legislación de la UE pertinente, que es más detallada que los principios generales establecidos en el Protocolo.

No existe incompatibilidad alguna entre las disposiciones del Protocolo y los requisitos mínimos en estos ámbitos establecidos en el acervo de la UE.

En consonancia con el artículo 19, apartado 8, de la Constitución de la OIT, el Protocolo establece normas mínimas. El acervo de la UE adopta el mismo planteamiento. Esto significa que la legislación de la UE puede ser más estricta que las normas de la OIT y viceversa¹¹.

Por lo tanto, las Decisiones del Consejo propuestas autorizarán a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión, las Partes del Protocolo correspondientes a ámbitos de competencia de la UE, y les recomendarán llevar a cabo los esfuerzos necesarios para hacerlo antes de finales del 2016 a más tardar.

Las Decisiones del Consejo propuestas se basan, por un lado, en el artículo 218, apartado 6, del TFUE, leído junto con su artículo 82, apartado 2, que proporciona el principal fundamento jurídico de la legislación de la UE en materia de cooperación judicial en asuntos penales pertinentes para abordar la trata de seres humanos y los derechos de las víctimas; y, por otro lado, en el artículo 153, apartado 2, párrafo segundo, del TFUE, leído en conjunción con su artículo 218, apartado 6, que proporciona el principal fundamento jurídico de la legislación de la UE en materia de protección y mejora de las condiciones laborales que resultan pertinentes para prevenir el trabajo forzoso.

El Protocolo persigue varios objetivos que están vinculados entre sí de forma indisoluble, sin que ninguno de ellos sea secundario e indirecto en relación con los demás. En particular, el Protocolo tiene por objeto, por un lado, lograr unas condiciones laborales dignas, y, por otro, proteger a las víctimas del trabajo forzoso u obligatorio y sancionar a los autores de los delitos en cuestión. Por tanto, debe reflejarse tanto en el artículo 82, apartado 2, del TFUE como en su artículo 153, apartado 1, letras a) y b). Una decisión única no puede adoptarse con arreglo a una base jurídica doble si los procedimientos exigidos por cada una de dichas bases jurídicas son incompatibles¹². Este es el caso en el presente asunto, habida cuenta de que las cuestiones

los documentos de identidad de la gente de mar (Convenio n° 185), DO L 136 de 30.5.2005, p. 1; Decisión del Consejo, de 7 de junio de 2007, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006, de la Organización Internacional del Trabajo, DO L 161 de 22.6.2007, p. 63; Decisión del Consejo, de 7 de junio de 2010, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre el Trabajo en la Pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio n° 188), DO L 145 de 11.6.2010, p. 12; Decisión del Consejo, de 28 de enero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio relativo a la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, de 1990, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio n° 170), (2014/52/UE); y Decisión del Consejo, de 28 de enero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos, de 2011, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio n° 189), (2014/51/UE).

¹⁰ Dictamen 2/91 del TJUE, apartados 25 y 26.

¹¹ Dictamen 2/91 del TJUE, apartado 18.

¹² Véase la reciente sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de junio de 2014, Asunto C-377/12, apartado 34.

relativas a la cooperación judicial en asuntos penales no son vinculantes para Dinamarca, lo que se traduce en derechos de voto divergentes en el Consejo. Por lo tanto, se requieren dos decisiones distintas del Consejo.

En cuanto al objetivo de proteger a las víctimas del trabajo forzoso u obligatorio y sancionar a los autores de tales delitos, el artículo 82, apartado 2, del TFUE, es el único fundamento jurídico en el que debería basarse la presente propuesta. Es cierto que el Protocolo alude también a la condición de residente de las víctimas del trabajo forzoso u obligatorio, en la medida en que tal condición es necesaria para que estas víctimas tengan acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces (véase, en particular, el artículo 4 del Protocolo). Sin embargo, dicho objetivo, relacionado con el artículo 79 del TFUE, es solo incidental, mientras que los objetivos de prevenir y combatir la trata de seres humanos y proteger a las víctimas, relacionados con el artículo 82, apartado 2, del TFUE¹³, son considerados como el objetivo y el componente predominantes.

La Comisión recuerda, en este contexto, que el 14 de abril de 2014, de conformidad con el artículo 218, apartados 3 y 4 del TFUE, presentó al Consejo una Recomendación del Consejo por la que se autoriza a abrir negociaciones y se fijan directrices de negociación en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en relación con un Protocolo dirigido a complementar el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 (nº 29), de la Conferencia Internacional del Trabajo [COM(2014) 238 de 14.4.2014]. La Comisión recuerda asimismo que esta recomendación se ha debatido en las reuniones del Grupo de trabajo del Consejo de 5 de mayo, 14 de mayo y 16 de mayo de 2014, y que, tras varios intentos de llegar a una solución consensuada, en la reunión del Coreper de 23 de mayo de 2014 se decidió no seguir adelante con la cuestión y, por tanto, no presentar el proyecto de decisión al Consejo para su adopción. Como consecuencia, la Comisión emitió la siguiente declaración que se hizo constar en el acta del Coreper:

«La Comisión recuerda la obligación de cooperación leal entre los Estados miembros y la Comisión en cualquier circunstancia. La ausencia de estas decisiones conducirá a una situación de incumplimiento de los Tratados, puesto que los Estados miembros no son legalmente libres para contraer compromisos jurídicos sobre cuestiones de la competencia de la Unión en las negociaciones internacionales fuera del marco de las decisiones de la UE. La Comisión evaluará las medidas adecuadas que deben adoptarse a este respecto. La Comisión recuerda la necesidad de respetar las competencias de la Unión para evitar cualquier incompatibilidad entre el acervo de la Unión y los instrumentos de la OIT objeto de negociación y para que los Estados miembros actúen en defensa de los intereses de la UE en la OIT.»

La Comisión señala, además, que, a pesar de que no ha habido adopción de dicho proyecto de decisión, los Estados miembros han procedido a la negociación y la adopción, en el marco de la OIT, del Protocolo del Convenio sobre el trabajo forzoso 2014. Habida cuenta de la importancia del Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, la Comisión, mediante la presente, propone, sobre la base del artículo 218, apartado 6, del TFUE, que se autorice a los Estados miembros a ratificar el mencionado Protocolo, actuando conjuntamente en interés

¹³ Véase, en particular, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que se basa en el artículo 82, apartado 2, del TFUE, y la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, que se basa en el artículo 82, apartado 2, y el artículo 83, apartado 1, del TFUE. El artículo 1, apartados 1, 2, y 3; el artículo 2, letras a) y c); el artículo 3 y el artículo 4, apartados 1 y 2; del Protocolo afectan directamente a los asuntos regulados por dichas Directivas.

de la Unión. La Comisión subraya al mismo tiempo que la presente propuesta no puede, de ninguna forma, considerarse como una aceptación por su parte de la legalidad del procedimiento que ha desembocado en la adopción del mencionado Protocolo en el seno de la OIT.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo, respecto de las cuestiones relacionadas con la política social

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 153, apartado 1, letras a) y b), del TFUE, leído en relación con su artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo¹⁴,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión Europea fomenta la ratificación de los convenios internacionales en el ámbito del trabajo que la Organización Internacional del Trabajo considera actualizados, con objeto de contribuir a los esfuerzos de la Unión Europea para promover los derechos humanos y el trabajo digno para todos, así como para erradicar la trata de seres humanos tanto dentro como fuera de la Unión, para lo que la protección de los principios y derechos fundamentales en el ámbito del trabajo constituye un aspecto clave.
- (2) Parte de las normas que incluye el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), denominado en lo sucesivo «el Protocolo», son competencia de la Unión, de conformidad con el artículo 153, apartado 1, letras a), y letra b), del TFUE. En particular, algunas de las normas del Protocolo ya están cubiertas por el acervo de la UE en el ámbito de la política social¹⁵.
- (3) Como consecuencia, los Estados miembros no pueden contraer compromisos con respecto a dichas partes fuera del marco de las instituciones de la Unión Europea¹⁶.

¹⁴ DO C de, , p. .

¹⁵ En particular el artículo 1, apartado 1 y el artículo 2, letras a) y d), del Protocolo relativo a asuntos del ámbito de aplicación de la Directiva 91/533/CEE, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, de la Directiva 2008/104/CE, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal y de las Directivas sobre seguridad y salud en el trabajo, incluidas la Directiva marco 89/391/CEE, la Directiva 2003/88/CE sobre el tiempo de trabajo, la Directiva 94/33/CEE sobre protección de los jóvenes en el trabajo y Directiva 92/85/CEE sobre protección de la maternidad.

¹⁶ Asunto 22/70 del TJUE, Comisión contra Consejo («AETR»), Rec. 1971, 263, apartado 22 y Dictamen 2/91 («OIT»), Rec. 1993, p. I-1061, apartado 26, y Asunto C-45/07, Comisión contra Grecia, Rec. 2009, p. I- 701, apartado 31.

- (4) El artículo 19, apartado 4, de la Constitución de la OIT, sobre la adopción y ratificación de los convenios, se aplica asimismo a los protocolos, que son acuerdos internacionales vinculantes, sujetos a ratificación y vinculados a un convenio.
- (5) La Unión Europea no puede ratificar el Protocolo ya que solo los Estados pueden ser Partes en el mismo.
- (6) Por tanto, es necesario autorizar a los Estados miembros a ratificar el Protocolo, actuando conjuntamente en interés de la Unión Europea, respecto de las partes que son competencia de la Unión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 153, apartado 1, letras a), y letra b), del TFUE.
- (7) Las disposiciones de la propuesta de Protocolo distintas a las relativas a la política social serán objeto de una decisión adoptada paralelamente a la presente Decisión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Por la presente se autoriza a los Estados miembros a ratificar, por lo que se refiere a las partes correspondientes a ámbitos de la competencia conferida a la Unión Europea por el artículo 153, letras a) y b), del TFUE, el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 2

Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para depositar sus instrumentos de ratificación del Protocolo ante el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo lo antes posible, y de preferencia antes del 31 de diciembre de 2016.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente