

LA LEGISLACIÓN LABORAL INTERNACIONAL: MANDATO Y FUNCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO*

Joaquín García Murcia**
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. Una primera noción de legislación laboral internacional. –2. El sistema normativo de la Organización Internacional del Trabajo. –3. Otros componentes de la legislación laboral internacional. –4. La relación de la Organización Internacional del Trabajo con la Unión Europea.

RESUMEN

El impulso exterior ha despertado el interés de la legislación laboral internacional como conjunto de normas provenientes de instancias supranacionales que contribuyen a la institucionalización de las relaciones de trabajo. Dentro de la misma destaca, como parte fundamental, el sistema normativo de la Organización Internacional del Trabajo que, requiriendo la previa aceptación de los Estados y conviviendo con la normativa nacional y sus problemas jerárquicos, cumple funciones de proyección en el ámbito laboral, de la seguridad social y de la protección de riesgos sociales. Pese a que existen otros componentes de naturaleza pública en la legislación laboral internacional como la Organización de Naciones Unidas y el Consejo de Europa, la Unión Europea y el Derecho comunitario se dibujan como los mayores focos de producción de normas laborales que, consecuentemente, deben estar en obligatoria relación con la OIT para contribuir al cumplimiento de estándares mínimos de condiciones de trabajo y a la proliferación de mecanismos de conexión entre ordenamientos jurídicos.

ABSTRACT

The importance of the international labour legislation as a set of standards from supranational instances that contributes to the institutionalization of working relations is due to the external impulse. Within this legislation, it underlines, fundamentally, the regulatory system of the International Labour Organisation, that is projected in the areas of labour, social security and social risks, although the priori acceptance by States is required and it has to live side by side with national legislation and its hierarchy problems. In the international labour legislation there are others public components, including the United Nations, the Council of Europe or the European Union. The Community Law is one of the biggest focus of labour standards production, and the Euro-

*Recibido el 29 de abril de 2019. Aprobado el 1 de mayo de 2019.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

pean Union must be in connection with the ILO to contribute to the compliance with minimum standards of working conditions and the creation of new connection mechanisms between legal systems.

Palabras clave: legislación laboral internacional, Organización Internacional del Trabajo, Unión Europea, Derecho Comunitario, estándares mínimos de condiciones de trabajo, jerarquía normativa, coordinación normativa.

Key words: International labour legislation, International Labour Organisation, European Union, Community Law, minimum standards of working conditions, normative hierarchy, policy coordination.

1. UNA PRIMERA NOCIÓN DE LEGISLACIÓN LABORAL INTERNACIONAL

Es muy probable que, por razones fáciles de comprender, la calificación de “legislación laboral internacional” se haya forjado dentro de la doctrina laboralista para referirse preferentemente a la normativa emanada de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), institución de la que precisamente celebramos su centenario por estas fechas. Pero, en buena lógica, el concepto de legislación laboral internacional debe entenderse comprensivo de todas aquellas normas que, teniendo su origen en instancias de carácter supranacional, contribuyen, de uno u otro modo, a la institucionalización y regulación de las relaciones de trabajo. Dicho de otra manera: es comprensible y explicable su conexión prioritaria con la actividad normativa de la OIT, al menos en medios académicos y de análisis científico, pero la producción de normas de carácter internacional cuenta también con otras muchas sedes y manifestaciones. En cualquier caso, cuando hablamos de legislación laboral internacional estamos hablando de normas que, por definición, van más allá de la perspectiva nacional del Derecho del Trabajo, que es sin duda la más clásica y perceptible, y que probablemente sea aún la predominante en nuestros días, pero que no es evidentemente la única. Ni es discutible la relevancia que desde hace tiempo han tenido las normas internacionales para la regulación del trabajo, ni puede negarse un cierto auge en la consideración e invocación de esa otra dimensión normativa de los sistemas laborales y de seguridad social. Tampoco cabe desconocer su fuerte crecimiento en algunos espacios o mercados de trabajo, como es el caso de la Unión Europea.

Son muchas, obviamente, las causas de emergencia y las funciones que ha venido a cumplir esa normativa internacional en el mundo del trabajo, que prácticamente es tanto como decir en el ámbito del trabajo asalariado, puesto que es esa clase de trabajo la que, como es sabido, sigue concitando o provocando en mayor medida la acción del legislador. Entre las principales causas de ese vector internacional de la legislación laboral y social han de destacarse desde luego las necesidades de impulso exterior que muchas veces se han dejado notar para que los Estados procuren una regulación apropiada de sus relaciones de trabajo, así como la conveniencia de contar a escala mundial o supranacional con unas orientaciones de mínima precisión y con unos principios básicos para llevar a cabo esa tarea de forma satisfactoria. En el plano de las funciones, es claro que a la legislación internacional debe atribuirse un papel sobresaliente en la fijación de unos umbrales o estándares básicos para las condiciones de trabajo, en el establecimiento de unas pautas comunes de regulación en ámbitos supranacionales de similar cultura y parecido nivel de desarrollo económico, y en la implantación de conexiones institucionales u orgánicas entre los ordenamientos nacionales implicados, en este caso con la finalidad primordial de abordar adecuadamente los problemas derivados de las corrientes migratorias o, simplemente, del desplazamiento o tránsito de personas entre diferentes países con fines de trabajo.

En su sentido más puro o estricto, dentro del concepto de legislación laboral internacional tienen asiento las normas de naturaleza pública, esto es, las normas aprobadas por organiza-

ciones o instituciones de carácter internacional nacidas de los pertinentes acuerdos, tratados o concertos entre Estados. Pero ese tipo de normas convive desde hace tiempo con otros segmentos de regulación de las relaciones de trabajo que también son relevantes, entre los que la negociación colectiva constituye un apartado cada vez más nutrido y efectivo. Desde la perspectiva que ahora interesa (la perspectiva internacional), esa negociación presenta dos manifestaciones fundamentalmente: de un lado, los convenios colectivos negociados en el ámbito de las empresas multinacionales, cuya aplicación territorial varía en función de la dimensión y ubicación de la empresa de referencia, con la posibilidad de alcanzar, en organizaciones productivas de gran calibre e implantación, una envergadura prácticamente mundial; de otro, los convenios o acuerdos colectivos negociados a escala supranacional por organizaciones de trabajadores y de empresarios, ya sea para atender los problemas laborales específicos de un determinado sector de actividad (como el sector marítimo, por poner un ejemplo de experiencia real), ya sea para ocuparse del conjunto de las relaciones de trabajo dentro de un cierto ámbito territorial (como ocurre con los acuerdos resultantes de los procesos de diálogo social que se vienen desarrollando en el contexto de la Unión Europea).

2. EL SISTEMA NORMATIVO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Como ya se ha dejado ver, las normas aprobadas en el seno de la Organización Internacional del Trabajo constituyen sin duda alguna una parte sustancial de lo que venimos llamando “legislación laboral internacional”; como también hemos dicho, no suponen la totalidad de esa legislación, pero acaso sean la parte más significativa y más poderosa de la misma, al menos desde el punto de vista de su irradiación y de su radio de acción. El sistema normativo de la OIT es, en efecto, el segmento más venerable, longevo y experimentado dentro de ese acervo internacional, y es asimismo el más ambicioso y comprometido desde el punto de vista de su proyección funcional y material. Podría decirse, incluso, que es con seguridad el segmento más genuino y representativo de lo que entraña la puesta en marcha de una acción legislativa a escala supranacional o internacional. Si bien se mira, ninguno de los restantes estratos de la legislación laboral internacional ha llegado a alcanzar su capacidad de incidencia, su ascendencia o su nivel de protagonismo en el ámbito de las relaciones de trabajo, cuando menos desde una perspectiva global y no exclusivamente regional.

A la altura de nuestros días, el sistema normativo de la OIT es sobradamente conocido y está suficientemente difundido tanto en medios profesionales como en los correspondientes ámbitos de estudio e investigación. Pero vale la pena, de cualquier forma, destacar en estos momentos algunos de sus rasgos más característicos. En ese sentido, habría que decir por lo pronto que es un sistema de normas de complejidad robusta y relativamente completo, puesto que a base de constancia y persistencia ha conseguido abordar en la práctica todos los contextos y todos los aspectos de las relaciones de trabajo merecedores de algún tipo de atención por parte de la legislación. Sus más recientes incursiones, relacionadas con los desafíos contemporáneos del trabajo por efecto de las nuevas tecnologías, con la adecuada delimitación jurídica de la relación de trabajo o con los últimos riesgos detectados en el trabajo, como el acoso laboral, por poner algunos ejemplos, vienen a dar buena prueba de ello. Conviene tener en cuenta, además, que no es sólo un sistema de proyección estrictamente laboral, sino que también tiene ingredientes propios de los sistemas normativos preocupados por la seguridad social y la protección de riesgos sociales. Desde este particular punto de vista, no se trata tan sólo de que la cobertura del trabajador ante los riesgos de accidente o enfermedad haya figurado entre las primeras preocupaciones de la OIT, sino también, y más aún, de que la labor legislativa de dicha organización ha sido decisiva en gran número de casos para la construcción e implantación de los sistemas nacionales de seguridad social.

Debe recordarse, por otro lado, que el sistema normativo de la OIT no es autosuficiente ni autónomo ni en su proyección funcional ni en su manera de regir. Con esos calificativos se quiere decir que no se dirige a un espacio propio y exclusivo de relaciones de trabajo (un hipotético espacio de relaciones de trabajo que se proyecta fuera del ámbito de la OIT).

tético sistema de relaciones de trabajo de ámbito internacional), sino a los sistemas nacionales, que por lo general, y como parece lógico, ya cuentan con otros instrumentos o segmentos normativos de elaboración propia. La norma de la OIT, para más señas, se dirige a los Estados para que éstos, mediante los cauces pertinentes, y mediante su propia acción normativa, procedan, tras la pertinente asunción o aceptación, a otorgarle el correspondiente espacio de juego dentro de sus confines. Normalmente, el visto bueno de los Estados respecto de las normas de la OIT tiene lugar a partir del oportuno acto de ratificación, como está previsto, concretamente, en el ordenamiento nacional español, en el que ya desde el texto constitucional —y, con anterioridad, desde la parte general o “Título Preliminar” del Código Civil— se precisan las condiciones que han de seguirse para hacer viable la entrada en el ámbito doméstico de las normas que vienen de instancias supranacionales. También es habitual que, una vez ratificada la norma internacional en cuestión, el propio Estado, a través de sus particulares procedimientos de construcción normativa, proceda a insertar las previsiones o prescripciones de la OIT en alguno de los instrumentos que componen su sistema jurídico nacional, para darle así la oportunidad real de entrar en funcionamiento. De todo ello podemos deducir dos pequeñas conclusiones: en primer lugar, que la validez de la norma de la OIT dentro del territorio nacional depende de su aceptación por parte del Estado, y, en segundo lugar, que normalmente los Estados deben llevar a cabo una especie de transposición de la norma de la OIT a su Derecho interno para que aquella alcance plena y verdadera capacidad de regir. A todo lo cual cabría añadir que las normas de la OIT también admiten la posibilidad de que esa incorporación al sistema nacional se efectúe a través de la negociación colectiva, aunque sea el Estado, en última instancia, el responsable dentro de su territorio de la observancia efectiva de esas normas internacionales una vez que han sido ratificadas.

Se trata, como puede apreciarse, de una curiosa concurrencia de las normas de la OIT con las normas del Estado, bajo el presupuesto de que hay coincidencia en su respectivo ámbito de aplicación, en tanto que, como hemos dicho, el destino de las normas de la OIT no es un hipotético sistema internacional de relaciones laborales, sino cada uno de los sistemas nacionales de los países que, siendo partícipes de la OIT, proceden a la oportuna ratificación o aceptación. Cabría plantearse si puede tener sentido la “internacionalización” de las relaciones laborales, o de parte de las mismas, con vistas a la creación de un espacio propio para la acción normativa de la OIT, más allá de los espacios puramente nacionales. Pero tal cosa no deja de ser todavía una hipótesis de trabajo más que una realidad conocida o verificable, con independencia de que en ocasiones la OIT haya intentado ofrecer catálogos normativos de pretendida validez mundial (como contrapeso, a veces, de la progresiva mundialización del gobierno económico). De cualquier modo, y dejando al margen ahora esos hipotéticos escenarios, aquella necesidad de convivencia de las normas de la OIT con las normas del Estado al que se dirigen no deja de suscitar diversos problemas e interrogantes. En principio, la articulación entre una y otra franja normativa puede parecer fácil o sencilla, porque las prescripciones normativas de la OIT, con independencia de que sean más o menos exigentes en su contenido, suelen contar, como hemos visto, con la participación del Estado, en el sentido de que el proceso natural para la vigencia de las reglas de la OIT tiene como presupuesto o punto de partida la adaptación previa del sistema nacional a los correspondientes niveles o estándares. Dicho de otro modo: la norma de la OIT informa y orienta, y la norma nacional regula en sentido propio. Para ello es habitual, además, que el Estado cuente con un holgado margen de apreciación, no ya porque las prescripciones de la OIT sean normalmente mínimas o muy básicas, sino más bien porque la norma de la OIT suele dar diversas opciones de regulación.

Ese panorama general, no obstante, no elimina por completo los riesgos de colisión o concurrencia conflictiva entre la norma internacional y la norma nacional. Pueden plantearse dudas, efectivamente, acerca de la norma preferente o de mayor jerarquía cuando ambos segmentos normativos abordan una misma materia de manera desajustada o divergente, por falta de incorporación al Derecho nacional de las prescripciones de la OIT, por deficiencias de cualquier otro tipo en el ordenamiento interno o por la propia configuración, tradición o fisonomía de las normas domésticas. El riesgo cobra mayor envergadura, cabe pensar, cuando se trata de materias reguladas en el ámbito nacional por la negociación colectiva, ya sea por la mayor distancia

que pudiera existir entre la posición de los sujetos negociadores del convenio colectivo y el correspondiente mandato de la OIT, que se dirige de manera más directa, formal o inmediata a los poderes del Estado, ya sea por la diversidad de posiciones que pueden y suelen registrarse entre las diferentes unidades que componen el mapa de la negociación colectiva. Sea como fuere, ¿qué norma debe considerarse preferente, en el supuesto de que no fueran compatibles? ¿La norma nacional o la norma de la OIT? Desde el punto de vista estricto del principio de jerarquía probablemente haya que sostener la prevalencia de la norma internacional (salvando la posición especial de la norma constitucional), pero también hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones la norma nacional alcanza en términos globales un nivel superior al que se deduce de la norma de la OIT, aunque en algún aspecto particular pueda situarse aparentemente en niveles inferiores. ¿Basta que en un punto concreto la regla nacional, por ejemplo un convenio colectivo, ofrezca condiciones inferiores para inclinarse por la prevalencia de la norma internacional, aunque en una comparación más global sea preferible la norma interna? Nuestra jurisprudencia social dio a veces una respuesta negativa a esa pregunta, basándose para ello en el nivel global del sistema interno, pero en los últimos tiempos tal opción interpretativa parece recabar menor grado de aceptación, tal vez por la inesperada y singular incidencia que en algunos de estos casos ha llegado a tener la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como es fácil de imaginar, esos posibles problemas de colisión entre la norma nacional y la norma de la OIT se pueden presentar sobre todo a propósito de los Convenios de dicha Organización. En verdad, los Convenios constituyen el eje del sistema normativo de la OIT, especialmente si atendemos a su poder normativo y su grado de vinculación o exigencia. Los Convenios de la OIT tienen en efecto no sólo vocación de regir sino también auténtica naturaleza normativa, con independencia de que, como ya hemos advertido con carácter más general, en la mayor parte de los casos dirijan sus prescripciones a los Estados para que estos acomoden su normativa interna a tales postulados o criterios de regulación. Partiendo de ese perfil normativo, y de esa estrategia reguladora (que a fin de cuentas se asienta sobre la convicción de que es preferible instar al Estado para que intervenga a sustituirlo en su típica función reguladora), también es cierto que los Convenios de la OIT pueden cumplir y vienen a cumplir en efecto muy diversas funciones, todas ellas relacionadas con el sistema nacional de referencia. La primera función, y probablemente la más característica de la dimensión normativa de la OIT, es desde luego la de información e impulso respecto de la legislación nacional, a la que los Convenios de la OIT tratan de activar y orientar, para que se aprueben normas sobre determinados aspectos de las relaciones de trabajo y para que tales normas se ajusten a determinados parámetros. Una segunda función, que puede compatibilizarse con la anterior dentro de un mismo Convenio, es la de interpretación de la legislación interna, como es propio, por poner un ejemplo muy señalado, de los Convenios de la OIT sobre libertad sindical. Una tercera función destacable, de nuevo compatible con las anteriores, es la de cobertura de lagunas o vacíos de regulación, como en nuestro país ha venido ocurriendo con ciertos preceptos del Convenio de la OIT sobre vacaciones retribuidas. Una cuarta función es la de apoyo a los Estados para la creación de estructuras administrativas de gobierno y gestión de las relaciones laborales y, a fin de cuentas, para la implantación de una Administración especializada en materia laboral y social. Y una quinta función perceptible en los Convenios de la OIT es la puesta en contacto y en su caso la coordinación de diferentes sistemas nacionales con vistas al tratamiento de determinados asuntos o problemas de orden laboral o social, como es el caso, paradigmático, de los Convenios sobre trabajadores migrantes.

De todas formas, ni el sistema normativo de la OIT se agota en los Convenios, pues también contiene Recomendaciones, ni la acción de la OIT se agota en la configuración y expansión de dicho sistema, pues también se manifiesta a través de otros muchos soportes, instrumentados e iniciativas. Las Recomendaciones de la OIT son normas, aunque de notable singularidad, en tanto que renuncian por definición a la fuerza vinculante propia de los productos normativos para volcarse más bien en una función de guía u orientación, que muchas veces tiene la pretensión de contribuir a la comprensión y aplicación de un Convenio ya existente sobre la materia de referencia (Convenio del que la Recomendación es una especie de complemento o nutriente),

y otras veces el propósito más o menos declarado de ensayar o anticipar, con ese carácter positivo y no imperativo, una regulación futura de tono más exigente. En lo que toca a las funciones no normativas, son reseñables dentro de la OIT, entre otras, sus labores de asistencia técnica, de estudio e investigación en el ámbito de las relaciones de trabajo, y de prospección y diagnóstico de los problemas laborales (a la manera del reciente Informe sobre el futuro del trabajo). En un lugar intermedio, o, cuando menos, con naturaleza muy singular, se sitúan otras dos tareas o facetas de la OIT. Por un lado, la atención de quejas por supuesto incumplimiento de los Convenios por parte de los Estados (ya sea por actos concretos, ya sea por el estado deficiente de su legislación nacional), lo cual puede conducir a la puesta en marcha de encuestas o a la elaboración de informes sobre la situación normativa o institucional en el país en cuestión, y puede desembocar en la petición o propuesta de cambios normativos o institucionales. Y, por otro lado, la afirmación de principios fundamentales o la proclamación de catálogos de derechos básicos en el ámbito del trabajo y el empleo, con ánimo de potenciar y procurar su observancia a escala mundial, como es el caso de la Declaración de 1998 y de las que la han complementado en fechas posteriores, siempre con el trabajo libre y decente como objetivo prioritario.

3. OTROS COMPONENTES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL INTERNACIONAL

Ya sabemos que junto al sistema normativo de la OIT la categoría de “legislación laboral internacional” alberga otros diversos estratos o segmentos, más allá de lo que representa para la regulación de las relaciones de trabajo a esa escala supranacional tanto la negociación colectiva en sentido tradicional como el denominado “diálogo social”. Cabría hablar de tres grandes componentes de naturaleza pública o institucional dentro de esos otros espacios de la legislación laboral internacional, una serie de componentes que, como es obvio, han de operar y realizar sus funciones en colaboración o convivencia con las normas de la OIT. El primero de ellos tiene conexiones evidentes con esta misma Organización, sobre todo porque procede de un tronco común. Se trata, como ya habrá advertido el lector, de las normas aprobadas en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la que la OIT también es partícipe (como lo fue en su origen de la Sociedad de Naciones). La ONU no cuenta, ciertamente, con una regulación específica o exclusivamente laboral, pero sí ha propiciado la aprobación de instrumentos normativos con contenido laboral y social. Son cartas y declaraciones de derechos, que tienen proyección general para el conjunto de las relaciones sociales pero que contienen una interesante veta laboral y social. Se trata de la Declaración de Derechos Humanos de 1948 y, como una especie de complemento y especificación de la misma, del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966, gestado y crecido, por lo demás, en una especie de vía paralela a la del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Como el lector recordará, dentro de estos instrumentos se reconoce buen número de derechos laborales (como el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad salarial, el derecho al descanso o el derecho de libertad sindical), y se proclama también el derecho a la seguridad social.

Otro foco de producción de normas internacionales con trascendencia laboral es el Consejo de Europa, que, como de todos es sabido, cuenta con dos instrumentos de interés en el mundo del trabajo. El primero de ellos es el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, que incluye sobre todo derechos de carácter general pero que, como se ha demostrado mediante la correspondiente experiencia jurisdiccional, ha logrado conseguir una proyección nada despreciable en el ámbito de las relaciones de trabajo, por la vertiente laboral que pueden alcanzar algunos de sus derechos (como el respeto a la vida privada, la libertad de expresión o el derecho de igualdad y no discriminación). El segundo instrumento procedente del Consejo de Europa que tiene relevancia para el trabajo es la Carta Social Europea, aprobada en 1961 en su versión original y revisada en 1996. Ni que decir tiene que se trata ya de una norma específicamente laboral y social, pues no tiene otra vocación que el reconocimiento de derechos a favor de las personas que trabajan o que viven de su trabajo. Por ello mismo, su capacidad de impacto e influencia en el ámbito laboral y social es en principio mucho mayor que en el caso del Convenio de 1950, aunque también hay que tener en cuenta que su formulación es tan directa y precisa como la del Convenio (entre otras razones,

porque se dirige prioritariamente a la acción normativa del Estado), y que la Carta, a diferencia de ese otro instrumento, no está dotada de órganos de interpretación y aplicación de carácter jurisdiccional, sino únicamente de instancias de seguimiento de naturaleza más bien política (como el Comité de Derechos Sociales).

La tercera franja de la legislación laboral internacional más allá del sistema normativo de la OIT está representada por el Derecho de la Unión Europea. De todos es sabido que no se trata de un ingrediente puramente laboral, y que la Unión Europea se ha ido acercando al ámbito de las relaciones de trabajo, y de la protección social, desde terrenos que en sus orígenes fueron preferentes o más conectados a los fines de creación de un mercado común, como la ordenación de la producción y el comercio. Pero con el paso del tiempo, y por muy diversos factores, las competencias de la Unión Europea en materia laboral y social han llegado a adquirir una envergadura extraordinaria, como hoy en día puede comprobarse sin mayor dificultad en el Tratado de Funcionamiento de esa organización supranacional, especialmente en su Título X sobre Política Social. No cabe ninguna duda de que en la actualidad el mayor foco de producción de normas laborales reside precisamente en las pertinentes instituciones comunitarias, y tampoco es discutible que el principal instrumento de orientación e impulso de los ordenamientos laborales nacionales es en nuestros días el llamado Derecho comunitario. Para dar una caracterización medianamente consistente de esta particular parcela de lo que hemos venido calificando como legislación laboral internacional haría falta mucho más espacio del aquí disponible, pero basten tres indicaciones al respecto: por lo pronto, es una parcela que se inscribe en un sistema mucho más amplio y complejo, y que junto a los fines propios de la legislación laboral debe atender otros bienes y objetivos, de muy diverso orden; en segundo lugar, es un bloque normativo que se compone de instrumentos reguladores de índole muy variada, lo cual condiciona su intensidad reguladora y su manera de obligar; en tercer lugar, es un entramado de normas que está dotado de mecanismos de salvaguarda y exigencia de enorme potencia, que garantizan su primacía sobre los ordenamientos nacionales y que velan por su aplicación efectiva en la hipótesis de inobservancia o incumplimiento.

4. LA RELACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO CON LA UNIÓN EUROPEA

De mucho interés sería la puesta en contacto del sistema normativo de la OIT con esas otras franjas de la legislación laboral internacional, para tratar de identificar sus puntos comunes o sus divergencias, para explorar canales de comunicación y articulación, para aquilatar su respectivo papel en la regulación del trabajo o, llegado el caso, para hacer visibles o apreciables sus recíprocos impactos o sus mutuas influencias. Quedémonos ahora con la relación entre las normas de la OIT y la actividad normativa e institucional de la Unión Europea, mucho más rica e intensa de lo que seguramente se podría pensar en una primera aproximación. Ciertamente, es difícil encontrar dentro del sistema comunitario pasajes normativos que se ocupen de manera explícita o directa de las relaciones entre una y otra organización internacional. Pero más allá del papel que a estos efectos pudieran jugar las cláusulas generales de apertura de la Unión Europea hacia otras organizaciones internacionales (presentes como se sabe en diversos capítulos de los Tratados constitutivos y, especialmente, en el Título dedicado por el Tratado de Funcionamiento de la UE a los Acuerdos Internacionales), vale la pena recordar que en el año 1959 fue firmado un Acuerdo de colaboración entre la OIT y la entonces denominada Comunidad Económica Europea, para contribuir, fundamentalmente, a la expansión económica, la mejora del empleo y la elevación del nivel de vida en el espacio comunitario.

La relación entre ambas organizaciones es, en cualquier caso, algo poco menos que inevitable, entre otras razones porque los países pertenecientes a la UE son también miembros de la OIT y porque, desde hace ya bastantes lustros, la UE viene ocupándose no sólo del mercado y la producción sino también de las condiciones de trabajo y de los derechos de las personas que trabajan. Es una relación, por lo demás, que cuenta ya con numerosas y muy diversas manifestaciones, que en parte tienen que ver con la posición de la UE como sujeto de Derecho internacional (y la pertinente distribución de competencias con sus Estados miembros), y en parte

son consecuencia de la implicación de las instituciones comunitarias en la observancia y la difusión de determinados valores en el ámbito del trabajo y el empleo. Entre esas manifestaciones figura la autorización, orientación o “invitación” de la UE a los Estados que forman parte de la misma con vistas a ratificar los correspondientes Convenios de la OIT, bajo el presupuesto de que la ratificación, siendo aún función del Estado, se cierne sin embargo sobre materias que son competencia de la Unión. También es reseñable, dentro de esa misma línea, la aprobación de directivas comunitarias para consolidar y facilitar la aplicación en el ámbito comunitario de reglas procedentes de la OIT previamente asumidas mediante acuerdo colectivo entre los correspondientes interlocutores sociales, o para asegurar el cumplimiento efectivo por parte de los Estados miembros de sus obligaciones en relación con determinados convenios internacionales (como los relativos a las condiciones de vida y trabajo de la gente del mar). Es digna de mención, asimismo, la invocación de las normas y principios de la OIT como paradigma de regulación laboral en los acuerdos celebrados por la UE con terceros Estados (como es el caso del Acuerdo económico y comercial firmado en el año 2016 con Canadá), al igual que la utilización de las normas de la OIT como elemento interpretativo de las normas comunitarias de contenido paralelo y, en su caso, de los derechos laborales proclamados por el acervo comunitario (como ha ocurrido en sede jurisdiccional con el derecho a vacaciones). Son de interés, en fin, los programas comunes de cooperación entre la OIT y la UE para la difusión de buenas prácticas de gobernanza en un determinado país o para el respeto de los derechos y principios básicos del trabajo en el contexto de las transacciones comerciales y económicas, a veces con la participación de otras organizaciones internacionales (como la OCDE).

Esta experimentada y creciente relación entre la OIT y la UE puede hacer aconsejable, por otra parte, una labor de cotejo o de contraste entre las normas de contenido laboral o social aprobadas en el seno de una y otra Organización. Tampoco hay mucho espacio en estos momentos para un empeño de tales características, que para su cabal cumplimiento requeriría un análisis minucioso de uno y otro acervo normativo, con atención a su origen, a sus propósitos y objetivos o a su concreta formulación, entre otros datos de interés. Pero cabe la posibilidad de decir, cuando menos, que en algunas materias la acción normativa de la OIT ha influido en las normas laborales de la UE (como ha podido ser el caso, por citar tan sólo algunos de los posibles ejemplos, de la limitación de los tiempos de descanso y el reconocimiento de derechos de descanso, o incluso el de la igualdad salarial), mientras que en otras ha sido la correspondiente norma de la UE la que ha servido de algún modo de espoleta para la entrada en escena de la OIT (como ha podido suceder en materia de protección del trabajador frente a la insolvencia de la empresa o en la regulación específica de las empresas de trabajo temporal). Tampoco está de más poner de relieve que una comparación entre uno y otro sistema normativo arroja en esencia tres tipos de escenarios: materias tratadas por uno y otro sistema en sentido similar o coincidente aunque sea con diferencias de cronología (igualdad de trato y no discriminación, conciliación de trabajo y responsabilidades familiares), materias tratadas por uno y otro sistema pero con orientación distinta o en algún aspecto divergente (corrientes migratorias, trabajos de estiba portuaria, trabajo de los jóvenes y menores, extinción del contrato de trabajo), y materias diferenciales o no compartidas (libertad sindical en la OIT; participación de los trabajadores, transmisión de empresa o trabajo atípico, en la UE).