



Bruselas, 21.3.2013
COM(2013) 152 final

2013/0085 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta permitirá a los Estados miembros ratificar legalmente el Convenio nº 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 2011, sobre el trabajo digno para los trabajadores domésticos, en lo sucesivo denominado «Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos» o «el Convenio».

El Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos se adoptó el 16 de junio de 2011 en la 100ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo y entrará en vigor en septiembre de 2013. En él se establece un nivel mínimo global de protección laboral para los trabajadores domésticos.

En diciembre de 2012, tres países miembros de la OIT habían ratificado el Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos, que se encuentra entre los convenios que la OIT clasifica en la categoría de convenios actualizados, y cuya aplicación promueve activamente.

La Unión Europea se ha comprometido a promover la agenda del trabajo digno, tanto en el interior de sus fronteras como en sus relaciones exteriores. Las normas laborales son un elemento esencial del concepto de «trabajo digno». La ratificación de los convenios de la OIT por los Estados miembros refleja la coherencia de la política de la Unión para mejorar dichas normas laborales a escala mundial.

Además, como parte de la estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos¹, la Comisión instó encarecidamente a los Estados miembros a ratificar todos los instrumentos, acuerdos y obligaciones jurídicas internacionales, ya que ello permitirá que la lucha contra la trata de seres humanos sea más eficaz, coordinada y coherente. Entre estos instrumentos también se encuentra el Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos.

Por consiguiente, es necesario suprimir, a nivel de la UE, todo impedimento jurídico a la ratificación por parte de los Estados miembros del Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos, cuyo contenido no es contrario en manera alguna al actual acervo de la Unión.

El objetivo de las disposiciones del Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos es contribuir a limitar los abusos y la explotación de los trabajadores domésticos. En el artículo 1 del Convenio se define «trabajador doméstico» como «toda persona [...] que realiza un trabajo doméstico (definido a su vez como "trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos") en el marco de una relación de trabajo». El Convenio obliga a los países miembros de la OIT a tomar medidas para evitar la violencia y el trabajo infantil en los empleos domésticos. El artículo 3 protege los derechos laborales fundamentales de los trabajadores domésticos al obligar a todo país miembro a adoptar las medidas previstas en el Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En las demás disposiciones del Convenio se obliga a los países miembros de la OIT a lo siguiente:

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.

- fijar una edad mínima para el trabajo doméstico y adoptar medidas de salvaguardia para los trabajadores menores de dieciocho años;
- evitar el abuso y la violencia;
- asegurar condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decentes;
- asegurar que los trabajadores sean informados sobre sus condiciones de empleo;
- regular la contratación de extranjeros y garantizar la libertad de movimiento;
- establecer la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en lo relativo a compensaciones y ventajas;
- regular y supervisar las agencias de empleo privadas; y
- establecer mecanismos de queja específicos.

El Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos trata de áreas en que el Derecho de la Unión muestra ya un alto grado de regulación.

En concreto, el Convenio aborda aspectos de política social, un área en que el Derecho de la Unión tiene establecidos requisitos mínimos sobre salud y seguridad en el trabajo, protección de los jóvenes en el trabajo, protección de la maternidad, información por escrito, tiempo de trabajo, inmigración y agencias de trabajo temporal².

El Convenio aborda aspectos de lucha contra la discriminación en que el Derecho de la Unión tiene establecidos requisitos mínimos sobre igualdad en el empleo, igualdad de género y protección de la maternidad³.

El Convenio también aborda aspectos de cooperación judicial en materia penal y de asilo e inmigración en que el Derecho de la Unión tiene establecidos requisitos mínimos sobre trata de seres humanos y sanciones a los empleadores⁴.

Además, el artículo 8 del Convenio nº 189 sobre trabajadores domésticos aborda la protección de los trabajadores domésticos migrantes, lo que incluye aspectos relativos a la libre circulación de trabajadores en virtud del Derecho de la Unión⁵.

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

No procede.

² Directiva 89/391/CEE, Directiva 94/33/CE, Directiva 91/533/CEE, Directiva 2003/88/CE, Directiva 2011/98/UE, Directiva 2008/104/CE.

³ Directiva 2000/78/CE, Directiva 2000/43/CE, Directiva 2006/54/CE, Directiva 92/85/CEE.

⁴ Directiva 2011/36/CE, Directiva 2009/52/CE.

⁵ Artículo 45 del TFUE, Reglamento nº 492/2011.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

De conformidad con las normas sobre competencias externas, que han sido establecidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶, y, en particular, por lo que se refiere a la conclusión y ratificación de un Convenio de la Organización Internacional del Trabajo⁷, los Estados miembros no pueden decidir de forma autónoma la ratificación del Convenio sin autorización previa del Consejo en los casos en que algunas partes del Convenio pertenecen al ámbito de competencia de la Unión.

Al mismo tiempo, la Unión Europea como tal no puede ratificar ningún Convenio de la OIT, puesto que solo los Estados pueden ser Partes en ellos.

Por lo tanto, si el objeto de un acuerdo o contrato pertenece en parte al ámbito de competencia de la Unión y en parte al de los Estados miembros, las instituciones de la Unión y los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar de la mejor manera posible la cooperación en la ratificación del Convenio y la aplicación de los compromisos resultantes del mismo⁸.

El Consejo ha autorizado a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión, tres convenios de la OIT adoptados en los últimos diez años, en lo que respecta a las partes que son competencia de la Unión⁹. La Comisión también ha adoptado una propuesta de Decisión del Consejo en este sentido en relación con el Convenio n° 170 sobre productos químicos¹⁰.

Concretamente en lo que respecta al Convenio n° 189 sobre trabajadores domésticos, el grado de reglamentación en los diversos aspectos de política social y en los ámbitos de lucha contra la discriminación, de cooperación judicial en materia penal y de asilo e inmigración regulados por el Convenio ha alcanzado una fase avanzada, hasta el punto de que los Estados miembros ya no pueden actuar en el exterior de forma soberana respecto a estos temas¹¹. El artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituye el principal fundamento jurídico del Derecho de la Unión en la materia, que, en la mayoría de los casos, entra más en detalle que los principios generales establecidos en el Convenio n° 189 sobre trabajadores domésticos. No existe contradicción alguna entre los principios generales establecidos en el Convenio y el Derecho de la Unión y no hay incompatibilidad entre las disposiciones del Convenio y las condiciones mínimas en estos ámbitos establecidas en el acervo de la Unión.

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-I, página 1061.

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

⁹ En la última década, el Consejo ha adoptado tres decisiones autorizando a los Estados miembros a ratificar los convenios de la OIT: la 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 los documentos de identidad de la gente de mar (Convenio n° 185), DO L 136 de 30.5.2005, p. 1; la 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; y la 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.

¹⁰ COM(2012) 677, de 20 de noviembre de 2012.

¹¹ Dictamen 2/91 del TJUE, apartados 25 y 26.

Conforme al artículo 19, apartado 8, de la Constitución de la OIT, el Convenio contiene normas mínimas, lo que significa que la legislación nacional de transposición puede establecer normas más estrictas que las del Convenio.

No existen divergencias de enfoque adoptado entre las normas de protección e igualdad de trato de los trabajadores en el Convenio y los requisitos mínimos establecidos en el acervo de la Unión en este ámbito. Esto significa que las medidas de la Unión pueden ser más estrictas que las normas de la OIT y viceversa¹².

En el Convenio n° 189 sobre trabajadores domésticos solo hay un artículo sobre protección de los trabajadores domésticos migrantes (artículo 8) que podría entrar en conflicto con la libertad de circulación de los trabajadores, un tema que es competencia exclusiva de la Unión¹³. Sin embargo, el principal objetivo del Convenio no es regular un asunto que es competencia exclusiva de la Unión. Además, en el artículo 8, apartado 2, del Convenio se establece que la obligación de recibir una oferta por escrito antes de cruzar las fronteras nacionales no regirá en las zonas de integración económica regional. Esta cláusula de salvaguardia evita toda posible incompatibilidad entre el Convenio y el acervo de la Unión sobre libertad de circulación de los trabajadores con arreglo al artículo 45 del TFUE y al Reglamento n° 492/2011. Por lo tanto, las disposiciones del Convenio en este ámbito no son incompatibles con el acervo de la Unión.

El objetivo de la presente propuesta es, pues, autorizar a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión, las partes del Convenio n° 189 sobre trabajadores domésticos que son competencia de la Unión.

La propuesta se basa en el artículo 218, apartado 6, del TFUE, aplicable por analogía y leído en relación con el artículo 153 del TFUE, que constituye el principal fundamento jurídico del Derecho de la Unión sobre protección de los trabajadores y mejora de sus condiciones de trabajo.

¹² Dictamen 2/91 del TJUE, apartado 18.

¹³ Artículo 45 del TFUE, Reglamento n° 492/2011.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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 nº 189)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 153, leído en relación con su artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), y apartado 8, primer párrafo,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo¹⁴,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión promueven la ratificación de los convenios internacionales de trabajo que la Organización Internacional del Trabajo clasifica en la categoría de convenios actualizados, como contribución a los esfuerzos de la Unión Europea por fomentar un trabajo digno para todos, tanto dentro como fuera de la Unión, del que la protección y la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores es un aspecto importante.
- (2) La mayoría de las normas del Convenio nº 189 sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos, de 2011, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), denominado en lo sucesivo «el Convenio», forman ya parte en gran medida del acervo de la Unión en los ámbitos de política social¹⁵, de lucha contra la discriminación¹⁶, de cooperación judicial en materia penal¹⁷ y de asilo e inmigración¹⁸.

¹⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

¹⁵ Directiva marco 89/391/CEE, sobre salud y seguridad; Directiva 94/33/CE, sobre protección de los jóvenes en el trabajo; Directiva 92/85/CEE, sobre protección de la maternidad; Directiva 91/533/CEE, sobre información por escrito; Directiva 2003/88/CE, sobre el tiempo de trabajo; y Directiva 2008/104/CE, sobre trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

¹⁶ Directiva 2000/78/CE, sobre igualdad de trato en el empleo; Directiva 2006/54/CE, sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres; y Directiva 92/85/CEE, sobre protección de la maternidad.

¹⁷ Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

¹⁸ Directiva 2009/52/CE, sobre las sanciones aplicables a los empleadores; y Directiva 2011/98/UE, sobre el permiso único.

- (3) Las disposiciones del Convenio podrían entrar en conflicto con la libertad de circulación de los trabajadores, un tema que es competencia exclusiva de la Unión¹⁹.
- (4) Como consecuencia de ello, algunas partes del Convenio se inscriben en el ámbito de competencia de la Unión, y los Estados miembros no pueden contraer compromisos con respecto a dichas partes fuera del marco de las instituciones de la Unión²⁰.
- (5) La Unión no puede ratificar el Convenio, ya que solo los Estados pueden ser Partes en el mismo.
- (6) En esta situación, los Estados miembros y las instituciones de la Unión deben cooperar en lo que respecta a la ratificación del Convenio.
- (7) El Consejo debe, por tanto, autorizar a los Estados miembros, que están sujetos al Derecho de la Unión sobre requisitos mínimos de condiciones de trabajo, a ratificar el Convenio en interés de la Unión Europea.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en las partes que son competencia de la Unión en virtud de los Tratados, el Convenio sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos, de 2011, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio nº 189).

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

¹⁹ Artículo 45 del TFUE, Reglamento nº 492/2011.

²⁰ Dictamen 2/91 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de marzo de 1993, Rec. 1993-I, página 1061, apartado 26.