

## Resolución de la CES sobre una propuesta actualizada para un Protocolo de progreso social

Adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo de 16 y 17 de marzo 2022

---

### Mensajes clave

- La CES pide que se incluya en los Tratados un Protocolo de progreso social.
- En caso de conflicto, los derechos de los trabajadores, sindicales y sociales deben tener prioridad sobre las libertades económicas y otras políticas de la UE.
- Hay que respetar siempre la autonomía de los interlocutores sociales y el buen funcionamiento de los sistemas nacionales de diálogo social y relaciones laborales.
- Para garantizar el progreso social, la UE y sus Estados miembros deben esforzarse por mejorar constantemente las condiciones de trabajo y de vida. Para ello es necesario evitar la regresión y la elusión, así como promover y proteger las normas más elevadas en materia de derechos sociales, tanto si proceden del derecho nacional como del europeo o del internacional.

### Comentarios aclaratorios

En un momento en el que los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia se ven cada vez más cuestionados, la Unión Europea necesita reafirmar su compromiso con estos valores, principios y objetivos fundamentales. Al mismo tiempo, ya es hora de que se examinen los fundamentos mismos del proyecto europeo. La Europa social debe estar en el centro de la ambición de una Unión cada vez más cercana.

Sin embargo, los Tratados actuales tienen sus límites en cuanto a lo que se puede conseguir al respecto. El progreso social no puede garantizarse mientras las personas y el trabajo corran el riesgo de estar sometidos a la misma dinámica de mercado que otros factores de producción, permitiendo que los derechos sociales fundamentales se vean comprometidos por el precio más bajo o el mayor beneficio.

Más de medio siglo de cooperación e integración económica ha dado lugar a un ordenamiento jurídico europeo basado en la primacía de las libertades económicas. Las consecuencias devastadoras de este sistema jurídico guiado por las fuerzas del mercado y no por los derechos humanos se manifestaron especialmente en la infame línea de jurisprudencia en los casos *Viking*<sup>1</sup> y *Laval*<sup>2</sup> del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En una serie de sentencias, el Tribunal sostuvo que los derechos de los trabajadores y de los sindicatos constituían obstáculos para el mercado interior. En consecuencia, estos derechos sociales fundamentales fueron dejados de lado, dando prioridad al ejercicio incondicional de las libertades económicas.

---

<sup>1</sup> Sentencia del TJUE en el caso [C-438/05 Federación Internacional de Trabajadores del Transporte y Sindicato de Marineros de Finlandia contra Viking Line \[Viking\]](#), § 90.

<sup>2</sup> Sentencia del TJUE en el caso [C-341/05 Laval un Partneri contra Svenska Byggarbetsförbundet \[Laval\]](#) de 18 de diciembre de 2007, § 111.

La implementación, aplicación y cumplimiento de la legislación de la UE no solo plantean retos para el movimiento sindical europeo a la hora de defender los derechos de los trabajadores y unas condiciones de trabajo dignas. De hecho, los Estados miembros se encuentran en una posición de obligaciones contradictorias en sus esfuerzos por cumplir la legislación de la UE, por un lado, y las normas europeas e internacionales de derechos humanos, por otro. En particular, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en su sentencia *Holship*<sup>3</sup>, ha sostenido que la libertad económica no es un derecho igual, sino un factor para evaluar si la interferencia con un derecho fundamental es proporcionada.

Si bien la Proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017 consolidó un compromiso político con una Europa más social, el desequilibrio constitucional a favor de las libertades económicas en detrimento de los derechos fundamentales se mantiene en el ordenamiento jurídico de la UE. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 elevó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al mismo rango jurídico que los Tratados, pero la legislación de la UE sigue tratando los derechos fundamentales como excepciones a las libertades económicas. Asimismo, la Unión Europea aún no se ha adherido al Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, a pesar de su obligación legal consagrada en el Tratado de Lisboa.

Es fundamental que la Unión Europea se someta a un escrutinio externo de los derechos humanos, al igual que cualquier otro ordenamiento jurídico basado en la democracia y el Estado de Derecho. Para garantizar una evaluación coherente de la conformidad de la legislación de la UE con los derechos humanos, incluidos los derechos sociales fundamentales, la Unión debería adherirse también a la Carta Social Europea del Consejo de Europa.

En este contexto, la Confederación Europea de Sindicatos reitera su antigua petición de que se incluya en los Tratados un Protocolo de Progreso Social. Esta salvaguarda debería garantizar que los derechos sociales, laborales y sindicales fundamentales tengan prioridad sobre las libertades económicas en caso de conflicto. Elaborado por primera vez en 2008 a raíz de las sentencias *Viking* y *Laval*,<sup>4</sup> la CES ha renovado su compromiso con esta demanda fundamental de reforma de los Tratados en su Congreso de Viena de 2019.<sup>5</sup>

La Conferencia sobre el Futuro de Europa iniciada por la Comisión von der Leyen en 2021 es una ocasión oportuna e importante para que los trabajadores y trabajadoras y los sindicatos europeos contribuyan al debate sobre los retos y las prioridades de Europa. La CES apoya el planteamiento de que la Conferencia debata también la posibilidad de cambios en el Tratado y sitúa el Protocolo de Progreso Social entre sus principales demandas para una Europa más social.

En este contexto, la CES se ha embarcado en la elaboración de una propuesta actualizada de Protocolo de Progreso Social para consolidar mejor su demanda en los debates actuales. Aunque esta propuesta podría introducirse en los Tratados en forma de protocolo o de cláusula, se hace más hincapié en el fondo que en la forma de la propuesta. Identifica el progreso social como un elemento fundamental de la economía social de mercado europea, recordando al mismo tiempo que el mercado interior no es un fin en sí mismo, sino que debe servir al bienestar de todas las personas, incluso mediante la mejora constante de las

---

<sup>3</sup> Sentencia del TEDH en el caso [45487/17 Confederación Noruega de Sindicatos \(LO\) y Sindicato Noruego de Trabajadores del Transporte \(NTF\) contra Noruega \[Holship\]](#) de 10 de junio de 2021, § 118.

<sup>4</sup> [Propuesta de la CES para un Protocolo de Progreso Social](#), adoptado por el Comité Ejecutivo el 18 de marzo de 2008.

<sup>5</sup> [Programa de Acción de la CES 2019-2023](#), adoptado en el 14º Congreso de Viena, 21-24 de mayo de 2019, § 19a, 22a, 34g, 34o.

condiciones de vida y de trabajo.

Esta propuesta de la CES establece la primacía de los derechos sociales, laborales y sindicales fundamentales, no solo en su interacción con las libertades económicas, sino también en relación con el mercado interior, la competencia y cualquier otra medida política de la Unión, incluidos, entre otros, ámbitos como la gobernanza económica, el comercio, la digitalización y el medio ambiente. Por último, la propuesta también salvaguarda y refuerza la autonomía de los interlocutores sociales, estableciendo un claro vínculo con el respeto y la promoción de los derechos sociales colectivos. Consagrar la supremacía de los derechos fundamentales en los Tratados es la clave para desbloquear una Europa donde prevalezca el progreso social.

Traducido por Internacional CEC UGT

## **Propuesta de la CES para un Protocolo de Progreso Social (cláusula/protocolo)**

### **PROTOCOLO SOBRE EL PROGRESO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA**

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

VISTO el objetivo fundamental de progreso social establecido en el apartado 3 del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea y en el considerando 3 del preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

CONSIDERANDO que, de conformidad con el apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, los derechos sociales fundamentales consagrados en la Carta,

REAFIRMANDO su compromiso de que la Unión se adhiera, de conformidad con el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,

CONSIDERANDO que, de conformidad con el apartado 3 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, los derechos fundamentales, tal como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales,

CONFIRMANDO, de conformidad con el Considerando 5 del Preámbulo del Tratado de la Unión Europea y con el apartado 1 del artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, su vinculación a los derechos sociales fundamentales definidos en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989,

RECORDANDO la resolución del Parlamento Europeo y la recomendación del Consejo de Europa para que la Unión Europea adopte medidas concretas para la adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea,<sup>6</sup>

RECORDANDO que el mercado interior es un aspecto fundamental de la construcción de la Unión, pero que no es un fin en sí mismo, ya que debe servir para el bienestar de todos, de acuerdo con la tradición de progreso social que incluye la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo,

RECONOCIENDO la necesidad de hacer efectivo el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual la Unión, al definir y ejecutar sus políticas y acciones, tendrá

---

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales; Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el marco institucional de la UE; Recomendación del Secretario General del Consejo de Europa, de 29 de abril de 2021 sobre la mejora de la aplicación de los derechos sociales - Refuerzo de la Carta Social Europea Sistema.

en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana,

RECORDANDO que la Comisión vela por la aplicación de los Tratados y de las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de los mismos y supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que los Estados miembros son responsables de la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y deben adoptar todas las medidas necesarias,

RECORDANDO que ninguna disposición de los Tratados, incluido el presente Protocolo, impide a los Estados miembros o a sus interlocutores sociales adoptar medidas sociales más favorables. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo se interpretará como una restricción o un menoscabo de los derechos y principios reconocidos, en sus respectivos ámbitos de aplicación, por el Derecho de la Unión o el Derecho internacional y por los acuerdos internacionales de los que la Unión o todos los Estados miembros son parte, incluida la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y revisada el 3 de mayo de 1996, así como los convenios y recomendaciones pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia respectiva,

TENIENDO EN CUENTA que, según el apartado 1 del artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión y los Estados miembros tendrán como objetivo la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de posibilitar su armonización mientras se mantiene dicha mejora,

RECORDANDO que, según el apartado 1 del artículo 152 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión reconoce y promueve el papel de los interlocutores sociales, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, y facilitará el diálogo entre los interlocutores sociales, respetando su autonomía,

DESEANDO destacar la importancia fundamental del progreso social para obtener y mantener el apoyo de los ciudadanos y trabajadores europeos al proyecto europeo,

DESEANDO establecer disposiciones más precisas sobre el principio de progreso social y su aplicación;

HAN CONVENIDO las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

## **Artículo 1**

### *Principios*

El modelo social europeo se caracteriza por el vínculo indisoluble entre el rendimiento económico y el progreso social, en el que una economía social de mercado altamente competitiva no es un fin en sí mismo, sino que debe servir para el bienestar de todos, de acuerdo con la tradición de progreso social arraigada en la historia de Europa y confirmada en los Tratados.

## **Artículo 2**

### *Definición de progreso social y su implementación*

El progreso social y su aplicación significan, en particular:

#### 1. La Unión

- (a) mejora constantemente las condiciones de vida y de trabajo de su población, así como cualquier otra condición que tenga un impacto social, y contribuye continuamente a aumentar el nivel de protección en todos los ámbitos de la política social dentro de las competencias de la Unión,
- (b) garantiza y respeta el ejercicio efectivo de los derechos y principios sociales fundamentales, en particular el derecho a negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos y a emprender acciones colectivas,
- (c) protege a los trabajadores reconociendo el derecho de los trabajadores y de los sindicatos a luchar por la protección de las normas existentes, así como por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de la Unión también más allá de las normas (mínimas) existentes, en particular para luchar contra la competencia desleal en materia de salarios y condiciones de trabajo, y para exigir la igualdad de trato de los trabajadores independientemente de su nacionalidad o de cualquier otro motivo,
- (d) garantiza que la adopción y aplicación del Derecho de la Unión no supone una regresión en la protección que ofrece el Derecho laboral y social a nivel de la Unión o nacional, incluidos los resultados del diálogo social y la negociación colectiva.

#### 2. Los Estados miembros y los interlocutores sociales,

- (a) no se es impedidos de mantener o introducir medidas más favorables o protectoras compatibles con los Tratados,
- (b) cuando apliquen y hagan cumplir el Derecho de la Unión, velarán por que dichas medidas no supongan una regresión respecto del Derecho laboral y social nacional y de los convenios colectivos, sin perjuicio del derecho de los interlocutores sociales a celebrar, con arreglo a su autonomía y a la luz de la evolución de las circunstancias, disposiciones contractuales diferentes que respeten el objetivo de progreso social establecido por el Derecho de la Unión.

3. Dentro de los límites de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros están obligados a garantizar la aplicación efectiva de los derechos sociales fundamentales.

4. Toda elusión por parte de la Unión o de los Estados miembros de la protección garantizada por el presente Protocolo queda prohibida

## **Artículo 3**

### *La relación entre los derechos sociales fundamentales y otras políticas de la Unión*

- 1. Ninguna de las disposiciones de los Tratados y, en particular, ni las libertades económicas ni el mercado interior, la competencia u otras medidas en el marco de las políticas de la Unión tendrán prioridad sobre los derechos sociales fundamentales y el progreso social tal

como están definidos en el artículo 2 del presente Protocolo. En caso de conflicto, los derechos sociales fundamentales tendrán prioridad.

2. Ninguna medida de las políticas de la Unión, en particular en relación con las libertades económicas, se interpretará en el sentido de que concede a las empresas el derecho a ejercerlas con el propósito o el efecto de evadir o eludir la legislación y las prácticas nacionales en materia social y de empleo o con fines de dumping social.
3. Ninguna medida de las políticas de la Unión, en particular en relación con las libertades económicas, se interpretará de manera que restrinja o afecte negativamente al ejercicio de los derechos sociales fundamentales reconocidos en los Estados miembros, tanto por el Derecho de la Unión como por cualquier otro instrumento internacional<sup>7</sup>, en particular los Convenios de la OIT y la Carta Social Europea del Consejo de Europa. Esto incluye, en particular, el derecho de asociación, el derecho a negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos y a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga y otras acciones contempladas en los sistemas específicos de relaciones laborales de los Estados miembros, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales. Ninguna medida política de la Unión restringirá o afectará negativamente a la autonomía de los interlocutores sociales a la hora de ejercer estos derechos fundamentales en aras del interés social y la protección de los trabajadores.

## **Artículo 4**

### *Competencias*

Con el fin de garantizar el progreso social, la Unión adoptará, en caso necesario, medidas en virtud de las disposiciones de los Tratados, incluido el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.