

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martin Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*).

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)  
Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Comité de Redacción*

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Martina Ori (*Italia*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*).

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Sindicalismo en el este y en el centro de Europa, el ejemplo de Polonia

Katarzyna BOMBA \*

---

**RESUMEN:** Este estudio examina el alcance de la sindicalismo en la Europa poscomunista tomando como ejemplo a Polonia. Se muestra el proceso de transición de los sindicatos como antiguas organizaciones de masas con un mandato del Estado a organizaciones de adhesión voluntarias que defienden los derechos e intereses de los trabajadores dentro del diálogo social con el Estado y los empleadores. Se argumenta que la normativa legal vigente en Polonia y otros países de Europa Central impiden el desarrollo de la solidaridad sindical. Las razones de la crisis de los sindicatos son numerosas y complejas, ello se observa especialmente en el cambio de la estructura de la empresa, de grandes entidades estatales a pequeñas y medianas empresas (PYME). Ello también se puede apreciar en la práctica de la política de negociación colectiva y el rol que desempeña el Estado en las relaciones industriales. Se examina también el rol que desempeñan las representaciones de trabajadores no sindicalizadas en el marco del mercado de trabajo y sus posibilidades para que sustituyan a los sindicatos o cooperen con estos. En el presente trabajo se concluye que, en lugar de buscar soluciones poco no deseadas para cambiar el modelo de negociación o sustituir a los sindicatos por otras formas de representación de los trabajadores, deberían buscarse soluciones que fortalezcan la posición social de los sindicatos a través del desarrollo y mejora del existente marco legal que regula a los sindicatos.

*Palabras clave:* Sindicatos, Solidaridad Sindical, Negociación Sindical, Multi-Empresas, Globalización, Países Post-Comunistas.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Sindicatos durante el periodo comunista. 3. El modelo actual de relaciones laborales. 3.1. La estructura en las empresas 3.2. El papel del Estado en la conformación de las condiciones de trabajo. 3.3. La política de negociación. 4. Hacia representantes no sindicalizados. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

---

\* Profesora Asistente en el Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho y Administración de la Universidad de Warmia y Mazury en Olsztyn, Polonia.

## 1. Introducción

La transformación de los antiguos países comunistas en los países de Europa Central y Oriental (CEE)<sup>1</sup> supuso un gran desafío para los sindicatos. Durante el período comunista trabajaron como organizaciones de masas por mandato del estado. En 1989-1990 la transición desde el socialismo al capitalismo les obligó a reestructurarse para tener la capacidad de renegociar las condiciones de trabajo dentro del diálogo social con el estado y los empleadores. Además, los países necesitaron modernizar el status legal de los sindicatos y transponer la legislación comunitaria para llevar a cabo la integración planeada con la Unión Europea<sup>2</sup>. Estos dos factores colocaron presión sobre los países y directamente en las organizaciones sindicales para adaptarse al nuevo ambiente de libre mercado, competitividad, privatización, globalización, y pequeñas y medianas empresas, así como también empresas transnacionales. En un periodo muy corto de tiempo ellos necesitaron construir un nuevo modelo de relaciones laborales que en los países de Europa Occidental requirió muchas décadas<sup>3</sup>. Esto plantea la pregunta de si el modelo de relaciones laborales que apareció en los países post-comunistas funciona eficazmente para la solidaridad sindical. Este documento examina esta cuestión con el ejemplo de la regulación legal en Polonia, a la luz de una más amplia visión de la situación jurídica de los sindicatos en los países de la Europa Central y Oriental.

## 2. Sindicato durante el periodo comunista

Como regla general, en los países comunistas (por ejemplo, Polonia, Hungría) existía un sistema político de partido único y se extendía como una red de unidades del partido en las diferentes empresas, de manera tal que la idea principal de los gobiernos comunistas era hacer de los sindicatos una “correa de transmisión” entre el Partido Comunista y la

---

<sup>1</sup> Los países de Europa Central son definidos como aquellos que se adhirieron a la UE en el 2004 (Estonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, República Checa) y en el 2007 (Bulgaria y Rumania).

<sup>2</sup> Kohl, H., *Donde están situados los sindicatos hoy en la Europa del Este? Balance de la situación tras la ampliación de la UE*, Friedrich Ebert Stiftung, Cooperación Internacional de Sindicatos, Briefing Paper 2008, n. 5, p.1.

<sup>3</sup> Kohl, H., *Donde están situados los sindicatos hoy en la Europa del Este? Balance de la situación tras la ampliación de la UE*, Friedrich Ebert Stiftung, Cooperación Internacional de Sindicatos, Briefing Paper 2008, n. 5, p.1.

población<sup>4</sup>, es así que, para controlar las actividades de las empresas y los sindicatos era necesario establecer secciones sindicales y articularlas en el nivel más bajo, es decir a nivel de las empresas<sup>5</sup>. Por esa razón, en Polonia en 1982 (durante la vigencia de la ley marcial) todos los sindicatos existentes, incluyendo el “Sindicato Independiente Autonomo Solidaridad” (Niezależny Związek Zawodowy Solidarność –NSZZ), fueron liquidados, y los movimientos sindicales fueron reimpuestos desde la base hasta el nivel nacional. La reimposición de los sindicatos fue el resultado de la popularidad de la para ese entonces recién creada organización sindical alternativa llamada NSZZ Solidarność que disuelve el anterior monopolio organizativo de la CRZZ (Consejo Central de Sindicatos). Los nuevos sindicatos creados a nivel de planta podían, a partir de 1983, organizarse a nivel nacional, y desde 1984 podían constituir federaciones intersindicales. Sin embargo, una vez que un sindicato adquiría su posición en el nivel de empresa, no estaba interesado en la transformarse en una estructura multi-empresa y crear un sindicato de industria o sector de actividad económica. Por esa razón es que los trabajadores estuvieron organizados principalmente a nivel de empresa y los sindicatos multiempresa actuaban normalmente en la forma de una federación de sindicatos de empresa. En 1984, un gran número (alrededor de 100) de las organizaciones sectoriales recientemente creadas se unieron para formar la confederación llamada OPZZ (Unión Sindical de Sindicatos de Polonia)<sup>6</sup>. Sin embargo, las competencias de los sindicatos estuvieron muy restringidas. Bajo el comunismo se enfocaron a cuestiones sociales tales como vacaciones y vivienda, pero nada directamente relacionado con las condiciones de trabajo. La decisión sobre salarios, tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo estaban centralizadas<sup>7</sup>. Ellos no jugaron un rol importante en el proceso de negociación salarial determinado por el Estado, tampoco fueron responsables de la seguridad en el empleo a la luz

---

<sup>4</sup> Pliszkiwicz, M., “El desarrollo de relaciones industriales en Europa Central y del Este”, en Sewerynski, M. (Editor), *Derecho del Trabajo y Relaciones Colectivas de Trabajo en Polonia en el período de transformación*, Varsovia 1995, p. 132. Véase también Sewerynski, M., “Los sindicatos en los países post-comunistas: Regulaciones, Problemas y Perspectivas”, *Revista de Derecho Comparado*, 1995, p. 195.

<sup>5</sup> Sewerynski, M., “Hacia una Nueva Codificación del Derecho del Trabajo en Polonia”, *Revista de Derecho del Trabajo Comparado y Política*, 2004-2005, n. 26, p. 75; Sewerynski, M., “Los sindicatos en los países post-comunistas: Regulaciones, Problemas y Perspectivas”, *Revista de Derecho Comparado*, 1995, p. 181.

<sup>6</sup> Kohl, H., *Donde...*, *op.cit.*, p. 1.

<sup>7</sup> Anczel, J., *Cambios en el rol del sindicato en el sector de la industria de imprentas de Hungría. Una transición desde socialismo a la economía de mercado*: [www.emeraldinsight.com/0142-5455/htm](http://www.emeraldinsight.com/0142-5455/htm)

del objetivo estatal de pleno empleo<sup>8</sup> En ese ambiente la tasa de sindicalización fue de casi un cien por ciento. En realidad, los sindicatos carecían del apoyo de sus miembros quienes a su vez los vieron como un instrumento del partido comunista para reclutar miembros para el partido y gestionar las actividades políticas locales.

### 3. El modelo actual de las relaciones laborales

Polonia fue el primero entre los antiguos países socialistas en donde el final del Sistema Totalitario apareció en el horizonte a principios de los años 80's<sup>9</sup>. En 1989, NSZZ Solidarnosc fue restablecido y en el mismo año, como resultado de las primeras elecciones libres, conformó el nuevo gobierno. Ambas confederaciones, OPZZ y NSZZ Solidarnosc, se vieron afectadas por una fuerte politización lo cual condujo a la polarización del movimiento sindical. Entonces apareció una tercera y políticamente neutral confederación, denominada FZZ (Fórum de Sindicatos), y numerosos sindicatos sectoriales autónomos y de empresas no afiliadas fueron fundados. A pesar que los sindicatos y sus confederaciones se retiraron de la política después de 2000, y se concentraron en las actividades sindicales, nunca han recuperado su importancia anterior. En Polonia, el nivel de las tasas de afiliación se redujo de un 33% a un 12% entre 1995 y 2013 y es un fenómeno común en todos los países post-comunistas – en Hungría cayó desde el 63% al 12%, en Lituania el nivel de sindicalización disminuyó de 20% a 10%, asimismo sucedió en Letonia que pasó del 28% al 13%, en la República Checa República del 46% al 17%, y en Eslovaquia del 57% al 22% –<sup>10</sup>. Analizar cómo se desarrollaron las relaciones laborales en el período de transición del socialismo al capitalismo permite identificar los desafíos a los que los sindicatos se enfrentan.

#### 3.1. La estructura en la empresa

Los sindicatos en el centro y este de Europa, se encuentran en crisis

---

<sup>8</sup> Kohl, H., *op.cit.*, p. 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>10</sup> [www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2](http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2) (acceso: 30 de junio 2014). Para comparar una tendencia similar, pero en menor escala, podemos observar los países occidentales, donde la gama de miembros en 1995 se estimó en 31% y disminuyó en 2013 a un 23%.

después de la transformación de 1989, a consecuencia de los cambios en el mercado laboral. Después del colapso de la economía socialista, caracterizada por el predominio de empresas estatales, el mercado de trabajo de los países post-comunistas se transformó generalmente en una multitud de PYME. Esos cambios tuvieron un importante influencia en las estructuras de los sindicatos. Las nuevas organizaciones sindicales, así como también las que se reestructuraron durante el período de transformación en los países de Europa central y oriental rompieron las anteriores organizaciones monolíticas sindicales existentes. Con la excepción de unos pocos países, como por ejemplo, las Repúblicas Checa y Eslovaca, donde los sindicatos recomenzaron con una nueva ideología y diferentes liderazgos, y en países como Polonia o Hungría, donde la formación de un nuevo tipo de sindicatos comenzó temprano, los aspectos políticos e ideológicos estuvieron presentes en sus actividades por lo menos hasta mediados de los 90's<sup>11</sup>. Este proceso de cambio ocurrió también en la organización interna de los sindicatos. Ellos conservaron un número relativamente grande de sub-estructuras sectoriales a pesar de las pérdidas persistentes de miembros y el cambio de funciones<sup>12</sup>. En el nuevo entorno las organizaciones sectoriales perdieron su antiguas funciones relacionadas con asuntos sociales y culturales y uso del tiempo libre, pero sin embargo, aún mantienen un papel importante dentro de la política de negociaciones<sup>13</sup>.

En el nuevo entorno el desafío más urgente a cumplir era fortalecer el movimiento sindical a través del reclutamiento de nuevos miembros y establecer nuevos sindicatos en los sectores no sindicalizados. En algunos países de Europa central y oriental el obstáculo mas importante en el reclutamiento de nuevos miembros para los sindicatos fue la exclusión legal de afiliarse a los sindicatos<sup>14</sup> para algunos trabajadores en las microempresas, así como también para los desempleados o las personas empleadas con contratos temporales. Esto sucede por ejemplo, en

---

<sup>11</sup> Kohl, H., *Dónde*, *op.cit.*, p. 4.

<sup>12</sup> Países caracterizados por un altamente desarrollado pluralismo sindical mantienen un número impresionante de organizaciones sectoriales, que no necesariamente aseguran una mayor influencia en las negociaciones colectivas. Sin embargo, por ejemplo la organización interna de Solidarnosc en Polonia contrasta con estas estructuras descentralizadas. No sólo son oficinas sectoriales en la casa matriz con subdivisiones incluso en los subcentros regionales, a diferencia de la OPZZ con su aprox. 100 ramas sectoriales. Una organización tan profunda podría haber parecido prometedora teniendo en cuenta que allí no habido un cambio durante el período de transformación y el fuerte descenso de los niveles de membresía. Ver: Kohl, H., *¿Dónde...*, *op.cit.*, p. 5.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

Lituania, donde sólo los empleados de una empresa pueden ser miembros del sindicato de empresa<sup>15</sup>. En Polonia, según el artículo 2 § 1 TUA<sup>16</sup>, todos los trabajadores, independientemente de su tipo de relación laboral, así como los miembros de las cooperativas agrícolas de producción, y las personas que realizan trabajos sobre la base de un contrato de agencia, si no son los empleadores, tienen derecho a establecer y afiliarse a sindicatos. Sin embargo, Artículo 2 § 2-7 TUA, indica varios grupos de personas que tienen derecho a participar sólo si el estatuto del sindicato lo permite. De hecho se les priva de la posibilidad a crear nuevos sindicatos. Estas restricciones se refieren especialmente a aquellas personas que realizan trabajo con base en el hogar (§ 2), los que se han jubilado o que se han retirado por razones de discapacidad (§ 3), los desempleados (§ 4), etc. De hecho, el Derecho Sindical Polaco, con base en al principio de la autonomía sindical, deja los requisitos para inscribirse en un sindicato a las regulaciones internas de los mismos. Por lo tanto, si el estatuto de un sindicato determinado permite que se unan a ellos pueden convertirse en miembros sindicales sin restricciones estatutarias. Es difícil imaginar que en los estatutos de los sindicatos existan limitaciones en cuanto a la posibilidad de sindicalizarse.

Otra cuestión importante para el nivel de sindicalización es el procedimiento de establecer

sindicatos en empresas donde ellos se encuentran insuficientemente representados sindical. La presencia sindical es más generalizada en esos campos de la economía donde las empresas que antes eran propiedad estatal siguen operando, así como en el sector público, como la salud y la educación<sup>17</sup>. Por el contraste, el sindicalismo es bastante raro en el sector privado de nuevo desarrollo, constituido en su mayoría por pequeñas y medianas empresas Sin embargo, en las empresas de propiedad estatal los sindicatos son muy numerosos, por ejemplo, hay alrededor de 100 sindicatos de la compañía ferroviaria en Polonia, lo que reduce su eficacia al actuar en representación del derecho e intereses de los trabajadores.

En muchas PYMES en Polonia, donde hay menos de 10 trabajadores, los sindicatos no se puede establecer. De acuerdo con el artículo 12 TUA un

---

<sup>15</sup> La ley de Lituania sobre sindicatos estipula que cualquier persona mayor de 14 años, incluyendo a los estudiantes, los desempleados y las personas que se han jubilado pueden afiliarse a los sindicatos sectoriales, locales y nacionales. Sin embargo, en el caso de los sindicatos de empresa existe una limitación a sólo los empleados de esa empresa. Ver: [www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/10/articles/lt310039.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/10/articles/lt310039.htm) (Acceso: 28 de Julio de 2014).

<sup>16</sup> TUA - Ley de Sindicatos de 23 de mayo de 1991, DO N. 55, artículo 234.

<sup>17</sup> Kohl, H., *Dónde...*, *op.cit.* p. 6.

sindicato se puede establecer si al menos 10 personas que poseen el derecho a constituir sindicatos adoptan una resolución de ese tipo. Este umbral es similar al de otros países de CCE, por ejemplo en Hungría (también 10 personas), sin embargo, en Lituania el umbral para establecer un sindicato es sólo 3 personas. Ellos elaboran los estatutos y designan de tres a siete miembros para conformar el Comité Fundador quienes están obligados a presentar la solicitud de registro dentro de los 30 días siguientes a la fecha de fundación. Con el registro la organización sindical adquiere personalidad jurídica, por lo que de la manera prescrita legalmente los sindicatos son establecidos en la empresa. Los Sindicatos Multi-empresa que se establecieron anteriormente a través del procedimiento estatutario pueden establecer ramas externas que serán reconocidos por el TUA como un sindicato de empresa conforme a sus estatutos. Ellos no son idénticos a los sindicatos, ya que representan unidades de las organizaciones sindicales con múltiples establecimientos creados a nivel de empresa<sup>18</sup>. Otro rasgo característico del derecho colectivo del trabajo es que se basa en el principio del pluralismo sindical. La Legislación laboral polaca no limita el número de sindicatos en una empresa, sin embargo, a partir de una modificación introducida en el año 2003 en el art. 25 (1) TUA la fuerza de un sindicato depende del número de sus miembros<sup>19</sup>. En virtud de esta disposición sólo un sindicato de empresa que tiene al menos 10 miembros que son trabajadores, o personas que laboran en virtud de un contrato de trabajo con el empleador en el que el sindicato está activo, tiene derecho a ejercer los derechos de un sindicato de empresa. Cada cuatro meses, el sindicato debe presentar al empleador la lista de sus miembros. Si no se hace esto se traducirá en que el empleador no reconocerá al sindicato<sup>20</sup>. Como

---

<sup>18</sup> Hajn, Z., "Representación de los trabajadores en la negociación colectiva dentro de la Firma en Polonia", en Lewaszkiewicz-Petrykowska, B. (Editor), *Présésenté au XVIIe Congrès international Compare de droit*, ód 2006, p. 124.

<sup>19</sup> Antes de 2003 no había ninguna interdependencia entre la fuerza fáctica de un sindicato en la empresa y sus derechos.

<sup>20</sup> Artículo 25 (1) TUA: "1. Una organización goza de los derechos de organización sindical de un establecimiento de trabajo, siempre que tenga un mínimo de diez miembros que son: 1) empleados o personas que trabajan en un trabajo desde casa contrato con el empresario, siempre que la organización está activa, o 2) Los funcionarios que se refiere el Artículo 2 del artículo 6 oficiales [de la Policía, la Guardia Fronteriza y el Servicio Penitenciario, los bomberos de las Brigadas Nacionales de Bomberos, así como los empleados de la Cámara Suprema de Control - KB] que están en servicio en la unidad donde la organización está activa. 2. Cada trimestre, antes del décimo día del mes siguiente al trimestre, la organización mencionada en la sección 1 presenta información, a partir del último día del trimestre, sobre el número total de miembros de la organización, incluyendo el número de miembros que se refiere el apartado 1, al empleador o a una unidad de control que se refiere el apartado 1 punto 2". El Tribunal Constitucional polaco en su sentencia del 28 de septiembre de

consecuencia de tal estructura de las relaciones colectivas, surge la interrogante sobre la situación de los pequeños empleadores con menos de 10 empleados. El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de septiembre 2006<sup>21</sup> ha sostenido que los trabajadores empleados por pequeñas empresas no deben ser privados del derecho de asociación. Esto se refiere el artículo 34 TUA que regula un sindicato inter-empresa que une los trabajadores sindicalizados de dos o más empleadores. Según esta disposición la condición de 10 miembros que obliga al sindicato para ser reconocido por el empleador se cumple cuando el sindicato inter-empresa tiene al menos 10 miembros en total. La reglamentación del artículo 34 TUA es de alguna manera una respuesta al problema de los cambios estructurales en el mercado laboral. Su efectividad puede levantar algunas dudas si en la práctica un sindicato inter-empresa es establecido únicamente por los trabajadores del mismo sector de la industria que a menudo cooperan entre ellos. Sin embargo, el ejemplo polaco, muestra que el problema no reside en la estructura de una industria basada en las PYMEs, o al menos no es el problema más importante.

---

2006 (K 45/04, DO 2006, n ° 183, pos. 1363) consideró los sindicatos reclamación, si la regulación del artículo 25 (1) TUA es de conformidad con el artículo 2 de 87 de la OIT Convención y el artículo 31 (3) y el artículo 59 (1) de la Constitución polaca. El art. 22 polaco Constitución dice: “Cualquier limitación del ejercicio de las libertades y derechos constitucionales sólo podrá imponerse por ley, y sólo cuando sea necesario en un Estado democrático para la protección de su seguridad o de orden público, o para proteger el medio ambiente natural, la salud o la moral públicas, o la libertad y los derechos de otras personas. Tal limitación no violar la esencia de la libertad y de los derechos”. Art. 59 § 1 de la Constitución de Polonia, dice: “El la libertad de asociación en los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales de agricultores, y en los empleadores organizaciones hayan generado”. Art. 59 § 4 de la Constitución polaca expresa: “El alcance de la libertad de asociación en sindicatos y en las organizaciones de empleadores sólo puede estar sujeto a las limitaciones legales como son admisibles de conformidad con los acuerdos internacionales de los que la República de Polonia sea parte”. El Tribunal Constitucional advirtió que el artículo 2 de la OIT 87 La Convención no regula la relación entre el empleador y el sindicato por lo que no puede proporcionar al sindicato ningún derecho en relación con el empleador. Por otra parte, el Estado que regula la relación entre los sindicatos y los empresarios ha de tener en cuenta los intereses legítimos de ambas partes de mantener un equilibrio entre la protección de los derechos de los trabajadores y proporcionar una gestión eficaz de una empresa. Es más, el artículo 25 (1) TUA no limita el derecho de los trabajadores a la asociación pero limita la alcance de los derechos de los sindicatos debido a la protección de los legítimos intereses de los empleadores.

<sup>21</sup> K 45/04, DO 2006, n. 183, artículo 1363.

### 3.2. El papel del Estado en la conformación de las condiciones de trabajo

El bajo nivel de sindicalización puede encontrarse vinculado al comportamiento indiferente de los trabajadores como un efecto del aumento gradual de la debilidad de los sindicatos en el mercado laboral. De hecho, dos factores sin duda han influido en la evolución del papel de los sindicatos en este ámbito: La transición a una economía de mercado y la adhesión a la UE. La batalla entre los sindicatos y los empleadores orientados al fin de lucro les ha convencido para adaptarse a las nuevas circunstancias que les permitan ser capaces de renegociar las condiciones de trabajo mediante la negociación colectiva y la huelga, tanto a nivel de las empresas, multi-empresas, así como en los órganos tripartitos nacionales<sup>22</sup>. A pesar de la progresiva liberalización y desregulación que otorgó a los interlocutores sociales una mayor libertad en el rediseño de sus relaciones bilaterales, en todos los países post-comunistas<sup>23</sup> el Estado aún juega un papel fundamental en los consejos económicos y sociales tripartitos que mantienen amplios poderes reguladores en la política económica y social, especialmente determinando los sistemas de remuneración afectados por los niveles de salarios mínimos. En Polonia la competencia de los sindicatos en la Comisión Tripartita se limita a expresar una opinión no vinculante en temas limitados. El artículo 19 TUA establece que los sindicatos tienen derecho a expresar sus opiniones en las discusiones de los proyectos de leyes vinculados a los ámbitos cubiertos por las tareas de los sindicatos. Sin embargo, no se aplica a los razonamientos del proyecto de los presupuestos del Estado. La opinión de los sindicatos no tienen carácter vinculante (artículo 19 § 3 TUA). Debido al limitado marco de este trabajo, el tema sobre el salario mínimo legal frente a los salarios mínimos no estatutarios, queda fuera de su ámbito, sin embargo, es necesario señalar que la regulación legal de las condiciones de trabajo puede reducir la importancia de los sindicatos<sup>24</sup> en la conformación de condiciones de trabajo y que puede causar un círculo

---

<sup>22</sup> Se creó la Comisión Tripartita de Asuntos Socioeconómicos en Polonia bajo la Resolución del Consejo de Ministros del 15 de febrero de 1994 Actualmente en Polonia, los sindicatos que reúnen los requisitos relacionados tanto con el número de miembros y la variedad de sectores industriales cubiertos, participan bajo la Ley de la Comisión Tripartita de Asuntos y Comisiones Provinciales de Diálogo Social del 6 Socioeconómico Julio de 2001 (DO 2001, N ° 100, artículo 1080) en el marco de la comisión tripartita para decidir sobre las condiciones de trabajo.

<sup>23</sup> Kohl, H., *Dónde...*, *óp. cit.* p. 3.

<sup>24</sup> Véase el caso de Alemania y Suecia en: Grimshaw, D. y Bosch, G., *Los salarios mínimos y la negociación colectiva: Un marco para el examen de múltiples intersecciones*, pp. 6-8.

vicioso que aparecen: Los sindicatos son débiles e ineficaces, pierden el apoyo de los trabajadores que, conscientes de su debilidad, no les llaman para su protección. Por otra parte, los sindicatos carecen de un suficiente y amplio apoyo de los trabajadores para ganar un mejor posición negociadora dentro de la negociación colectiva y la huelga. En consecuencia, la débil posición legal de los sindicatos en el proceso de negociación colectiva parece ser una razón importante de su actual crisis.

### 3.3. La política de negociación

En los países de Europa Central y Oriental no existe una política de negociación, o toma la forma de viciadas estructuras de negociación colectiva sectorial por ejemplo centralizando acuerdos para toda la industria. La tasa de cobertura de la negociación colectiva en Polonia en 2008 fue del 14,4%, en Estonia 11,3% en 2007, en Letonia el 34,7% en 2007, en Hungría el 35,5% en 2007, en la República Eslovaca 24,5% en 2007, y en Rumania el 82,5% en 2006; comparada con la tasa de cobertura de la negociación colectiva con los países de Europa Occidental, en España era del 68,6% en 2006, en Italia el 98,2% en 2004, y en Alemania un 35,8% en 2006<sup>25</sup>.

Hay varios aspectos en esta situación. En Europa Central y del Este, las negociaciones colectivas se desarrollan principalmente a nivel de empresa – en contraste con los procedimientos habituales en Europa Occidental –<sup>26</sup>. Es un rasgo característico también de las relaciones laborales en Polonia en donde las competencias más importantes de los sindicatos están relacionadas sobre todo con el nivel de la empresa. En el caso de los sindicatos multi-empresas y confederaciones como NSZZ Solidarnosc, no son los sindicatos más grandes los responsables de cualquier acción, por el contrario, lo son los sindicatos de empresa. Un sindicato de empresa en Polonia tiene derecho exclusivo a concluir convenios colectivos con un solo empleador y no puede transferir esta competencia a un sindicato multiempresa<sup>27</sup>. Este monopolio se refiere también a otros acuerdos

---

<sup>25</sup> Hayter, S., *Indicadores del diálogo social, la densidad sindical y la cobertura de la negociación colectiva internacional. Su mensaje de Estadística 2008-2009*, La Organización Internacional del Trabajo, 2009, pp. 10-14.

<sup>26</sup> Nacionales-industrial-Relaciones/Países [www.worker-participation.ed](http://www.worker-participation.ed) (Acceso: 30 junio de 2014).

<sup>27</sup> Hajn, Z., “Convenio Colectivo de Trabajo y de los contratos de trabajo en la Ley del Trabajo de Polonia”, en Sewerynski, M. (Editor), *Convenios colectivos y contratos individuales de trabajo*, La Haya/Londres/Nueva York 2003, p. 201.

colectivos por ejemplo, gastar los fondos de beneficios sociales, la consulta y dar su consentimiento en asuntos individuales como la consulta de la terminación de contratos de trabajo, la representación de los derechos colectivos e intereses de los trabajadores, la cooperación con la inspección del trabajo, etc. Además, las garantías de independencia sindical y la protección de las relaciones laborales de los miembros del sindicato están vinculados a los órganos a nivel de empresa. Entre otras, es posible indicar la obligación del empleador de proporcionar a la organización sindical de los locales y las instalaciones técnicas necesarias para desarrollar las actividades sindicales, en las condiciones reguladas en el acuerdo (el art. 33 TUA). De acuerdo al Artículo 32 TUA sin el consentimiento de la Junta Directa del Sindicato de Empresa, el empleador no puede terminar la relación de trabajo de los representantes de los sindicatos, con o sin previo aviso. El mismo procedimiento de obtener el consentimiento de la junta directiva del sindicato del lugar de trabajo es requerido en el caso de un cambio unilateral de sus condiciones de trabajo. La TUA supervisa las normas bajo las cuales las relaciones de trabajo de los dirigentes sindicales se encuentran protegidos<sup>28</sup>. Además, la junta directiva de la organización sindical con sede en el lugar de trabajo puede solicitar una liberación – licencia – a desempeñar trabajos pero manteniendo derecho de remuneración. El número de representantes de las organizaciones sindicales liberados de realizar el trabajo depende del número de miembros de la sindical basada en el lugar de trabajo o el número de miembros ocupados en el establecimiento<sup>29</sup>. Aparte de eso, un empleado tiene derecho a ser liberado de trabajo con derecho al pago de la remuneración por el tiempo necesario para realizar una actividad

---

<sup>28</sup> Artículo 32 TUA: “Sin el consentimiento de la junta directiva del sindicato de la organización, el empleador no puede: 1) Terminar la relación de trabajo, ya sea con o sin previo aviso con un miembro de la junta directiva de la organización sindical de los centros de los mencionados por su nombre en la resolución del consejo de administración, u otro empleado que es miembro del sindicato de la organización sindical facultado para representar a la organización ante un empleador o autoridad, o un individuo que realiza actividades en el ámbito de la legislación laboral en nombre del empleador; 2) Cambiar unilateralmente el trabajo o paga condiciones en perjuicio del empleado a que se refiere en un artículo - a menos que esto está permitido por separado disposiciones”.

<sup>29</sup> Artículo 31 TUA: “1. El derecho a ser liberado de la obligación de realizar un trabajo para la duración del mandato de la junta directiva de la organización sindical en un establecimiento se otorga: 1) Parcialmente, a un trabajador en un número mensual de horas igual al número de miembros empleados en el establecimiento de trabajo, si su número es por debajo de 150, 2) A uno de los trabajadores, si el sindicato tiene de 150 a 500 miembros empleados en el establecimiento, 3) Dos trabajadores, si el sindicato tiene de 501 a 1000 miembros empleados en el establecimiento (...), 3) Un trabajador tiene el derecho a ser liberado del trabajo conservando el derecho a remuneración por el tiempo necesario para realizar una actividad informal que resulta de las tareas llevadas a cabo en el sindicato si tal actividad no se puede realizar durante el tiempo libre”.

informal que resulta de su función en el Sindicato, si tal actividad no se puede realizar durante el tiempo libre (Art. 32 TUA). Es sólo la competencia de la organización sindical multiempresarial el derecho a desarrollar la negociación colectiva a nivel multi-empresa. A consecuencia de ello, los sindicatos no están interesados en la negociación de los convenios colectivos a nivel de la multi-empresa, si la negociación colectiva sólo es posible cuando dispone de unidades internas en forma de sindicato de empresa. Si un sindicato multiempresa quiere ejercer todo la gama de derechos sindicales, tiene que crear sus propias unidades internas en forma de sindicatos de empresa actuando en diferentes empresas. De acuerdo con el artículo 15 de TUA una persona jurídica puede tener los sindicatos, así como sus entidades internas si los estatutos establecen ello. En efecto, en Polonia dentro de una persona jurídica hay otras entidades con personalidad jurídica independiente y responsabilidades<sup>30</sup>. Esta regulación afecta claramente las relaciones laborales: Un sindicato de empresa como persona jurídica actúa a través de sus órganos, pero muchos de los derechos colectivos de trabajo de un sindicato multi-empresa sólo pueden ejercerse a través de los sindicatos con sede en el lugar de trabajo<sup>31</sup>. En efecto, las regulaciones polacas han obligado a los sindicatos a descentralizar su estructura, lo que vulnera el artículo 2 y el artículo 3 de la Convención Internacional de Organización del Trabajo n. 87 sobre Libertad de Asociación Sindical y Protección del Derecho a Organizarse ratificado por Polonia<sup>32</sup>. Las disposiciones que adaptan los artículos 2 y 3 del Convenio núm. 87 de la OIT son los artículos 1 y 9

---

<sup>30</sup> Grzebyk, P., “Responsabilidad por daños de la huelga en la Ley del Trabajo de Polonia”, en *Derechos de Negociación Colectiva ante Una Economía globalizada*, X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2011, p. 5, <http://aedtss.com/images/stories/documentos/congresoeuropeocomunicaciones/2/208-grzebyk.pdf>

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Hajn, Z., “Model ustawowy organizacji polskiego ruchu zwzkowego i jego wpyw na zbiorowe pracy stosunki”, en Matey-Tyrowicz, M., Nowacki, L. y Wagner B., *Prawo pracy un nyzwania XXI-go wieku*, Warszawa, 2002, p. 437. Opinión contradictoria: Wratty, J., *Zwizki zawodowe un niezpwzkowe przedstawicielstwa pracownicze w posttransformacyjnej gospodarce*, Warszawa, 2010, pp. 50-52. Ver: Artículo 2 del Convenio de la OIT n. 87: “*Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir, con sujeción únicamente a las reglas de la organización de que se trate, a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, sin previa autorización*”; Artículo 3 (1) del Convenio de la OIT n. 87 “*tendrán los trabajadores y las organizaciones de empleadores el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir a sus representantes con plena libertad, a organizar su administración y sus actividades y de formular su programa*”.

TUA según las cuales, un sindicato es una organización autónoma<sup>33</sup>. El punto es que si un sindicato no puede representar los derechos e intereses de los trabajadores sin sus estructuras internas en la forma de sindicatos con sede en el lugar de trabajo, se le priva de la libre elección de su estructura interna y la posibilidad de una adaptación flexible a los cambios socio-económicos<sup>34</sup>.

La situación se complica debido a la ley anteriormente mencionada y el procedimiento de registro y reconocimiento de los sindicatos en el lugar de trabajo con un umbral de 10 trabajadores, difícil de satisfacer en las PYMEs, que dominan la economía polaca. La inadecuada presencia sindical tiene repercusiones graves – sólo un alcance limitado de los trabajadores se encuentran cubiertos por los convenios colectivos –. Las estadísticas muestran un índice de cobertura de la negociación colectiva del 14,4% y una tasa de densidad sindical que alcanza al 12%. La diferencia es un efecto del marco jurídico de la negociación colectiva en el sitio de trabajo que se establece para beneficiar a todos los trabajadores de un empleador, en lugar de sólo para los miembros del sindicato que lo negociaron. De acuerdo con el artículo 7 (1) TUA, los sindicatos representan los derechos e intereses colectivos de todos los trabajadores, independientemente de su afiliación sindical. Por lo tanto, un sindicato puede actuar en nombre de todos los empleados, incluso sin el apoyo real de la mayoría de los trabajadores<sup>35</sup>. Si sólo existe un sindicato en el lugar de trabajo, éste lleva a cabo la negociación colectiva en beneficio de todos los trabajadores de la empresa.

El Artículo 7 (1) TUA ofrece una solución para superar la baja tasa de negociación colectiva cuando el sindicato opera a nivel del lugar de trabajo. Sin embargo, no resuelve el problema de otros sectores de la misma industria sin movimiento sindical. También causa algunos problemas si más de un sindicato opera en una sola empresa. Si hay más sindicatos pueden establecer una representación sindical articulada o pueden actuar de forma independiente, lo que puede dar lugar a la competencia entre los sindicatos. Para superar los desacuerdos entre los

---

<sup>33</sup> Artículo 1 TUA: “1. Un sindicato es una organización voluntaria y autónoma de los trabajadores, fundada para defender sus derechos, así como los intereses profesionales y sociales. 2. En sus actividades estatutarias, un comercio unión es independiente de los empleadores, la administración del Estado, los gobiernos locales y otras organizaciones. 3. Estado y autoridades del gobierno local, así como los empleadores, tienen la obligación de tratar a todos los sindicatos por igual”. Artículo 9 TUA: “Estatutos y las resoluciones sindicales determinar libremente las estructuras orgánicas de los sindicatos. Sólo las autoridades estatutarias de las estructuras sindicales, con personalidad jurídica pueden contraer obligaciones de propiedad”.

<sup>34</sup> Hajn, Z., *Model...*, *óp. cit.*, p. 437; Grzebyk, P., *Posición legal...*, *óp. cit.*, p. 79.

<sup>35</sup> Grzebyk, P., *Posición legal...*, *óp. cit.*, p. 82.

sindicatos que no quieren un compromiso conjunto, y buscan una posición única en la negociación con el empleador, tiene la posibilidad de cooperar sólo con el sindicato «representativo». De acuerdo con el artículo 241 (25) del Código de Trabajo de Polonia, un sindicato representativo basado en el lugar de trabajo es aquel que afecta al menos al 10% de todos los trabajadores de una empresa o a un 7% si el sindicato con sede en el lugar de trabajo es una parte de un sindicato multi-empresa. Si no se cumple ninguno de estos requisitos, el sindicato más representativo en la empresa, es el que abarca el mayor número de trabajadores en una empresa. Las últimas regulaciones se consideran una manera positiva para evitar el bloqueo de las Negociaciones colectivas de parte de los sindicatos más pequeños y más radicales.

Como resultado del bajo nivel de sindicación la posición de los trabajadores varía dependiendo de si un sindicato opera en su lugar de trabajo y se encuentran cubiertos por un convenio colectivo. De hecho, los trabajadores empleados en las empresas en las que un sindicato existe se encuentran en una situación privilegiada en comparación con los demás. En esa situación la pregunta que surge es la posibilidad de extensión del ámbito de aplicación de los convenios colectivos para los trabajadores que aún no están cubiertos.

Con algunas excepciones, por ejemplo, Eslovaquia, donde la extensión de un convenio colectivo puede ser hecho sólo a través de la decisión del ministro de Trabajo<sup>36</sup>, Países CCE proporcionan dos métodos de extensión para los convenios colectivos – procedimiento voluntario o declarar el acuerdo colectivo como generalmente vinculante –. El primero significa la posibilidad de cubrir los trabajadores de otro empleador a través de un convenio colectivo acordado entre los diferentes agentes sociales. De acuerdo con el artículo 241 (10) del Código de Trabajo de Polonia, las partes que tienen derecho a suscribir un Convenio Colectivo, se pueden poner de acuerdo sobre la aplicación de la totalidad o parte del Convenio a aquellos que no son partes. La disposición requiere el registro en el mismo procedimiento que del convenio colectivo en que se aplica, ya que las disposiciones relativas al acuerdo se aplican de conformidad con el Acuerdo. Esto significa que el único representantativo de los trabajadores que tiene derecho a concluir el pacto sobre la aplicación de un Acuerdo es el sindicato, el mismo que pacto el Convenio Colectivo. Esta es una importante manera de acortar el período de negociación de los convenios colectivos a través de la aplicación de un acuerdo negociado por los

---

<sup>36</sup> Kerchofs, P., *Extensión de los convenios colectivos en la Unión Europea*, la Fundación Europea para la Mejora de Vida y de Trabajo, 2011, p. 13.

interlocutores sociales de otra empresa, aunque principalmente del mismo sector industrial. Sin embargo, para concluir el acuerdo sobre la aplicación del Convenio Colectivo pactado por otros interlocutores sociales, el artículo 241 (10) del Código de Trabajo de Polonia exige que los sindicatos hubiesen participado. Por lo tanto, no resuelve el problema de la baja cobertura de los Acuerdos Colectivos frente a baja sindicalización. Desde este punto de vista del procedimiento para declarar el convenio colectivo como generalmente vinculante parece más esperanzador. En el marco de este procedimiento, los Acuerdos Sectoriales se negocian bilateralmente, incluidos los no miembros de las asociaciones de empleadores y sindicatos, respectivamente, después de que se han declarado generalmente vinculantes por el Ministro de Trabajo. Desempeña un papel crucial en la Europa Occidental<sup>37</sup> para equilibrar los bajos niveles de sindicalización, sin embargo, son poco desarrollados o en gran medida inexistentes en Europa Central y Oriental<sup>38</sup>. De hecho, la extensión de los convenios colectivos de trabajo parece ser generalizada en todos los países de la Europa central y oriental. Sin embargo, las normas no se aplican en todos los países<sup>39</sup>. El procedimiento de declarar el convenio colectivo como generalmente vinculante es el más importante en Rumania donde, como resultado de este procedimiento, la tasa de cobertura de los convenios colectivos se encuentra cerca del 100%. Este tiene un valor también en Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y la República Checa<sup>40</sup>, Pero aún no en Bulgaria, por ejemplo, en donde a pesar de 16 solicitudes de los interlocutores sociales a nivel de rama, el Ministro del Trabajo no ha aplicado este procedimiento, ni en Lituania, donde, a pesar que un Acuerdo Colectivo puede ser extendido por la decisión del Ministro del Trabajo por petición de un interlocutor social, éste nunca ha sido utilizado.

En el caso de Polonia, el Código del Trabajo establece este tipo de posibilidad en el artículo 241 (18), según el cual en virtud de una solicitud conjunta proveniente de una asociación de empleadores y de un sindicato multi-empresa que pactaron un Acuerdo Colectivo Multi-empresa, el Ministro del Trabajo podrá, si lo considera necesario para importantes intereses sociales, dictar una orden ejecutiva de extensión del alcance de la aplicación de un Convenio Colectivo Multi-empresa, o parte de ella, a los

---

<sup>37</sup> Sin embargo, en seis Estados miembros de la UE no existe un procedimiento legal para los acuerdos que se extienden - Chipre, Dinamarca, Italia, Malta, Suecia y el Reino Unido

<sup>38</sup> Kohl, H., *Dónde...*, p. 10.

<sup>39</sup> Kerchofs, P., *Extensión de la negociación colectiva...*, *óp. cit.*, p. 13.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 4.

trabajadores que son empleados por un empleador que no esté cubierto por ningún Convenio Multi-empresa, pero que desarrolla la misma actividad comercial, o una actividad comercial similar a la actividad ejecutada por los trabajadores cubiertos por el Convenio, establecido sobre la base de disposiciones legales distintas relativas a la clasificación de la actividad empresarial, después de haber consultado este empleador o una asociación de empleadores señalada por él, y un sindicato de empresa, si hay uno en el empleador. El Artículo 241 (18) del Código Laboral restringe la aplicación del Acuerdo Multi-empresa de ser extendido a un empleador que está cubierto por otro Acuerdo Multi-empresa. Aunque la legislación laboral polaca permite que algunos convenios colectivos se extiendan, nunca ha sido utilizada porque los

Acuerdos Multi-patronales son muy raros en Polonia. Por lo tanto, la regulación no tiene importancia práctica en la política de negociación en Polonia.

El procedimiento de extensión parece ser una buena solución para el problema de la debilidad y las distintas políticas de negociación colectiva, para incrementar el interés de los trabajadores en los sindicatos y para fortalecer su posición en los lugares de trabajo. A pesar de la importancia de la decisión del Ministro de Trabajo en extender los Convenios Colectivos a todos los trabajadores de las empresas de un sector industrial, esto requiere de un Convenio Colectivo a nivel multi-empresa y que cuente con el apoyo de un número significativo de trabajadores. Por lo tanto, hay un círculo vicioso en relación con el modelo de la negociación colectiva basada en la empresa en muchos países de la CEE, como por ejemplo Polonia, Lituania o Hungría que solamente la extensión del convenio colectivo no puede superar.

#### **4. Hacia representantes no sindicalizados**

Dado el gran número de empresas “no sindicalizadas” (en Polonia está en el orden de 80% en total) e incluso en algunas partes de los sectores no sindicalizados (que también carecen de las asociaciones de empleadores), faltan las condiciones esenciales para la negociación colectiva y los acuerdos salariales bilaterales. Además, el fenómeno de los sindicatos que pierden el apoyo del público parece ser cada vez mayor. Los sindicatos lucen tan interesante para los jóvenes, lo que reduce sus posibilidades de desarrollo<sup>41</sup>. Lo que es más, la tendencia a la organización de grupos

---

<sup>41</sup> Según las investigaciones de CBOS (Centro de Investigación de la Opinión Pública en

informales mediante el uso de la Internet para resolver cuestiones individuales ha aparecido, un ejemplo de ello lo constituye la protesta llevada a cabo en Polonia en relación a los cambios en los derechos de los trabajadores en relación con ser padre<sup>42</sup>. Se plantea la cuestión de si alguna forma de representación en el lugar de trabajo distinta a la de los sindicatos podría ser una solución para el bajo nivel de sindicalización.

En Europa occidental el número de trabajadores cubiertos por los representantes de los trabajadores es doble en comparación con la afiliación sindical. En Francia, Austria, Bélgica o Alemania, entre el 50% y el 70% de los trabajadores se encuentran representados por algún tipo de representante de los empleados. Sin embargo, en Europa oriental y central los comités de empresa son menos populares que en los países de Europa Occidental. La mejor situación la encontramos en Hungría, Eslovenia y Croacia, en donde el modelo de la doble representación de los sindicatos y Consejos de Trabajadores (Comités de Empresa) entró en vigor a partir de la década de 1990 (Hungría en 1992, Eslovenia en 1993 y Croacia en 1996). Los Consejos fueron entendidos como un medio para reforzar los sindicatos y para justificar su presencia. Sin embargo, ese enfoque a los comités de empresa podría ser visto como único. En otros países de Europa Central y Oriental, tales como la República Checa, Polonia y los países Bálticos, el concepto tradicional de representación uniforme de los intereses de los trabajadores a nivel de empresa por los sindicatos se convirtió en la base para apreciar a los Comités de Empresa como competidores, así que los sindicatos formularon una fuerte oposición a cualquier iniciativa del gobierno para hacer cambios en esta área.

La insuficiente presencia sindical en las empresas hizo a estos países revisar sus regulaciones legales. Debido a la disminución de la afiliación sindical, estos países de la CEE han ido gradualmente abandonando la posición de monopolio legal de los sindicatos por la ley para introducir los Comités de Empresa como una alternativa a los sindicatos (la República Checa a partir de 2001, Lituania desde 2003 e implementado en 2005). Otros, como Eslovaquia, Bulgaria y Estonia, prescriben una representación dual: Los sindicatos y los Comités de Empresa (Eslovaquia en 2003, Bulgaria en 2006 y Estonia en 2007).

En Polonia existe un modelo alternativo. Esto significa que donde no hay sindicato, en algunas condiciones puede aparecer la representación no

---

Polonia) a partir de mayo de 2013, el promedio la edad de los miembros del sindicato es de 45, mientras que la edad media de los trabajadores es de 40.

<sup>42</sup> Latos-Mikowska, M., "Pozazwi zkowe przedstawicielstwa pracownicze. Stan obecny i Perspektywy Rozwoju", en Stelina, J., (Editor), *Spoleczny diálogo Zakadony*, LexisNexis 2014, p. 107.

sindical. De hecho, la representación no sindical tiene una larga historia en Polonia. En retrospectiva, puede incluirse la autonomía de las empresas estatales o la inspección del trabajo. Sin embargo, las regulaciones legales de estas instituciones entraron en vigor durante el comunismo<sup>43</sup> por lo que hoy en día carecen de importancia práctica. La primera ha perdido su importancia porque las empresas de propiedad estatal son muy raras en Polonia hoy en día, mientras que la segunda, pierde importancia porque la elección de un inspector de trabajo está organizada por el sindicato de empresa, y el bajo nivel de sindicalización no es favorable para realizar este procedimiento. Además de estos, hay otros introducidos en la regulación legal de Polonia, más recientemente, sobre todo bajo la presión de la legislación europea, por ejemplo, los Consejos de Trabajadores Europeos<sup>44</sup>. El Código de Trabajo de Polonia también establece varias disposiciones relativas a los representantes de los trabajadores elegidos en la forma estándar adoptada por el empleador (por ejemplo, el artículo 9 (1) del Código de Trabajo<sup>45</sup>). A pesar de estos numerosos representantes no sindicales que tienen sus raíces en el sistema legal, Polonia de hecho, acabó con el monopolio de los sindicatos en 2006, cuando la normativa legal polaca adaptó la Directiva de la UE que establece un marco general de información y consulta empleados (2002/14 / CE) y la Ley sobre información y consulta del 7 de abril de 2006 entró en vigor<sup>46</sup>. Teniendo en cuenta la debilidad de los sindicatos, surge la interrogante de si representantes no sindicales podrían reemplazar a los sindicatos en la gestión del diálogo social para negociar las condiciones de trabajo. Es una cuestión importante, ya que en muchas empresas que son solo ellos los representantes de los trabajadores.

En Polonia, las diferentes formas de representación de los trabajadores pueden co-existir en el lugar de trabajo en caminos paralelos e

---

<sup>43</sup> Ley de Autonomía de empleados de la empresa de propiedad del Estado, de 25 de septiembre de 1981, DO 1981, n. 24, punto 123; Ley sobre la Inspección del Trabajo Social, de 24 de julio de 1983, DO 1983, n. 35, punto 163.

<sup>44</sup> Ley de los Consejos del 5 de abril de 2002, DO 2002, n. 62, punto 556, Empleados europeos.

<sup>45</sup> Artículo 9 (1) “§1: Si es por la situación financiera de una empresa, los acuerdos pueden pactar la suspensión de la aplicación de todas o parte de las disposiciones de la legislación laboral que determinan los derechos y deberes de las partes en un relación laboral; esto no se aplica a las disposiciones del Código del Trabajo y las disposiciones de otras las leyes y la legislación subordinada. §2 Los acuerdos mencionados en el §1 se celebran por un empleador y un sindicato que representa a los trabajadores; si ninguna de estas organizaciones está funcionando en la empresa, es el empleador y los representantes de los trabajadores elegidos en la forma estándar del empresario que pacto el Acuerdo”.

<sup>46</sup> Ley sobre información y consulta de 7 de abril de 2006, DO 2006, n. 79, artículo 550.

independientes si sus competencias no se solapan por ejemplo, Consejos de Trabajadores Europeos y los Consejos de Trabajadores, que se desempeñan en diferentes niveles. Sin embargo, algunas formas de representación que tienen competencias similares funcionan al mismo nivel de empresa, como en el caso de las dos formas más importantes de las representaciones de los trabajadores es decir, los Consejos de Trabajadores (Comités de Empresa) y los representantes de los trabajadores elegidos en la forma estándar adoptada por el empleador. En tales situaciones el empleador tiene que consultar sobre los mismos problemas varias veces en el mismo nivel de empresa, que puede poner en duda la seriedad del procedimiento de consulta, sobre todo si las opiniones sobre el mismo asunto dadas por estas representaciones son diferentes<sup>47</sup>. Al final, en lugar de fortalecer la representación de los trabajadores y mejorar su participación en la gestión de una empresa, puede debilitarlos, sobre todo si el empleador enfrenta a un representante contra otro<sup>48</sup>. La confianza social respecto a la efectividad de este tipo de representaciones de los trabajadores también necesita ser examinado. Los Consejos de Trabajadores (Comités de Empresa) son obligatorios si hay más de 50 empleados y no hay representación sindical. Sin embargo, los datos estadísticos muestran que en 2008 (dos años después de que la ley entrara en vigor) en Polonia había 2.580 empresas donde los Comités de Empresa estaban en funcionamiento. En 2013 el número de consejos registrados disminuyó dos veces, dejando sólo 1.373 empresas en las cuales se habían establecido Consejos. Esto a pesar del hecho de que en el sector industrial había 8.720 empleadores que cumplían con los requisitos para crear un Comité de Empresa. Esta forma de representación no se ha encontrado con el interés de los trabajadores. La principal razón para esta situación parece ser el complicado procedimiento para la creación Consejo, con la aplicación obligatoria para los trabajadores, así como el umbral para anunciar los candidatos al Consejo (umbral de 10 o 20 personas) que parece ser demasiado alto para el medio ambiente de trabajo polaca. Pareciese que los trabajadores no están interesados en establecer esta forma de participación probablemente también por el alcance de sus competencias<sup>49</sup>. Por otra parte, el conocimiento de los trabajadores de la situación jurídica de los Consejos de Trabajadores y sus miembros parece ser baja. A pesar de que bajo el derecho polaco los miembros de los Consejos de Trabajadores disfrutaban de la misma

---

<sup>47</sup> Latos-Mikowska, M. *Pozazwiązkowe przedstawicielstwa...*, óp. cit., p. 98.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 104.

protección legal de estabilidad en el empleo que los miembros de la junta directiva de un sindicato, los trabajadores tienen temor de presentar su candidatura para ser un candidato para el Consejo de Trabajadores a fin de no perder su puesto de trabajo como consecuencia de sus actividades como representante. Como consecuencia de ello, el objetivo de establecer representación de los trabajadores en las empresas donde los sindicatos no funcionan no se ha alcanzado.

En esta situación, sería difícil albergar esperanzas por el éxito de conseguir la representación de los derechos e intereses de los trabajadores por los representantes elegidos de la manera estándar adoptada por el empleador. Son elegidos *ad hoc* en situaciones donde no existen sindicatos en una empresa y las disposiciones legales requieren la participación de un interlocutor social por ejemplo, el precitado artículo 9 (1) del Código de Trabajo de Polonia.

En resumen, la introducción de elementos de diálogo social donde no hay sindicato debe considerarse como un paso positivo, sin embargo, la calidad de este diálogo es dudosa. La idea de diálogo social se basa en el principio de la igualdad de sus actores. Los representantes no sindicales parecen ser demasiado débil en términos de sus competencias y la estabilidad jurídica de sus relaciones laborales para ejecutar un diálogo con su empleador sobre la base del principio de igualdad. Además, no son suficientemente apoyados por sus compañeros de trabajo<sup>50</sup>. para sustituir efectivamente a los sindicatos en sus competencias

## 5. Conclusiones

Aunque los países de Europa Central y Oriental han compartido una historia similar en el pasado reciente, tomaron diferentes enfoques para cambiar su marco general y la adaptación a los retos actuales<sup>51</sup>. Independientemente del perfil de las relaciones colectivas de trabajo, la principal característica de los mercados laborales en los países de CEE es la descentralización de los sindicatos y la falta de apoyo de los trabajadores hacia el movimiento sindical. Común es el círculo vicioso relacionado con la débil posición de los sindicatos, en donde los empleados no confían en los sindicatos para defender sus derechos e intereses, debido a lo débiles que son, mientras que en el otro los sindicatos no cuentan con el suficiente apoyo de los trabajadores para reforzar su posición legal.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>51</sup> Kohl, H., *Dónde...*, *óp. cit.*, p. 4.

La situación actual de los sindicatos se debe a varios factores. Para mencionar sólo unos pocos, en primer lugar hay que hacer referencia a la debilidad de los sindicatos en la negociación con el Estado sobre las más esenciales condiciones de trabajo. El problema también se deriva de la aplicación para la negociación colectiva del modelo basado en la empresa, en los países de Europa central y oriental, con algunas excepciones. En este modelo, las relaciones multi-empresariales se basan en el sistema basado en la empresa también. En efecto, los convenios colectivos tienen en cuenta sólo los intereses de los trabajadores de uno o unos pocos de los empleadores, independientemente de la situación y los intereses de los trabajadores del mismo sector de industria<sup>52</sup>. Esto conduce, entre otras cosas, a las distintas situaciones jurídicas distintas de los trabajadores, desde el punto de vista de si trabajan en empresas donde los sindicatos operan y – potencialmente – si entonces un convenio colectivo puede proporcionarles mejores condiciones de trabajo legales. La reubicación de los sindicatos a nivel de empresa que en su mayoría constituyeron antiguas empresas de propiedad estatal ha dado lugar a una situación en la que otros sectores de la industria, donde no hay empresas de antigua propiedad estatal, se encuentran libres de los convenios colectivos<sup>53</sup>. Por otra parte, no hay equilibrio para la baja sindicalización. Los datos estadísticos sobre la extensión del Convenio Colectivo parecen demostrar que este procedimiento es ineficaz.

La debilidad de los sindicatos se refiere también a la excesiva concentración de competencias de los sindicatos a nivel de empresa, lo que inevitablemente provoca la competencia entre los sindicatos lo que conduce a un mayor debilitamiento de su posición. Esta concentración de competencias en los sindicatos a nivel de empresa se ha traducido en su falta de interés en la transferencia de competencias hacia los sindicatos a nivel multi-empresa. Como consecuencia, esto afecta a las estructuras de las Asociaciones de Empleadores. Sin un interlocutor social a nivel empresarial superior no hay interés en el establecimiento de sus estructuras allí. Adicionalmente, algunos empleadores también preferirían resolver laboralmente las disputas dentro de la empresa en lugar de actuar fuera de ésta. Por lo tanto ese modelo de relaciones laborales parece ser aceptada por ambos interlocutores sociales<sup>54</sup>. Por lo tanto, aspirar un cambio en este aspecto podría ser desesperanzador. Al sombrío panorama

---

<sup>52</sup> Florek, L., “Zalety i wady dzia alnoci zwizków zawodowych na szczeblu zakadowym”, en Hajn, Z. (Editor), *Zwizkowe przedstawicielstwo pracowników zakadu pracy*, Warszawa 2012, p. 209.

<sup>53</sup> Grzebyk, P., *La situación jurídica...*, *óp.cit.*, p. 85.

<sup>54</sup> *Ibid.*

tiene que agregarse que también hay algunas ventajas en el modelo basado en la negociación colectiva en la empresa. Los sindicatos en la empresa están conectados directamente con los trabajadores cuyos intereses defienden y conocen mejor en sus situaciones individuales. Sin embargo, el principio de pluralismo sindical y la competencia entre los sindicatos en una empresa hace que no sea muy clara su eficacia.

Teniendo en cuenta la actual crisis de los sindicatos, por una parte, y la debilidad de la representación no sindical por la otra, la solución no es transparente. En el caso de la representación no sindical, debería seguir siendo relativamente débil debido a que los derechos e intereses de los trabajadores deben priorizarse por los sindicatos? O debería reforzarse la representación no sindical para que pueda ejecutar un diálogo social con el empleador como un socio igual? Sin cambios profundos del modelo sindical parece que los sindicatos seguirán en crisis durante mucho tiempo, a pesar que los sindicatos están mejor preparados para representar a los trabajadores en su organización y formas esenciales. Sin embargo, el modelo existente de representación no sindical debe ser fortalecido también, por ejemplo, a través de la simplificación del procedimiento de establecer el Consejo de Trabajadores (Comité de Empresa)<sup>55</sup> para representar, de una manera efectiva, los derechos de los trabajadores de una empresa donde los sindicatos no existen. Sin embargo, parece que falta el apoyo social para tomar el lugar de los sindicatos en el ejercicio de sus funciones. La falta de voluntad para establecer este tipo de representación de trabajadores en Polonia no confirma la opinión expresada en la literatura que el “Modelo alternativo” de Comité de Empresa introducida en Europa oriental y central podría reforzar la potencial impresión que los Consejos pueden lograr los mismos resultados sin que tener que pagar las cuotas de membresía<sup>56</sup> que les corresponden a los miembros de un sindicato. Por lo tanto el modelo de equilibrio entre la representación sindical y la representación no sindical con el desarrollo de ambos para alcanzar el objetivo de la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, parece se torna indispensable.

## 6. Bibliografía

Grzebyk P., “Responsabilidad por daños de la huelga en la Ley del Trabajo de Polonia”, en *Derechos de Negociación Colectiva ante Una Economía globalizada*,

---

<sup>55</sup> Latos-Mikowska, M., *Pozazwiązkowe przedstawicielstwa...*, *óp. cit.*, p. 111.

<sup>56</sup> Kohl, H., *Dónde...*, *óp. cit.*, p. 4.

- España, X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2011.
- Hajn Z., *Modelo Ustawony Organizacji polskiego ruchu związkowego i Jego wpływ na zbiorowe pracy stosunki*, Matey-Tyrowicz, Warszawa 2002.
- Hajn Z., *Representación de los trabajadores en la negociación colectiva dentro de la Firma en Polonia*, Łódź, 2006.
- Hajn Z., *Convenio Colectivo de Trabajo y de los contratos de trabajo en la Ley del Trabajo de Polonia*, La Haya/Londres/Nueva York, 2003.
- Hayter S., *Indicadores del diálogo social, la densidad sindical y la cobertura de la negociación colectiva internacional Su mensaje de Estadística 2008-2009*, la Organización Internacional del Trabajo, 2009.
- Florek L., *Zalety i wady działalności związków zawodowych na szczeblu zakadonym*, Warszawa 2012, p. 209.
- Kerchofs P., *Extensión de los convenios colectivos en la Unión Europea*, la Fundación Europea para la Mejora de Vida y de Trabajo, 2011.
- Kohl H., *Donde están situados los sindicatos hoy en la Europa del Este? Balance de la situación tras la ampliación de la UE*, Friedrich Ebert Stiftung, Cooperación Internacional de Sindicatos, Briefing Paper 2008, n. 5.
- Latos-Mikowska M., *Pozazwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, LexisNexis 2014.
- Pliszkiewicz M., *El desarrollo de relaciones industriales en Europa Central y del Este*, Varsovia, 1995.
- Sewerynski M., “Los sindicatos en los países post-comunistas: Regulaciones, Problemas y Perspectivas”, *Revista de Derecho Comparado*, 1995.
- Sewerynski M., “Hacia una Nueva Codificación del Derecho del Trabajo en Polonia”, *Revista de Derecho del Trabajo Comparado y Política*, 2004-2005, n. 26.
- Wrątny J., *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w posttransformacyjnej gospodarce*, Warszawa, 2010.

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo,



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*