



Consejo de Administración

324.ª reunión, Ginebra, 13 de junio de 2015

GB.324/INS/7/8

Sección Institucional

INS

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Octavo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Portugal del Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Centro y el Sur de Portugal, el Sindicato XXI – Asociación Sindical de Trabajadores Administrativos, Técnicos y Operarios de Terminales de Carga de Contenedores del Puerto de Sines, el Sindicato de Trabajadores del Puerto de Aveiro y el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Puerto de Caniçal

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 22 de marzo de 2013, complementada por información adicional transmitida el 28 de enero de 2014, el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Centro y el Sur de Portugal, el Sindicato XXI – Asociación Sindical de Trabajadores Administrativos, Técnicos y Operarios de Terminales de Carga de Contenedores del Puerto de Sines, el Sindicato de Trabajadores del Puerto de Aveiro y el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Puerto de Caniçal presentaron una reclamación a la Oficina Internacional del Trabajo en la que alegaban el incumplimiento por Portugal del Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137).

2. El 9 de enero de 1981, Portugal ratificó el Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137), que sigue vigente en dicho país.
3. La presentación de reclamaciones está sujeta a las siguientes disposiciones de la Constitución de la OIT:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones, revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación e informó al Gobierno de Portugal al respecto el 26 de abril de 2013.
5. En su 319.^a reunión (octubre de 2013), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible y designó un Comité tripartito para examinarla. Dicho Comité fue constituido por la Sra. Rosanna Margiotta (miembro gubernamental, Italia), el Sr. Kris de Meester (miembro empleador, Bélgica) y el Sr. Sam Gurney (miembro trabajador, Reino Unido).
6. El Gobierno de Portugal formuló sus observaciones por conducto de las comunicaciones de fecha 30 enero y 24 de abril de 2014.
7. El Comité tripartito se reunió el 11 de noviembre de 2014 y pidió a la Oficina que invite al Gobierno y a las organizaciones sindicales a que presenten informaciones complementarias sobre cuatro asuntos específicos. El Gobierno de Portugal transmitió las informaciones solicitadas el 29 de enero de 2015.
8. El Comité se reunió el 26 de marzo y el 9 de junio de 2015 para examinar la reclamación y adoptar su informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

9. Por comunicación de fecha 22 de marzo de 2013, complementada por información adicional transmitida el 28 de enero de 2014, las organizaciones querellantes señalan que Portugal ratificó el Convenio núm. 137 en virtud del decreto gubernamental núm. 56/80 de 1.^o de agosto de 1980 y que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución

nacional, los convenios internacionales debidamente ratificados o aprobados, una vez publicados oficialmente, forman parte del ordenamiento jurídico interno.

10. Las organizaciones querellantes recuerdan que el régimen jurídico del trabajo portuario se estableció en virtud del decreto-ley núm. 280/93 de 13 de agosto de 1993, cuyo artículo 2, apartado a), estipula que el contingente de trabajadores portuarios está integrado exclusivamente por trabajadores detentores de una tarjeta que certifica que ejercen su actividad profesional al amparo de un contrato laboral de duración indefinida. De acuerdo con las organizaciones querellantes, esta normativa nacional respondía al objetivo principal del Convenio núm. 137, que radicaba y sigue estribando en garantizar la estabilidad del empleo y de los ingresos de los trabajadores portuarios. Al mismo tiempo, dicho instrumento exige a los trabajadores que se mantengan disponibles para el trabajo regular en los puertos y que se aseguren de obtener de dicho trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales. Los convenios colectivos suscritos de conformidad con el Convenio en los distintos puertos nacionales también aspiraban a la consecución de ese objetivo.
11. Ahora bien, las organizaciones querellantes alegan que la ley núm. 3/2013 de 14 de enero de 2013, por la que se enmienda la normativa sobre el trabajo portuario, ha introducido medidas que infringen las disposiciones del Convenio núm. 137. Dicha ley, que modifica en especial el artículo 2, apartado a), del decreto-ley núm. 280/93, establece una nueva definición del concepto de contingente de trabajadores portuarios en la que se omiten ciertas características específicas previstas en el Convenio. Además, de acuerdo con dichas organizaciones, la ley también contempla relaciones de trabajo temporales que son incompatibles con lo dispuesto en el Convenio núm. 137 y que, *de facto*, excluyen del ámbito de aplicación del convenio a los trabajadores contratados con arreglo a esas nuevas condiciones.
12. Las organizaciones querellantes señalan que el artículo 1 del Convenio núm. 137 estipula una serie de objetivos específicos, entre los que figura la mejora en forma duradera de la situación de los trabajadores portuarios a través de la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos, así como de otras medidas relativas a las condiciones de trabajo y de vida de los interesados. A cambio, estos últimos deben permanecer disponibles en todo momento para trabajar en los puertos. El párrafo 1 del artículo 3 del Convenio prevé asimismo el establecimiento y el mantenimiento de registros de trabajadores portuarios que se han de revisar periódicamente, con objeto de mantener el número de trabajadores a un nivel que responda a las necesidades del puerto. Por último, en el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio se otorga la prioridad a los trabajadores portuarios registrados para ocupar los puestos de trabajo en los puertos. Según las organizaciones querellantes, de estas disposiciones se desprende claramente que los trabajadores portuarios objeto del Convenio son única y exclusivamente aquellos que ejercen la profesión con carácter permanente o regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales.
13. Además, las organizaciones querellantes recuerdan que el concepto de contingente de trabajadores portuarios que figuraba en el artículo 2, apartado a), del decreto-ley núm. 280/93 era conforme al enfoque del Convenio núm. 137, puesto que hacía referencia al conjunto de trabajadores que poseía una tarjeta profesional adecuada y ejercía su actividad laboral en el sector del desplazamiento de cargas al amparo de un contrato de trabajo de duración indefinida. Ahora bien, la ley núm. 3/2013 ha modificado por completo el contenido del artículo 2, apartado a), del decreto-ley núm. 280/93, al estipular que el concepto de contingente de trabajadores portuarios equivale al conjunto de trabajadores que, además de poseer las competencias y la cualificación profesional adecuadas para el ejercicio de la profesión, llevan a cabo su actividad laboral en el sector del desplazamiento de cargas al amparo de un contrato de trabajo.

14. De acuerdo con las organizaciones querellantes, esta revisión de la definición de contingente de trabajadores portuarios tiene por objeto englobar en el concepto de mano de obra portuaria a todos los trabajadores encargados de la manipulación de cargas, independientemente de las condiciones de su contrato de trabajo, incluidos aquellos que han suscrito un contrato diario o de duración determinada (sea cual fuere la extensión del período de trabajo) que no implica regularidad ni continuidad alguna en la relación laboral. De hecho, con esta enmienda se suprimen las características esenciales de la cualificación profesional de los trabajadores portuarios y, en particular, la obligación de poseer una tarjeta profesional para el ejercicio de su actividad laboral y la existencia de una relación contractual de duración indefinida. Tras la aprobación de la ley núm. 3/2013, se considera que un trabajador forma parte integrante del contingente de trabajadores portuarios desde el momento en que suscribe un contrato de trabajo temporal o de duración determinada, ya sea relativo a un único período de trabajo o a la ejecución de una tarea de forma ocasional, y con independencia de que establezca una relación contractual de corta o larga duración, pero siempre limitada en el tiempo. En efecto, la ley núm. 3/2013 contempla las relaciones contractuales temporales o de duración determinada en el sector laboral portuario en su artículo 7, el cual estipula que: 1) las disposiciones del artículo 142 del Código del Trabajo, aprobado en virtud de la ley núm. 7/2009 de 12 de febrero, son aplicables a la labor de desplazamiento de cargas, sin que la extensión de todos los contratos de muy corta duración suscritos con el mismo empleador para el ejercicio de dicha labor pueda exceder los 120 días de trabajo por año civil; 2) se puede celebrar un contrato de trabajo de duración determinada para el desplazamiento de cargas por un plazo inferior a seis meses, siempre que su duración no sea inferior a la prevista para la tarea o servicio que se ha de realizar; 3) no se restringe la posibilidad de renovar los contratos de trabajo de duración determinada suscritos para el desplazamiento de cargas, no obstante, la duración de los mismos no podrá exceder de tres años, y 4) se admite el desplazamiento de cargas en cuanto que servicio prestado en la modalidad de trabajo intermitente.
15. Según las organizaciones querellantes, las relaciones laborales estipuladas en el artículo 7 de la ley núm. 3/2013, cuyo carácter es temporal, son incompatibles con el Convenio núm. 137 en la medida en que no responden a los objetivos en materia de permanencia y regularidad del empleo fijados por este último instrumento (véase el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio). De hecho, los trabajadores vinculados por un contrato de duración determinada no pueden verse obligados a permanecer disponibles para el trabajo regular en el puerto, pero tampoco pueden valerse del mismo para obtener la mayor parte de sus ingresos anuales. Por consiguiente, no se puede considerar que los trabajadores con contratos de duración determinada formen parte del concepto de contingente de trabajadores portuarios que se define en el Convenio núm. 137.
16. Por otra parte, las organizaciones querellantes consideran que, al suprimir de la definición de contingente de trabajadores portuarios el requisito relativo a la posesión de una tarjeta profesional, dicha ley infringe asimismo las disposiciones del artículo 3 del Convenio núm. 137.
17. En consecuencia, las organizaciones querellantes alegan que la legislación nacional mediante la cual se establece esta nueva definición de contingente de trabajadores portuarios quebranta manifiestamente el Convenio núm. 137, puesto que da lugar a un sistema en el que los trabajadores contratados por un período determinado para la realización de tareas limitadas u ocasionales forman parte del contingente portuario y, por tanto, se benefician del régimen de protección del empleo reservado a quienes trabajan en los puertos de forma permanente o regular, de conformidad con las disposiciones del Convenio.
18. La reforma legislativa de 2013 se ha traducido en un aumento paulatino del número de trabajadores temporales con contratos de duración determinada, en detrimento de los trabajadores portuarios que han hecho de ésta su profesión regular y permanente. Como

resultado, los sindicatos del sector se han visto obligados a responder con huelgas. Las organizaciones querellantes denuncian que los trabajadores portuarios que han hecho de ésta su profesión regular y permanente ya no gozan de un derecho prioritario a ocupar los puestos de trabajo disponibles, tal como se estipula en el Convenio.

19. Las organizaciones querellantes consideran que la posibilidad de revisar periódicamente el número de trabajadores con objeto de mantenerlo a un nivel que responda a las necesidades del puerto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio, no basta para justificar que la mano de obra temporal, contratada a fin de satisfacer unas necesidades puntuales, se considere parte integrante del contingente de los puertos en pie de igualdad con los trabajadores portuarios que disponen de un contrato de trabajo de duración indefinida.
20. Por último, las organizaciones querellantes recuerdan que, en general, las relaciones de trabajo en los puertos nacionales habían sido reguladas mediante convenios colectivos firmados en los distintos puertos. Las organizaciones facilitan ejemplos tales como el convenio colectivo de 2012 aplicable en los puertos de Douro y de Leixões, el convenio colectivo de 2001 aplicable en los puertos de la Región Autónoma de Madeira y el convenio colectivo aplicable en el puerto de Praia da Vitória (Azores). Todos los convenios colectivos antes citados comprenden una disposición específica que define el contingente de los puertos como el conjunto de trabajadores portuarios que ejerce su actividad profesional al amparo de un contrato de trabajo de duración indefinida. Las organizaciones querellantes proporcionan diversos ejemplos de convenios colectivos vigentes en los puertos nacionales tanto del continente como de las regiones insulares autónomas de Azores y Madeira.
21. Las organizaciones querellantes recuerdan los términos del artículo 7 del Convenio núm. 137, en el que se estipula que «las disposiciones de este Convenio deberán ser aplicadas por la legislación nacional salvo en la medida en que se apliquen por contratos colectivos, laudos arbitrales o por cualquier otro medio que esté conforme con la práctica nacional», y lamentan la adopción de una ley que se superpone innecesariamente a las disposiciones del Convenio núm. 137 y a los convenios colectivos vigentes entre los interlocutores sociales del sector. Por otra parte, amén de que las disposiciones de la ley núm. 3/2013 antes mencionadas infringen el Convenio núm. 137, las organizaciones querellantes denuncian que el artículo 6 de dicha ley establece que las disposiciones de los convenios colectivos cuyo contenido no sea conforme al decreto-ley núm. 280/93 de 13 de agosto de 1993, en su forma enmendada por la ley de 2013, deben modificarse en consonancia en los doce meses posteriores a la entrada en vigor de la ley, bajo pena de nulidad. En otras palabras, el legislador nacional impone a los signatarios de los convenios colectivos celebrados en el sector portuario con arreglo al Convenio núm. 137 la obligación de ajustarlos a las disposiciones de la ley núm. 3/2013, bajo pena de nulidad. De acuerdo con las organizaciones querellantes, el legislador nacional ha vuelto a tomar una decisión *ultra vires* al imponer de forma unilateral la modificación de los convenios colectivos del sector portuario.
22. En conclusión, las organizaciones querellantes solicitan la plena observancia del Convenio núm. 137 y, por consiguiente, requieren la anulación de la definición de contingente de trabajadores portuarios que figura en el artículo 2, apartado a), de la ley núm. 3/2013, y la restitución de la definición estipulada en el artículo 2, apartado a), del decreto-ley núm. 280/93 de 13 de agosto de 1993 en la legislación nacional relativa al sector portuario.

B. Observaciones del Gobierno

23. En su comunicación de fecha 24 de enero de 2014, el Gobierno declara que la nueva Ley núm. 3/2013 sobre el Trabajo Portuario respeta el Convenio núm. 137 no sólo en su letra sino también en su espíritu. El Gobierno señala que, en vista de los cambios tecnológicos que atravesaba el sector durante el proceso de elaboración del Convenio, su principal objetivo fue el de garantizar la protección de los trabajadores portuarios a lo largo de toda su vida profesional mediante la aplicación de medidas relativas a las condiciones de obtención de un puesto de trabajo y al nivel de desempeño requerido. El segundo objetivo del Convenio era prever lo mejor posible, y en todo momento, las fluctuaciones del trabajo y el contingente necesario para la viabilidad económica y social de las actividades portuarias. Además, el Convenio núm. 137 contiene fórmulas genéricas que, obviamente, deben adaptarse a la realidad de cada país y que pueden modificarse en todo momento de ser necesario. Estas fórmulas incluyen en particular las definiciones de trabajadores portuarios y trabajo portuario, empleo permanente o regular, períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, y trabajadores portuarios registrados.
24. El Gobierno observa que el Convenio reconoce que los puertos deben adoptar las mejores técnicas disponibles para reducir el tiempo que los buques pasan atracados a fin de rebajar los costos del transporte de mercancías. Esta evolución y sus consecuencias deben ir acompañadas de la mejora de las condiciones de trabajo en este sector de actividad. Habida cuenta de lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio, que prevé que la protección del trabajador portuario depende de la situación económica y social del país y del puerto de que se trate, el Gobierno explica que este equilibrio es el elemento fundamental de la nueva reglamentación del trabajo portuario, que tiende a modernizar el marco jurídico que regula el trabajo portuario para que sea más flexible y más conforme con las disposiciones del Código del Trabajo. El Gobierno señala que este enfoque es coherente con el Protocolo de Acuerdo sobre Condiciones Específicas de Política Económica firmado el 17 mayo de 2011 entre Portugal, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, que prevé expresamente la revisión del marco jurídico que rige el trabajo portuario a fin de que sea más flexible y conforme al Código del Trabajo. A este respecto, el Gobierno añade que la revisión de la reglamentación del trabajo portuario sólo era uno de los elementos del objetivo nacional global de reducir la «factura portuaria», es decir, los costos inherentes a la actividad portuaria. Por otra parte, se habían fijado dos metas más: la reducción de las tasas vinculadas con el uso de puertos y percibidas por las autoridades portuarias y la disminución de las tarifas cobradas por los operadores de las terminales portuarias, mediante la revisión de los contratos de concesión. De manera general, el objetivo global nacional permitió reducir los costos entre un 25 y un 30 por ciento.
25. El Gobierno indica que el sector portuario desempeña un papel fundamental en la economía de Portugal y que, por tanto, era necesario adoptar medidas para incrementar la eficacia de la manipulación de cargas y reducir sus costos. Ahora bien, la mano de obra portuaria es uno de los elementos más importantes de la estructura de los costos, y la reglamentación del trabajo portuario databa de veinte años atrás (decreto-ley núm. 280/93, de 13 de agosto de 1993) y nunca había sido modificada a pesar de la evolución tecnológica de los buques y las instalaciones portuarias. A este contexto de cambio se añade la calificación más especializada y de mejor calidad de los trabajadores portuarios y la necesidad de corregir las injusticias cometidas respecto de los trabajadores que deseaban ingresar en la profesión o que eran perjudicados por una distribución injusta del trabajo.
26. El Gobierno declara que la ley de 2013 ha reducido la gama de actividades de manipulación de cargas definida desde 1993, la cual sólo comprende ahora las actividades de estiba, desarrumado, control, carga, descarga, transbordo, manipulación y almacenamiento de mercancías. Además de esta modificación, la ley núm. 3/2013

modifica el concepto de «mano de obra portuaria». El nuevo marco jurídico destaca principalmente la necesidad de poseer competencias o calificaciones relativas al ejercicio de tareas específicas. En adelante, para que una persona pueda ejercer las funciones de trabajador portuario, deberá demostrar sus calificaciones y estar en posesión de un contrato de trabajo que esté en conformidad con la legislación laboral vigente, con arreglo a las características del sector.

27. El Gobierno pone de relieve que la enmienda legislativa adoptada en 2013 se hizo a la luz de los requisitos del Convenio núm. 137. En cuanto a la definición de trabajador portuario, el Gobierno recuerda que el Convenio especifica expresamente en el párrafo 2 de su artículo 1 que este concepto debe definirse de acuerdo con la legislación o la práctica nacionales, sin imponer ningún modelo de relación de trabajo — como, por ejemplo, los contratos de trabajo sin límite de tiempo. Según el Gobierno, el Convenio no prevé un tipo de vínculo contractual específico, ni requiere que los trabajadores portuarios deban tener un empleo regular y permanente. La cuestión de la regularidad o la permanencia en el empleo en los puertos no depende del tipo de relación de trabajo que un trabajador portuario establece con el empleador. Además, en función de la situación del puerto y/o del país, el Convenio obliga al legislador nacional a establecer reglas que se aplican a todos los trabajadores portuarios de modo de no favorecer a ninguno en detrimento de los demás y repartir el trabajo disponible entre todos. Por consiguiente, el Gobierno considera que estaba facultado para definir el concepto de trabajo portuario y de mano de obra portuaria en la ley núm. 3/2013, tal como lo hizo en el decreto-ley núm. 280/93. En su opinión, los únicos límites prescritos por el Convenio se refieren a la necesidad de proteger el empleo y luchar contra la precariedad.
28. El Gobierno recuerda que, en virtud del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio, los Estados deberán consultar, como parte de sus actividades legislativas, a las entidades directamente interesadas (organizaciones de empleadores y de trabajadores). El Gobierno declara haber cumplido plenamente con esta obligación, en vista de que la adopción de la ley núm. 3/2013 ha sido precedida por un proceso de discusión y concertación social en el que participaron las autoridades competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas del sector portuario. Según el Gobierno, fueron convocados a la mesa de negociaciones los operadores e interlocutores más representativos de todo el sector con el fin de que el resultado legislativo final garantizara el equilibrio de todos los intereses representados. El Gobierno indica que entre las entidades consultadas figuraban organizaciones de empleadores (la Asociación de Operadores Portuarios de los Puertos de Douro y Leixões, la Asociación de Operadores del Puerto de Lisboa, y el Grupo Sousa (Región Autónoma de Madeira)), organizaciones de trabajadores portuarios (la Unión General de Trabajadores (UGT), la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Portuarios (FNSTP) y el Frente Común Sindical Marítimo-Portuario), los representantes de los usuarios de los puertos, las autoridades portuarias de los puertos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal y Sines, en representación de los puertos continentales, y el Instituto Portuario y del Transporte Marítimo de Portugal (regulador del sector).
29. El Gobierno comunica el programa detallado de las reuniones celebradas de julio a septiembre de 2012 para examinar el proyecto de ley, que fueron interrumpidas en varias oportunidades por las huelgas convocadas en agosto de 2012 por el Frente Común Sindical Marítimo-Portuario. El Gobierno considera que, por consiguiente, el texto de la ley núm. 3/2013 no es fruto de una redacción unilateral ni se elaboró sin ninguna consulta y contraviniendo los intereses de los interlocutores sociales. Su formulación final es el resultado de la participación de todas las partes del sector durante meses de concertación social y fue ratificada por el Acuerdo para el Mercado de Trabajo Portuario firmado el 12 septiembre de 2012. El Gobierno indica que el acuerdo fue firmado por todas las organizaciones de empleadores consultadas, así como por la UGT y la FNSTP. Algunos

sindicatos portuarios se mantuvieron al margen del acuerdo de concertación social, si bien se les había invitado a participar en todas las etapas de la negociación.

30. Además, a fin de alentar a todas las partes interesadas a que se adhirieran al nuevo marco jurídico, el 27 de noviembre de 2012 — antes de que el Parlamento aprobara la ley — el Gobierno propuso a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores que firmaran un acuerdo para la aplicación del nuevo marco jurídico del sector portuario, que garantizaba a todos los trabajadores portuarios ya contratados la seguridad en el empleo y el mantenimiento de las condiciones de trabajo existentes. Este gesto es, según el Gobierno, la prueba de que la ley núm. 3/2013 no tiene por objeto — y no tendrá por resultado — precarizar las relaciones laborales del sector y favorecer el despido de trabajadores. El Gobierno indica que, en virtud del acuerdo mencionado, las organizaciones de empleadores han asumido el compromiso de aplicar los puntos siguientes:

- a) preservar todos los puestos de trabajo actuales de los trabajadores portuarios que tengan un contrato sin límite de tiempo, ya se trate de sus contingentes o de los de aquellas empresas de trabajo portuario de las que son copropietarios, a los efectos garantizar que la aplicación de la nueva reglamentación del trabajo portuario no dé lugar a ningún despido, lo que incluye a los trabajadores portuarios que realizan tareas que dejarán de ser clasificadas como «trabajo portuario» a raíz de la aplicación de la nueva ley;
- b) dar trabajo a todos los trabajadores portuarios que tengan un contrato sin límite de tiempo, siempre y cuando no se registre una reducción importante de la demanda de servicios portuarios;
- c) seguir respetando las escalas salariales vigentes para todos los trabajadores portuarios que actualmente tengan un contrato sin límite de tiempo, y aplicarlos a todo su personal, incluidos los trabajadores que con el nuevo marco jurídico dejarán de considerarse trabajadores portuarios, a los efectos de garantizar que ninguno de ellos pierda su nivel de remuneración contractual debido a la aplicación de la nueva ley, y
- d) presentar, antes del final del año en curso (2013), un nuevo proyecto de convenio colectivo en aquellos puertos donde los empleadores consideran con razón que el convenio colectivo vigente es incompatible con el nuevo marco jurídico; o, si se reconoce que el convenio colectivo perjudica el potencial de desarrollo económico del puerto, adaptarlo al nuevo marco jurídico; y, sobre todo, modernizar la matriz del trabajo portuario a fin de aumentar la productividad del trabajo, reducir los costos de las operaciones portuarias y de este modo incentivar la competitividad de los puertos nacionales.

31. El Gobierno considera que el proceso que condujo a la adopción de la ley núm. 3/2013 se llevó a cabo de conformidad con lo prescrito en el capítulo IV de la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 145), habida cuenta de la necesidad de crear un clima de confianza y de colaboración permanente entre los trabajadores portuarios y sus empleadores, merced al cual puedan efectuarse reformas sociales y técnicas evitando las tensiones y los conflictos.

32. En lo que respecta a la necesidad de adaptar los convenios colectivos vigentes al nuevo marco jurídico, el Gobierno afirma que la ley núm. 3/2013 no suprime el espacio de libertad que constituye la negociación de un convenio colectivo, como afirman las organizaciones querellantes, sino que prevé que sus modificaciones entrarán en vigor en un plazo de doce meses, durante el cual los convenios colectivos se adaptarán al nuevo marco jurídico. Durante ese proceso, todos los sindicatos, incluidos aquellos que no han firmado el Acuerdo para el Mercado de Trabajo Portuario de 12 de septiembre de 2012, fueron invitados a participar en el proceso de negociación de los convenios colectivos.

33. En lo que se refiere a la definición del contingente portuario, el Gobierno se opone a la lectura del Convenio que hacen las organizaciones querellantes, según la cual sólo los trabajadores que tengan un contrato sin límite de tiempo pueden formar parte del mismo y, por lo tanto, el Convenio dispone que todos los trabajadores portuarios deben contratarse sin límite de tiempo. Según el Gobierno, el Convenio prevé en su artículo 2, párrafo 1, que la política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios. Por otra parte, en el párrafo 2 del artículo 2 se establece que deberán asegurarse a los trabajadores portuarios períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos (tal como los define la legislación nacional). Esta disposición también especifica que la amplitud de esos «períodos mínimos de empleo o [de esos] ingresos mínimos» dependerá de «la situación económica y social del país y del puerto de que se trate.» Así, según el Gobierno, la lectura detallada del Convenio no da ninguna preferencia (implícita o explícita) a un tipo particular de contrato (sin límite de tiempo o de duración determinada). En cambio, la idea de que la relación de trabajo debe vincularse a la situación económica y social del país en el momento considerado está claramente expresada.
34. En relación con la Recomendación núm. 145, el Gobierno recuerda las condiciones que se recogen en el capítulo III, parte A, párrafo 7 de la Recomendación, donde se dispone que la relación de trabajo entre el empleador y el trabajador portuario debe establecerse en el marco de un empleo regular o permanente. En otras palabras, la relación de trabajo está determinada ya sea por un empleo permanente o un empleo regular. Cuando la situación económica y social es difícil, como es el caso de Portugal, la obligación consiste en garantizar un empleo y/o un ingreso mínimo. A este respecto, en el párrafo 8, 2) de la Recomendación se enumeran las posibles garantías: a) un empleo durante un número convenido de horas o turnos por año, por mes o por semana; b) una remuneración en forma de una «asignación monetaria»; c) prestaciones de desempleo cuando no haya trabajo. La Recomendación también destaca que deben hacerse esfuerzos para proteger los intereses de los trabajadores, y para evitar o restringir al mínimo en la medida de lo posible cualquier reducción de la fuerza de trabajo, sin perjuicio del desarrollo eficaz de las operaciones portuarias (párrafo 9 de la Recomendación).
35. El Gobierno declara que en vista de las consideraciones que anteceden, la citada ley núm. 3/2013 está en armonía con el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145. Así, en lo que respecta a la armonización de la ley con los elementos del Código del Trabajo (en particular los contratos de duración determinada y los contratos intermitentes), el Gobierno considera que esto no pone en entredicho las disposiciones del Convenio, ya que no se trata de modo alguno de sobrepasar los límites generales de la protección del trabajador portuario. Por el contrario, se respeta el espíritu incluyente del Convenio puesto que, en adelante, también se considerarán como trabajadores portuarios a los trabajadores que tienen otro tipo de relación de trabajo y que no poseen un contrato sin límite de tiempo. Por otra parte, al tiempo que se propone el objetivo de respetar el Convenio y el Código del Trabajo, la nueva ley introduce disposiciones relativas al trabajo portuario de duración determinada e intermitente (artículo 142 del Código del Trabajo) que van acompañadas de limitaciones de duración y garantías contra su utilización abusiva. Así pues, a) la duración prevista de los contratos de duración determinada celebrados con un mismo empleador no podrá exceder de 120 días por año civil; b) un contrato de duración determinada para la manipulación de cargas podrá tener una duración de seis meses, siempre que dicha duración no sea inferior a la prevista para la tarea que ha de realizarse; c) la modalidad jurídica del contrato de trabajo de duración determinada no tiene límites en materia de renovación; no obstante, no podrá exceder de tres años; d) la manipulación de cargas podrá realizarse según las modalidades del trabajo intermitente; e) el empleador notificará al trabajador portuario que tenga un contrato de trabajo intermitente el comienzo de cada período de trabajo mediante un preaviso de al menos diez días (en el entendido de que se podrá acordar un período inferior mediante convenio colectivo).

36. En lo que respecta a los alegatos de las organizaciones querellantes relativos a la necesidad de que los trabajadores portuarios sean detentores de una tarjeta profesional para que sean considerados parte del contingente de trabajadores de los puertos, el Gobierno reconoce que el decreto-ley núm. 280/93, en el que se definía el contingente de los puertos, establecía que éste se componía de todos los detentores de una tarjeta profesional que les permitiera trabajar en la manipulación de cargas, en el marco de un contrato de trabajo de duración ilimitada. Por consiguiente, además de su contrato sin límite de tiempo, el trabajador portuario también tenía que ser detentor de una tarjeta profesional. De conformidad con el artículo 5 del decreto-ley, para realizar trabajos portuarios sólo se puede tratar con personas que posean una tarjeta profesional. Y sólo la posesión de esta tarjeta profesional da derecho a la persona considerada a trabajar en los puertos. El Instituto de Trabajo Portuario (ITP) hubiese sido el responsable de emitir la mencionada tarjeta profesional (decreto-ley, núm. 358/84 de 13 de noviembre de 1984). El Gobierno indica que la resolución mencionada en los artículos 2 y 3 del decreto-ley núm. 358/84 relativa a la tarjeta profesional exigida para realizar trabajo portuario tendría que haber sido adoptada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Mar.
37. Ahora bien, el Gobierno indica que no se ha elaborado ni adoptado ningún reglamento con ese propósito. Por lo tanto, la «tarjeta profesional» nunca verdaderamente existió. Desde 1993 no se ha expedido ninguna tarjeta profesional a ningún trabajador portuario. El Gobierno indica que la ley núm. 3/2013 simplemente suprimió una disposición que nunca tuvo aplicación.
38. El Gobierno indica que el único resultado de la disposición de 1993 relativa a la tarjeta profesional fue el de utilizar las listas de trabajadores portuarios establecidas antes de 1993 basadas en los servicios prestados por los centros de coordinación del trabajo portuario o por el Instituto del Trabajo Portuario para establecer el contingente de trabajadores portuarios. El uso de dichas listas tuvo como consecuencia la de restringir el acceso al trabajo en los puertos a los nuevos llegados que no podían integrar el mercado de trabajo portuario sino con contratos de duración limitada. De esta manera, se negó el ingreso al mercado de trabajo portuario a nuevos candidatos, salvo a quienes aceptasen un trabajo precario. El Gobierno considera que la ley núm. 3/2013 elimina esta situación poco justa y permite que en el futuro más trabajadores puedan acceder de manera transparente a la carrera de trabajador portuario y sin que ello resulte de listas establecidas de manera arbitraria.
39. El Gobierno indica que la cantidad de trabajadores portuarios que figura en las listas se ha estancado desde 1993. Sin embargo, en realidad, el número de personas que trabaja en los puertos no ha hecho sino aumentar con una mano de obra autorizada a trabajar en los puertos sin contratos de trabajo de duración ilimitada. Ahora bien, al no estar inscritos en las listas de mano de obra portuaria, estos trabajadores no son reconocidos como trabajadores portuarios, sino como trabajadores ocasionales. El Gobierno indica que el decreto-ley de 1993 concedió a un grupo limitado de trabajadores portuarios una ventaja en el mercado de trabajo e impidió que nuevos trabajadores desearos de trabajar en el sector ingresaran en la profesión, lo que provocó la proliferación de situaciones de precariedad en las operaciones portuarias.
40. La situación llevó a que el trabajo realizado en los puertos dependa cada vez más de los trabajadores titulares de contratos de duración limitada que no eran reconocidos como trabajadores portuarios pero que figuraban en las listas de trabajadores portuarios. El régimen de la ley de 1993 generó un mercado de trabajo injusto que puso a una parte de los trabajadores portuarios en una situación de precariedad dado que no recibían las remuneraciones legales previstas pese a que efectuaban las tareas destinadas a los trabajadores que hubiesen debido, según la ley, ser titulares de tarjetas profesionales.

41. Por ejemplo, el Gobierno explica que los convenios colectivos firmados a partir de 1993 provocó la consolidación de la separación de los trabajadores portuarios en distintas categorías. Los trabajadores de tipo A, titulares de un contrato de duración ilimitada de antes de 1993; los trabajadores de tipo B, titulares de un contrato de duración determinada firmado antes de 1993; y los trabajadores de tipo C (o trabajadores ocasionales), titulares de un contrato de duración determinada o de duración incierta. El Gobierno precisa que el costo horario de los trabajadores de tipo A era superior al de los trabajadores de tipo B. Y lo mismo sucedía entre los trabajadores de tipo B y aquellos de tipo C. En virtud de esta distinción, se había establecido un régimen portuario para que ningún trabajador de tipo B pueda ser afectado a una tarea que realizaban los trabajadores de tipo A y que ningún trabajador de tipo C pueda ser afectado a una tarea que realizaban aquellos de tipo B. La división de las tareas en los puertos se realizaba en función del número de años trabajados independientemente del hecho de si los trabajadores tenían o no las capacidades técnicas para realizar los trabajos en cuestión.
42. Por otra parte, según el Gobierno, el trabajo portuario se organizaba por turnos y los trabajadores estaban obligados a trabajar durante todo el turno, dado que, siguiendo con el régimen de las prioridades, el trabajo portuario era pagado como horas extraordinarias a los trabajadores con antigüedad, aún antes que el trabajo sea distribuido a aquellos que se consideraban como trabajadores ocasionales. Durante años, esta dualidad permitió que los trabajadores portuarios que figuraban en las listas de los contingentes de los puertos puedan efectuar hasta 1 500 horas extraordinarias por año, mientras que quienes no estaban en las listas percibían menos de un tercio de la remuneración de base.
43. El Gobierno agrega que la nueva ley núm. 3/2013, en el espíritu de los principios que orientan al Convenio núm. 137 y al Código del Trabajo, introdujo nuevas reglas en la actividad de los trabajadores portuarios; i) la eliminación de la tarjeta profesional. Al igual que otras muchas profesiones, lo que importa ahora es tener las competencias o las cualificaciones relativas al ejercicio de las tareas específicas. Se considera que un trabajador portuario es toda persona que detiene las cualificaciones profesionales adecuadas y está empleado por una empresa de trabajo portuario; ii) los contratos de trabajo de duración determinada firmados con un mismo empleador no pueden superar un total de 120 días por año calendario; iii) el contrato de duración determinada puede tener una duración de seis meses para realizar trabajo portuario siempre que dicha duración no sea inferior a la prevista para la realización de las tareas; iv) la forma jurídica del contrato de trabajo de duración determinada permite su renovación ilimitada con un límite máximo de tres años; v) la realización de las tareas de trabajador portuario puede ser efectuada con la modalidad del trabajo intermitente, es decir, el empleador debe notificar al trabajador que beneficia de un contrato de trabajo intermitente al inicio de cada período contractual dándole un preaviso de al menos diez días (quedando entendido que un plazo inferior puede ser pactado mediante convenio colectivo); vi) el recurso a las horas extraordinarias debe hacerse dentro de los límites específicos del sector portuario. De esta manera, la nueva ley establece un tope horario para asegurar el acceso a la profesión a quienes deseen y estén en condiciones de realizar horas extraordinarias. Por ejemplo, el cálculo de las horas extraordinarias se basa actualmente en el trabajo efectivo y no más en la disponibilidad y la asignación de turnos.
44. Por último, el Gobierno se refiere a las nuevas disposiciones de la ley núm. 3/2013 relativas a la formación de los trabajadores portuarios, que fue posible adoptar gracias a la armonización de las condiciones de trabajo del sector con lo dispuesto en el Código del Trabajo. En lo que atañe a la formación profesional, la nueva formulación del artículo 6, 1) de la ley núm. 3/2013 establece que el trabajador que realiza su actividad profesional en el sector de la manipulación de cargas deberá recibir periódicamente de su empleador una formación profesional que le permita cumplir sus funciones correctamente y con plena seguridad. Deberán impartir esta formación entidades certificadas. Sin embargo, aunque es

obligatoria la formación profesional correspondiente a las funciones que debe cumplir el trabajador portuario, el empleador debe proporcionar dos tipos de formación más. En primer lugar, en cuanto el trabajador ingresa en el mercado de trabajo portuario, debe suministrársele una formación inicial para que pueda cumplir con sus responsabilidades. En segundo lugar, la ley núm. 3/2013 prevé el perfeccionamiento profesional a intervalos regulares a los efectos de actualizar los conocimientos, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 131 del Código del Trabajo relativas al derecho de los trabajadores a una formación continua individual. En la práctica, el trabajador portuario ahora puede seguir un «número mínimo anual de horas de formación ya sea en la empresa o mediante la concesión de una licencia de formación que le permite formarse por iniciativa propia» (artículo 6, 1, b) de la ley núm. 3/2013).

45. En relación con las prestaciones sociales, el Gobierno recuerda que la Recomendación núm. 145 establece, en condiciones excepcionales de escasez de trabajo (reducción inevitable de la fuerza de trabajo), la necesidad de tomar medidas adecuadas para dar protección financiera a los trabajadores portuarios, por ejemplo, mediante el pago de las prestaciones del seguro de desempleo u otras formas de seguridad social; o indemnizaciones o subsidios u otros tipos de prestaciones a cargo de los empleadores. El Gobierno desea subrayar que, en lo referente a la jubilación anticipada, la ley núm. 3/2013 prevé específicamente un régimen especial de jubilación anticipada, en su artículo 4, en el que se contempla la aplicación de las disposiciones del Código del Trabajo (artículo 318 y siguientes) a los trabajadores portuarios amparados por el régimen transitorio previsto en los artículos 11 a 15 del decreto-ley núm. 280/93 de 13 de agosto de 1993, que aún no hayan alcanzado la edad de 55 años.
46. En respuesta al pedido del Comité tripartito sobre la cantidad de trabajadores portuarios ocupados antes y después de la reforma legislativa de 2013, el Gobierno presentó estadísticas sobre el número de trabajadores empleados en ocho puertos nacionales, incluyendo el puerto de Leixões, de Lisboa, de Setúbal y de Sines. Según las estadísticas brindadas, luego de la entrada en vigencia de la ley de 2013, el número de trabajadores aumentó ligeramente, pasando de 1 421 a 1 525 trabajadores en un total de ocho puertos.
47. En conclusión, el Gobierno declara que el nuevo marco jurídico del sector no cuestiona el derecho al trabajo, como afirman las organizaciones querellantes. Por el contrario, permite crear puestos de trabajo en los puertos y abre el acceso universal a la profesión de trabajador portuario a todos aquellos que desean ejercerla. La ley núm. 3/2013 sobre el Trabajo Portuario, negociada y firmada con los trabajadores portuarios de Leixões, Sines, Viana do Castelo, Madeira y las Azores, es una propuesta que sirve plenamente los intereses del país pues promueve la eficacia y la competitividad de los puertos de Portugal.

III. Conclusiones del Comité

48. El Comité ha basado sus conclusiones en el examen de los alegatos presentados por las organizaciones querellantes, las observaciones transmitidas por el Gobierno, la lectura de las disposiciones del Convenio núm. 137 y de la Recomendación núm. 145, y el Estudio General sobre el trabajo portuario elaborado en 2002 por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. El Comité también ha tenido en cuenta las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos al examinar las memorias relativas a la aplicación del Convenio núm. 137 presentadas por el Gobierno de Portugal en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

El contexto de la reforma del trabajo portuario de 2013

49. Las siguientes disposiciones del Convenio núm. 137 son de importancia en este asunto:

Artículo 1

1. El Convenio se aplicará a las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales.

2. A los efectos del presente Convenio, las expresiones **trabajadores portuarios** y **trabajo portuario** designan a las personas y a las actividades que la legislación o la práctica nacionales definen como tales. Se deberá consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a tales definiciones o recabar su concurso en alguna otra forma para la elaboración o revisión de las mismas; se tendrán asimismo en cuenta los nuevos métodos de manipulación de cargas y sus efectos sobre las diversas tareas de los trabajadores portuarios.

[...]

Artículo 5

A fin de que la introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas se traduzca en los máximos beneficios sociales, la política nacional deberá fomentar la colaboración entre los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores, para aumentar el rendimiento del trabajo portuario con la participación, cuando proceda, de las autoridades competentes.

50. El Comité observa que para aplicar el Convenio núm. 137, Portugal aprobó el decreto-ley núm. 280/93 de 13 de agosto de 1993, mediante el cual estableció el régimen jurídico del trabajo portuario. Dicho régimen se complementa con diversos convenios colectivos suscritos en los principales puertos nacionales, tanto del continente como de las regiones insulares autónomas de Azores y Madeira, por los empleadores y los sindicatos de trabajadores de los puertos en cuestión.
51. El Comité observa que las organizaciones querellantes alegan que la ley núm. 3/2013 de 14 de enero de 2013, por la que se enmienda la normativa sobre el trabajo portuario, ha introducido medidas que infringen las disposiciones del Convenio núm. 137.
52. El Comité toma nota de la información detallada que el Gobierno ha facilitado acerca del proceso de adopción de la ley núm. 3/2013. El Comité toma nota de que, según el Gobierno de Portugal, era necesario modificar el régimen jurídico del trabajo portuario no sólo para adaptarlo a la evolución de la cualificación profesional de los trabajadores y a los nuevos métodos de trabajo en el sector, sino también para reparar las injusticias respecto de los trabajadores que no habían tenido la posibilidad de ingresar en la profesión a causa del régimen instaurado en 1993, o que se habían visto perjudicados por una distribución injusta del trabajo.
53. El Comité toma nota de las consultas celebradas y de las discusiones que tuvieron lugar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores portuarios que participaron en las mismas. El Comité observa que dichas consultas contaron con la participación de organizaciones de empleadores tales como la Asociación de Operadores Portuarios de los Puertos de Douro y Leixões, la Asociación de Operadores Portuarios de Lisboa y el Grupo Sousa (Región Autónoma de Madeira); y de organizaciones de trabajadores portuarios como la Unión General de Trabajadores (UGT), la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Portuarios (FNSTP) representando a los siguientes sindicatos: el Sindicato de Trabajadores Portuarios, Controladores y Manipuladores de Carga de los puertos de Douro y Leixões; el Sindicato de Estibadores Manipuladores de Carga del Archipiélago de Madeira; el Sindicato de Trabajadores Portuarios de la Región Autónoma de Madeira; el Sindicato de Trabajadores Portuarios del Grupo Oriental de Azores; el Sindicato de

Trabajadores Portuarios del Grupo Central y Occidental de Azores; el Sindicato de Trabajadores Portuarios de la Isla de Terceira; y el Sindicato de Trabajadores Portuarios de Mar y Tierra de Sines; y el Frente Común Sindical Marítimo Portuario (también conocido como Frente Común) constituido por los siguientes sindicatos: el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Centro y del Sur de Portugal; el Sindicato de Trabajadores Portuarios del Puerto de Aveiro; el Sindicato XXI – Asociación Sindical de Trabajadores Administrativos, Técnicos y Operarios de Terminales de Carga de Contenedores del Puerto de Sines; el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Puerto de Caniçal y el Sindicato de Trabajadores Portuarios, Estibadores y Controladores de Viana do Castelo. Las consultas incluyeron también a los usuarios de los puertos como el Consejo de Cargadores de Portugal (CPC), la Asociación nacional de usuarios privados y de concesionarios del servicio público de las zonas portuarias (ANUC), la Asociación de los agentes de navegación de Portugal (AGEPOR), la Asociación de Armadores de la Marina Mercante (AMMC); a las autoridades portuarias de los puertos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal y Sines que constituyen el sistema portuario continental, y al Instituto Portuario de Transporte Marítimo.

54. El Comité toma nota de las informaciones sumamente detalladas brindadas por el Gobierno sobre las reuniones que tuvieron lugar principalmente entre julio y septiembre de 2012 para debatir el proyecto de ley de enmienda, interrumpidas en varias oportunidades por las huelgas convocadas en agosto de ese mismo año por el Frente Común. El Comité observa que, sin embargo, el 12 de septiembre 2012, como resultado de las consultas antes mencionadas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores portuarios firmaron el Acuerdo para el Mercado de Trabajo Portuario, por el que se modificaba el régimen jurídico del trabajo en los puertos. El Comité observa que todas las organizaciones de empleadores consultadas y los sindicatos UGT y FNSTP firmaron el acuerdo, con la excepción de algunos sindicatos de trabajadores portuarios incluyendo a las organizaciones querellantes en la presente reclamación.
55. El Comité también observa que, el 27 de noviembre de 2012, antes de que el Parlamento aprobara la ley y a raíz de una iniciativa gubernamental, se propuso un acuerdo para la aplicación del nuevo marco jurídico del sector portuario a las organizaciones de trabajadores portuarios que no firmaron el Acuerdo para el Mercado de Trabajo Portuario del 12 de septiembre de 2012. El proyecto de acuerdo propuesto fue discutido por todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas pero fue rechazado por los sindicatos que se habían negado a firmar el acuerdo del 12 de septiembre de 2012.
56. ***El Comité toma nota de que, de conformidad con los requisitos en materia de concertación establecidos en el párrafo 2 del artículo 1 y en el artículo 5 del Convenio, el proceso de revisión del régimen jurídico del trabajo portuario se ha llevado a cabo en consulta con todos los actores del sector pese a que las organizaciones querellantes emprendieron acciones colectivas.***
57. ***El Comité alienta al Gobierno a seguir fomentando el diálogo social en futuras reformas del sector portuario, y a facilitar información acerca de los resultados obtenidos como consecuencia de las medidas adoptadas en un marco tripartito para continuar mejorando las condiciones de trabajo y la eficacia de los puertos.***

La definición de contingente de trabajadores portuarios

58. Las siguientes disposiciones del Convenio núm. 137 son de importancia en este asunto:

Artículo 1

1. El Convenio se aplicará a las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales.
2. A los efectos del presente Convenio, las expresiones **trabajadores portuarios** y **trabajo portuario** designan a las personas y a las actividades que la legislación o la práctica nacionales definen como tales. Se deberá consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a tales definiciones o recabar su concurso en alguna otra forma para la elaboración o revisión de las mismas; se tendrán asimismo en cuenta los nuevos métodos de manipulación de cargas y sus efectos sobre las diversas tareas de los trabajadores portuarios.

Artículo 2

1. La política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios.
2. En cualquier caso, deberán asegurarse a los trabajadores portuarios períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, cuya amplitud e índole dependerán de la situación económica y social del país y del puerto de que se trate.

Artículo 3

1. Deberán establecerse y llevarse registros para todas las categorías de trabajadores portuarios, en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales.
2. Los trabajadores portuarios registrados deberán tener la prioridad para el trabajo portuario.
3. Los trabajadores portuarios registrados deberán manifestar que están disponibles para el trabajo en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales.

59. Las siguientes disposiciones de la Recomendación núm. 145 son de importancia en este asunto:

Párrafo 7

En lo posible, se debería asegurar a los trabajadores portuarios un empleo permanente o regular.

Párrafo 8

1. En los casos en que no sea posible el empleo permanente o regular, deberían proporcionarse garantías de empleo o de ingresos, o ambas cosas a la vez; la índole y la amplitud de tales garantías dependerán de la situación económica y social del país o del puerto de que se trate.
2. Entre tales garantías podrían incluirse una o varias de las siguientes:
 - a) empleo durante un número convenido de horas o turnos por año, por mes o por semana o, en su lugar, el pago correspondiente;
 - b) asignación monetaria cuando los trabajadores portuarios estén presentes en los llamamientos o se hallen disponibles en alguna otra forma para el trabajo, sin conseguirlo, mediante un sistema que no requiera la contribución financiera de los trabajadores;
 - c) prestaciones de desempleo cuando no haya trabajo.

Párrafo 9

Todos los interesados deberían adoptar medidas positivas para evitar o restringir al mínimo, en la medida de lo posible, cualquier reducción de la fuerza de trabajo, sin perjuicio del desarrollo eficaz de las operaciones portuarias.

60. Las organizaciones querellantes consideran que el artículo 1 del Convenio núm. 137 expresa de forma manifiesta un objetivo, que es el de garantizar a los trabajadores portuarios la mejora duradera de su situación a través de medidas tales como la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos. El artículo 3 del Convenio prevé asimismo el establecimiento y el mantenimiento de registros de trabajadores portuarios que se han de revisar periódicamente, y confiere a los trabajadores portuarios registrados la prioridad para el trabajo en los puertos. A cambio, los trabajadores portuarios deben permanecer disponibles en todo momento para trabajar en los puertos. Según las organizaciones querellantes, de las disposiciones del Convenio antes citadas se desprende claramente que los trabajadores que integran el contingente portuario son aquellos que ejercen la profesión con carácter permanente o regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales. De acuerdo con dichas organizaciones, la modificación de la definición de contingente de trabajadores portuarios que tuvo lugar en 2013 tiene por objeto englobar en ese concepto a todos los trabajadores encargados de la manipulación de cargas, independientemente de las condiciones de su contrato de trabajo, incluidos aquellos que han suscrito un contrato diario o de duración determinada (sea cual fuere la extensión del período de trabajo) que no implica regularidad ni continuidad alguna en la relación laboral.
61. Las organizaciones querellantes denuncian el hecho de que la reforma legislativa de 2013 haya suprimido ciertas características esenciales de la cualificación profesional de los trabajadores portuarios y, en particular, la existencia de una relación contractual de duración indefinida y la obligación de poseer una tarjeta profesional para el ejercicio de su actividad laboral. Con la nueva definición, se considera que un trabajador forma parte integrante del contingente portuario desde el momento en que suscribe un contrato de trabajo temporal o de duración determinada, ya sea relativo a un único período de trabajo o a la ejecución de una tarea de forma ocasional, y con independencia de que establezca una relación contractual de corta o larga duración (siempre limitada en el tiempo), lo cual vulnera los objetivos del Convenio.
62. El Gobierno recuerda que el artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 137 establece que la política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios. En el párrafo 2 de dicho artículo se estipula que, en cualquier caso, deberán asegurarse a los trabajadores portuarios períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, cuya amplitud e índole dependerán de la situación económica y social del país y del puerto de que se trate. El Gobierno sostiene pues que la lectura detallada del Convenio no da ninguna preferencia (implícita o explícita) a un tipo particular de contrato (sin límite de tiempo o de duración determinada). En cambio, la idea de que la relación de trabajo debe vincularse a la situación económica y social del país en el momento considerado está claramente expresada.
63. El Gobierno se remite asimismo al párrafo 7 de la Recomendación núm. 145, en el que se establece que la relación de trabajo entre el empleador y el trabajador portuario debe establecerse en el marco de un empleo regular o permanente. En los casos en que no sea posible, el párrafo 8 de la Recomendación prevé una serie de garantías, tales como un empleo durante un número convenido de horas o turnos por año; una remuneración en forma de asignación monetaria; y prestaciones de desempleo cuando no haya trabajo. Además, el párrafo 9 de la Recomendación también se refiere a la necesidad de desplegar esfuerzos con el fin de proteger los intereses de los trabajadores y evitar o restringir, en la medida de lo posible, cualquier reducción de la fuerza de trabajo, sin perjuicio del desarrollo eficaz de las operaciones portuarias.

64. El Gobierno considera que, habida cuenta de lo anterior, la adecuación del régimen jurídico del trabajo portuario a las disposiciones del Código del Trabajo que realizó la ley núm. 3/2013, especialmente en lo que atañe al reconocimiento de los contratos de duración determinada y de los contratos intermitentes, no infringe ni el Convenio núm. 137 ni la Recomendación núm. 145. Por el contrario, se respeta el espíritu incluyente del Convenio puesto que, en adelante, los trabajadores que dispongan de un contrato de trabajo distinto de un contrato de duración indefinida también formarán parte del contingente de trabajadores portuarios. El Gobierno concluye considerando que la definición de contingente de trabajadores portuarios que figura en la ley núm. 3/2013 es conforme a las disposiciones del Convenio.
65. El Comité se remite al artículo 1, párrafo 2, del Convenio, en el que se estipula que las expresiones *trabajadores portuarios* y *trabajo portuario* designan a las personas y a las actividades que la legislación o la práctica nacionales definen como tales. Se deberá consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a la elaboración o revisión de tales definiciones. El Comité observa que, en este caso particular, el Gobierno de Portugal cumplió con el requerimiento del Convenio de celebrar las consultas con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.
66. El Comité observa que el Convenio confiere a la legislación o la práctica nacionales (incluidos los convenios colectivos) la potestad para definir el concepto de trabajador portuario y trabajo portuario. Además, la Comisión recuerda que, en el párrafo 100 del Estudio General de 2002 sobre el trabajo portuario, la Comisión de Expertos explicó que no podía existir una definición universal y absoluta de trabajo portuario o de trabajador portuario. El texto del Convenio también tiene en cuenta las posibles diferencias de un país a otro.
67. El Comité señala que la cuestión de la extensión del ámbito de aplicación personal del Convenio a los trabajadores portuarios ocasionales se planteó cuando la Conferencia Internacional del Trabajo procedió a su adopción en 1973 ¹. No obstante, el Comité observa que la Recomendación núm. 145 contempla, en su párrafo 36, la posibilidad de ampliar su campo de aplicación a los trabajadores portuarios ocasionales o estacionales, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales. Por consiguiente, el Comité considera que ni el Convenio núm. 137 ni la Recomendación núm. 145 contienen ninguna disposición que excluya de su campo de aplicación a determinados trabajadores portuarios según la naturaleza de sus contratos de trabajo.
68. El Comité señala que los instrumentos sobre el trabajo portuario imponen la obligación de consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a la elaboración o revisión de las definiciones de *trabajador portuario* y *trabajo portuario*. El Comité, basándose en la información examinada, observa que se han celebrado consultas con los interlocutores sociales respecto del proceso de reforma legislativa que desembocó en la adopción de la ley núm. 3/2013.
69. ***En tales circunstancias, el Comité considera que la definición de contingente de trabajadores portuarios que figura en el artículo 2, apartado a), de la ley núm. 3/2013 no vulnera las disposiciones del artículo 1 del Convenio núm. 137, en la medida en que dicho artículo deja a la legislación o la práctica nacionales la posibilidad de incluir en la definición de trabajador portuario a otras categorías de trabajadores distintas de las vinculadas por una relación contractual permanente.***

¹ Repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, Informe V (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 57.ª reunión, Ginebra, 1972, págs. 30-35; Informe de la Comisión de Trabajo en los Puertos, *Actas Provisionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 58.ª reunión, Ginebra, 1973, págs. 289-300.

La tarjeta profesional de trabajador portuario prevista en 1993

70. El artículo 3 del Convenio núm. 137 estipula que:

1. Deberán establecerse y llevarse registros para todas las categorías de trabajadores portuarios, en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales.
2. Los trabajadores portuarios registrados deberán tener la prioridad para el trabajo portuario.
3. Los trabajadores portuarios registrados deberán manifestar que están disponibles para el trabajo en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales.

71. Las organizaciones querellantes consideran que, al suprimir de la definición de contingente de trabajadores portuarios el requisito relativo a la posesión de una tarjeta profesional, la ley núm. 3/2013 infringe asimismo las disposiciones del artículo 3 del Convenio núm. 137.

72. El Gobierno indica que, si bien el artículo 5 del decreto-ley núm. 280/93 establecía que para realizar trabajos portuarios sólo se podía contactar con trabajadores detentores de una tarjeta profesional, dicha tarjeta nunca había existido realmente. Por tanto, habida cuenta de que ningún trabajador portuario disponía de una tarjeta profesional en Portugal, la ley núm. 3/2013 simplemente suprimió una disposición que nunca se había llegado a aplicar.

73. Además, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, el único efecto de la disposición relativa a la tarjeta profesional fue de limitar, de manera informal, la limitación del acceso a la profesión de trabajador portuario mediante la utilización de listas de trabajadores portuarios que habían sido elaboradas antes de 1993 por los centros de coordinación del trabajo portuario o por el Instituto del Trabajo Portuario. El Gobierno indica que la determinación del contingente de los puertos susceptible de beneficiar de contratos de duración ilimitada se fundaba en un criterio único de antigüedad lo que impedía la inscripción de nuevos ingresos en las listas y provocaba simultáneamente que se los acantonase en contratos precarios. Según el Gobierno, el hecho de que no se haya aplicado la reglamentación había resultado en una situación arbitraria y poco justa que era necesario corregir.

74. El Comité señala que, de conformidad con el artículo 3 del Convenio núm. 137, deberán establecerse y llevarse registros para todas las categorías de trabajadores portuarios, en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales. Los trabajadores portuarios registrados deberán tener la prioridad o incluso la exclusividad para el trabajo portuario. En contrapartida, dichos trabajadores deberán manifestar que están disponibles para el trabajo.

75. Por último, el Comité observa que, en el párrafo 216 del Estudio General de 2002 y en sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 137, la Comisión de Expertos tomó nota de que Portugal figura entre aquellos países que no han registrado a sus trabajadores portuarios. La Comisión de Expertos ha admitido que la inexistencia de un registro de trabajadores portuarios no implica, en este caso, que los trabajadores portuarios de Portugal no se beneficien de las medidas de protección estipuladas en el Convenio.

76. *En tales circunstancias, el Comité concluye que la eliminación de la disposición relativa a la tarjeta profesional de la definición de contingente de trabajadores portuarios que figura en el artículo 2, apartado a), de la ley núm. 3/2013 no infringe las disposiciones del artículo 3 del Convenio núm. 137.*

Las repercusiones de la reforma legislativa de 2013 en el sector del trabajo portuario

77. Las organizaciones querellantes denuncian el hecho de que el artículo 6 de la ley núm. 3/2013 imponga a los signatarios de los convenios colectivos celebrados en los distintos puertos nacionales, tanto del continente como de las regiones autónomas de Madeira y Azores, la obligación de ajustarlos a las disposiciones de dicha ley en los doce meses posteriores a la entrada en vigor de la misma.
78. El Gobierno afirma que esta disposición legislativa no suprime el espacio de libertad que constituye la negociación de un convenio colectivo. Los interlocutores sociales dispusieron de un plazo de doce meses, a fin de negociar la adecuación de los convenios colectivos vigentes al nuevo marco jurídico. Todos los sindicatos, incluidos aquellos que no firmaron el Acuerdo para el Mercado de Trabajo Portuario de 12 de septiembre de 2012, fueron invitados a participar en el proceso de negociación de los convenios colectivos.
79. El Comité observa que, de acuerdo con las organizaciones querellantes, la reforma legislativa de 2013 ha brindado la posibilidad de contratar a trabajadores ocasionales a través de contratos temporales, en detrimento de los trabajadores portuarios que han hecho de ésta su profesión regular y permanente, y que, como resultado, los sindicatos del sector se han visto obligados a responder con huelgas. Las organizaciones querellantes denuncian que los trabajadores portuarios que han hecho de ésta su profesión regular y permanente ya no gozan de un derecho prioritario a ocupar los puestos de trabajo disponibles, tal como se estipula en el Convenio.
80. El Comité toma nota de que, según las observaciones formuladas por el Gobierno, la reforma ejecutada en virtud de la ley núm. 3/2013 permite que un mayor número de personas ingresen de manera transparente en la profesión de trabajador portuario. El Gobierno reconoce que, desde 1993, el número de personas que trabajan en los puertos como trabajadores portuarios ocasionales no ha cesado de aumentar, pero que hasta ahora no se les había brindado la posibilidad de inscribirse en las listas de mano de obra portuaria. De acuerdo con el Gobierno, el decreto-ley de 1993 concedió a un grupo limitado de trabajadores portuarios una ventaja en el mercado de trabajo e impidió que nuevos trabajadores desearos de trabajar en el sector ingresaran en la profesión, lo que provocó la proliferación de situaciones de precariedad. El Gobierno afirma que la situación anterior resultó en que el trabajo realizado en los puertos dependiera cada vez más de trabajadores titulares de contratos de duración limitada que no eran reconocidos como trabajadores portuarios debido a que no figuraban en las listas de los contingentes de los puertos. El régimen de la ley de 1993 provocó un mercado de trabajo injusto que ponía a una parte de los trabajadores de los puertos en una situación de precariedad. El Comité toma nota del ejemplo presentado por el Gobierno sobre la repartición del trabajo portuario según las categorías de trabajadores interesados (tipo A, titular de un contrato sin límite de tiempo firmado antes de 1993; tipo B, titular de un contrato de duración determinada firmado después de 1993; y tipo C, trabajadores ocasionales) que tenía más en cuenta la «antigüedad» del trabajador que su aptitud para realizar el trabajo solicitado.
81. El Comité toma nota también de las explicaciones suministradas por el Gobierno sobre la manera en que la nueva ley núm. 3/2013 respeta los principios del Convenio núm. 137 al introducir las siguientes nuevas reglas para la actividad del trabajador portuario: i) a partir de este momento, un trabajador portuario es aquel que tiene las cualificaciones profesionales adecuadas y se encuentra empleado por una empresa de trabajo portuario para realizar labores de trabajador portuario; ii) los contratos de duración determinada firmados con un mismo empleador no pueden superar un total de 120 días por año calendario; iii) el contrato de duración determinada para las labores de trabajador portuario puede tener una duración de seis meses, a condición de que su duración no sea inferior a la

requerida para realizar la tarea; iv) la forma jurídica del contrato de trabajo de duración determinada permite su renovación ilimitada hasta un límite máximo de tres años; v) se puede realizar trabajo portuario con la modalidad de trabajo intermitente, es decir, el empleador debe notificar al trabajador que beneficia de un contrato de trabajo intermitente al inicio de cada período de trabajo mediante un preaviso de al menos diez días (quedando entendido que se puede establecer mediante convenio colectivo un plazo inferior); vi) el recurso a las horas extraordinarias debe hacerse dentro de los límites específicos del sector. De este modo, la nueva ley establece un tope horario para asegurar el acceso a la profesión a quienes deseen y se encuentren en condiciones de realizar horas extraordinarias. Por ejemplo, el cálculo de las horas extraordinarias se basa desde ahora únicamente en el trabajo efectivo y no más en la disponibilidad ni en la asignación de turnos.

82. Finalmente, el Comité toma nota de los datos estadísticos transmitidos por el Gobierno sobre la cantidad de trabajadores empleados en ocho puertos nacionales desde la reforma legislativa de 2013 (el efectivo total pasó de 1 425 a 1 525).
83. *En consecuencia, el Comité invita al Gobierno a facilitar informaciones a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (la Comisión de Expertos) sobre las medidas adoptadas por las autoridades competentes y las organizaciones de empleadores signatarias del acuerdo del 12 de septiembre de 2012 para la aplicación del nuevo régimen jurídico del sector portuario y sobre el impacto de la reforma de 2013 sobre el número de trabajadores portuarios en el país incluyendo datos estadísticos comparados actualizados sobre el número de trabajadores portuarios temporales u ocasionales.*
84. *El Comité se refiere a la preocupación de las organizaciones querellantes sobre el impacto de la reforma laboral en los convenios colectivos existentes y pide al Gobierno que presente información a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas para poner en consonancia los convenios colectivos en vigencia en los distintos puertos del país con el nuevo marco jurídico del trabajo portuario previsto en la ley núm. 3/2013.*

IV. Recomendaciones del Comité

85. *En vista de las conclusiones que anteceden y que hacen referencia a las cuestiones planteadas en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*
- a) apruebe el presente informe;*
 - b) aliente al Gobierno a seguir fomentando el diálogo social en futuras reformas del sector portuario, y a facilitar información a la Comisión de Expertos sobre los resultados obtenidos como consecuencia de las medidas adoptadas en un marco tripartito para continuar mejorando las condiciones de trabajo y la eficacia de los puertos (párrafo 57);*
 - c) invite al Gobierno a proporcionar informaciones a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas por las autoridades competentes y las organizaciones de empleadores signatarias del Acuerdo del 12 de septiembre de 2012 para la aplicación del nuevo régimen jurídico del sector portuario incluyendo datos estadísticos comparados actualizados sobre la cantidad de trabajadores portuarios en el país y también sobre el número de trabajadores*

portuarios temporales u ocasionales (párrafo 83); y en relación con las medidas adoptadas para poner en consonancia los convenios colectivos en vigencia en los distintos puertos del país con el nuevo marco jurídico del trabajo portuario previsto en la ley núm. 3/2013 (párrafo 84);

- d) encargue a la Comisión de Expertos el seguimiento de las cuestiones planteadas en el presente informe respecto de la aplicación del Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137), y*
- e) dé a conocer públicamente el presente informe y clausure el procedimiento de reclamación incoado por el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Centro y el Sur de Portugal, el Sindicato XXI – Asociación Sindical de Trabajadores Administrativos, Técnicos y Operarios de Terminales de Carga de Contenedores del Puerto de Sines, el Sindicato de Trabajadores del Puerto de Aveiro y el Sindicato de Estibadores, Manipuladores de Carga y Apuntadores Marítimos del Puerto de Caniçal, en el que se alega el incumplimiento por Portugal del Convenio núm. 137.*

Ginebra, 9 de junio de 2015

(Firmado) R. Margiotta

K. de Meester

S. Gurney

Punto que requiere decisión: párrafo 85