



Consejo de Administración

327.^a reunión, Ginebra, 11 de junio de 2016

GB.327/INS/5/4

Sección Institucional

INS

Fecha : 11 de junio de 2016

Original: francés

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Cuarto informe complementario: Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Portugal del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores en la Función Pública y Social (FNSTFPS)

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 25 de julio de 2014, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores en la Función Pública y Social (FNSTFPS) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alega el incumplimiento por Portugal del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Se adjunta en anexo al presente documento un resumen del texto de la reclamación.
2. Portugal ratificó el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) el 26 de junio de 1956, y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) el 19 de noviembre de 1959. Ambos Convenios están en vigor en Portugal.

3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

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

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. El procedimiento aplicable en caso de reclamación se rige por el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004).
5. En virtud del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento citado, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Portugal y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
6. En su 322.^a reunión (octubre-noviembre de 2014), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible y designó un comité tripartito para examinar la cuestión. El Comité está compuesto por la Sra. Rosanna Margiotta (miembro gubernamental de Italia), la Sra. Garance Pineau (miembro empleadora de Francia) y el Sr. Bernard Thibault (miembro trabajador de Francia).
7. El Gobierno de Portugal envió sus observaciones escritas en respuesta a la reclamación por comunicación de fecha 23 de marzo de 2015.
8. El Comité celebró su primera reunión el 24 de marzo de 2015, además de subsiguientes reuniones de trabajo los días 5 de noviembre de 2015, 17 de marzo de 2016 y 31 de mayo de 2016. En su reunión de 5 de noviembre de 2015, el Comité Tripartito expresó el deseo de obtener información adicional del Gobierno de Portugal y de la FNSTFPS acerca de :
- las consultas que pudieron celebrarse con los interlocutores sociales con ocasión de la adopción de los contratos empleo-inserción (CEI) y acerca de la posible conclusión de un acuerdo tripartito al respecto, y
 - las condiciones de trabajo de los beneficiarios de los CEI en comparación con las de los empleados públicos que desempeñan las mismas tareas.
9. El Gobierno comunicó información adicional el 15 de marzo de 2016, y la FNSTFPS el 17 de marzo de 2016.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

10. Por comunicación de fecha 25 de julio de 2014, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores en la Función Pública y Social (FNSTFPS) alega que, al adoptar los denominados «contrato empleo- inserción» (CEI) y «contrato empleo-inserción+» (CEI+) ¹, Portugal ha infringido el artículo 1, párrafo 1, y el artículo 25 del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), así como el artículo 2 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
11. En virtud de estos contratos se efectúa un «trabajo socialmente necesario», que consiste en la realización de actividades destinadas a satisfacer necesidades sociales o comunitarias temporales por desempleados inscritos en el Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP). El CEI se destina a los desempleados que reciben prestaciones de desempleo o prestaciones sociales de desempleo. El CEI+ se destina a los beneficiarios de rentas de inserción social o a las personas que no reciben ninguna prestación y están registradas como desempleadas en el IEFP desde hace doce meses como mínimo. Entre los desempleados que se consideran beneficiarios prioritarios figuran: las personas con discapacidad; los desempleados de larga duración; los desempleados a partir de los 45 años de edad; los ex reclusos o las personas que son objeto de una medida judicial que no implica privación de libertad.
12. La FNSTFPS indica que las comunidades públicas o privadas sin fines de lucro que pueden recurrir a los CEI y a los CEI+ son, principalmente: los servicios públicos que desarrollan actividades que responden a necesidades sociales o comunitarias, cuyo objeto no es cubrir puestos existentes y que ofrecen una formación previa a los beneficiarios; las comunidades locales y los organismos de solidaridad. También pueden presentar su candidatura las personas jurídicas del sector privado local con participación de los municipios.
13. La legislación prevé que los beneficiarios de dichos contratos pueden rechazarlos cuando las actividades no son compatibles con su capacidad física, sus calificaciones o su experiencia profesional, o cuando la duración del trayecto entre su domicilio y el lugar donde se realizan las actividades es superior al límite legal que permite que un beneficiario de prestaciones de desempleo rechace una oferta de trabajo. Por otra parte, un beneficiario no puede ser asignado a un trabajo socialmente necesario en una entidad para la que ha trabajado en los doce meses anteriores ni a proyectos sucesivos de la misma entidad. La duración máxima de estos contratos es de doce meses, con o sin renovación. Se aplicarán a los beneficiarios las mismas normas que las que se aplican a los trabajadores de la entidad de acogida en materia de tiempo de trabajo, régimen disciplinario y seguridad y salud en el trabajo. Los contratos pueden terminarse antes de su fecha de expiración, por ejemplo, cuando el beneficiario encuentra un trabajo, pierde el derecho a las prestaciones de desempleo o a la renta de inserción social. La entidad de acogida puede rescindir el contrato en caso de fraude, ausencia no justificada o ausencia superior a quince días, o faltas de disciplina.
14. Para la realización de un trabajo socialmente necesario, los desempleados que reciben prestaciones de desempleo o prestaciones sociales de desempleo, también reciben un subsidio equivalente al 20 por ciento de la indexación de las ayudas sociales (IAS). Los desempleados titulares de rentas de inserción social y las personas registradas como desempleadas desde hace doce meses como mínimo tienen derecho a un subsidio mensual

¹ El régimen de esos contratos se reglamenta en el decreto núm. 128/2009, de 30 de enero de 2009, modificado por los decretos núms. 294/2010, 164/2011 y 20-B/2014.

equivalente al valor de la IAS. La entidad de acogida cubre ciertos gastos como el transporte y las comidas.

Violación del Convenio núm. 29

15. La FNSTFPS recuerda la obligación de suprimir todas las formas de trabajo forzoso que incumbe a los Estados que ratifican el Convenio núm. 29, de conformidad con su artículo 1, párrafo 1. Subraya que en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio se define el trabajo forzoso como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente». La FNSTFPS examina los CEI a la luz de los tres elementos incluidos en esta definición, a saber: el «trabajo o servicio», la «amenaza de una pena» y el «ofrecimiento voluntario».
16. En lo que respecta al concepto de «trabajo», la Federación considera que corresponde remitirse al artículo 11 del Código del Trabajo, en el cual se define el contrato de trabajo, y al artículo 12, en el que se enumera una serie de indicadores que permiten establecer la existencia de un contrato de trabajo. Así, las cláusulas 2 y 4, 1), del contrato de empleo-inserción tipo se refieren, así como el artículo 12 del Código del Trabajo, a los horarios fijados por la entidad de acogida, el lugar donde se realiza la actividad laboral y a la obligación de los beneficiarios de cuidar los equipos o bienes que les son confiados. Para la FNSTFPS, no hay duda alguna de que, en el marco de los CEI, se trata de una actividad laboral.
17. Por lo que se refiere a la «amenaza de una pena», la organización querellante observa que entre los beneficiarios de los CEI y de los CEI+ antes mencionados, el IIEFP selecciona en prioridad a algunos desempleados de larga duración, personas con discapacidad, personas mayores de 45 años o ex reclusos. Estas personas sólo podrán rechazar un trabajo socialmente necesario en un número limitado de casos. Además, en el decreto-ley núm. 220/2006, que establece el marco jurídico del sistema de prestaciones de desempleo para los trabajadores dependientes, se prevé que durante el período de concesión de las prestaciones de desempleo, los beneficiarios deben aceptar el trabajo socialmente necesario, así como cualquier medida activa de empleo que corresponda a su perfil. Si el trabajador se niega de manera injustificada a aceptar un trabajo socialmente necesario, o si es suspendido o despedido, se interrumpe el pago de cualquier prestación social o de otros tipos de beneficio o ventaja que reciba.
18. Por lo que se refiere al «ofrecimiento voluntario», si la persona desempleada firma un CEI con su libre consentimiento, según la FNSTFPS, conviene considerar si ha habido presiones externas o medidas coercitivas indirectas, y la responsabilidad del Estado a este respecto. La imposición externa o la coacción indirecta pueden ser el resultado de una actuación de las autoridades o de un conjunto de factores que llevan a una persona a aceptar cualquier trabajo para sobrevivir. Este último factor, junto con la legislación por la que se puede exigir a los trabajadores que realicen un trabajo socialmente necesario, que deben aceptar so pena de perder las prestaciones del sistema de seguridad social, son elementos que sólo se pueden considerar como una imposición o como una forma de coacción. A este respecto, la organización querellante subraya que los órganos de control de la OIT han estimado que «el Gobierno podría ser considerado responsable de haber organizado o fomentado él mismo la necesidad económica puesto que el gran número de personas contratadas por el Gobierno con remuneración excesivamente baja y el volumen del trabajo realizado por estas personas tendrían, por un efecto de sustitución progresiva, incidencia en la situación de otras personas, las que perderían su empleo normal y caerían a su vez en la necesidad económica». Según la FNSTFPS, el Estado, a través de sucesivos recortes del presupuesto de la administración pública y de su programa de reducción del personal de ese sector, provoca una escasez de personal y crea desempleo. La FNSTFPS considera que el Estado compensa la falta de personal colocando en el sector a desempleados que se benefician de medidas de

«empleo-inserción», pero que realizan tareas propias de un verdadero contrato de trabajo. Estos trabajadores no tienen más opción que aceptar condiciones de trabajo no conformes con sus derechos para poder sobrevivir, con la amenaza constante de perder sus prestaciones sociales.

19. Por otra parte, en virtud del Convenio núm. 29, los trabajadores deben poder elegir libremente su empleo durante toda la relación de trabajo. En el presente caso, esta libertad de poder elegir no existe, dado que de conformidad con la legislación vigente el trabajador no tiene la posibilidad de terminar la relación de trabajo, puesto que si rechaza el trabajo pierde las prestaciones sociales.

Violación del Convenio núm. 111

20. La organización querellante se refiere al artículo 2 del Convenio núm. 111, que prevé que el Estado tiene la obligación de formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. La organización querellante invoca también la Recomendación núm. 111, que especifica que esta política debería tener en cuenta un cierto número de principios y, en particular, el hecho de que todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las cuestiones siguientes: la seguridad en el empleo; la remuneración por un trabajo de igual valor; las condiciones de trabajo, entre ellas las horas de trabajo, los períodos de descanso, las vacaciones anuales pagadas, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social, los servicios sociales y las prestaciones sociales en relación con el empleo (párrafo 2, apartado b), incisos iv), v) y vi)).
21. La FNSTFPS indica que a pesar de que, según la reglamentación vigente, el trabajo que se realiza en el marco de los CEI, no debe corresponder al de un puesto ya existente, los beneficiarios de esos contratos son utilizados para paliar la falta de personal en el sector público y en el sector privado y realizan las mismas tareas que los trabajadores que forman parte de las entidades de acogidas. Las entidades que más utilizan esta fuerza de trabajo son las escuelas, los servicios de la seguridad social, las comunidades locales, los sectores de la salud y de la cultura.
22. La organización querellante destaca que a ciertos beneficiarios se les asignan tareas relativamente complejas sin haberles impartido antes una formación adecuada; esto ocurre, en particular, en los sectores de la educación y de la salud. Al término del contrato de doce meses, las actividades desarrolladas serán llevadas a cabo por otro beneficiario del CEI, lo cual coloca a estas personas en una situación precaria y las priva de estabilidad contractual. Además, la experiencia adquirida durante el contrato de doce meses no se valoriza, porque al final de este período la relación de trabajo se termina automáticamente. Los beneficiarios de los contratos CEI, a pesar de que ejercen la misma actividad que los trabajadores empleados en la entidad de acogida y cumplen los mismos horarios, no reciben la misma remuneración, no tienen derecho a vacaciones anuales pagadas ni a seguir una formación, y no gozan de derechos sindicales. La FNSTFPS comunica un cuadro comparativo de los derechos vinculados a un contrato en la función pública (contrato de duración indeterminada o temporal) y de aquellos derivados del contrato empleo-inserción. Según ese cuadro, los beneficiarios de un contrato empleo-inserción tampoco tienen derecho a indemnizaciones por enfermedad, licencias parentales, primas por vacaciones y de fin de año, y su tiempo de trabajo no se contabiliza para calcular su pensión de jubilación.
23. La FNSTFPS considera que los CEI han sido desviados de su objetivo inicial e infringen el derecho de los trabajadores a recibir una retribución a cambio de su trabajo en función de su volumen, naturaleza y calidad, así como el principio de «igualdad de remuneración por un

trabajo de igual valor». Asimismo, los CEI son contrarios a la Recomendación núm. 111 en virtud de la cual se protege el acceso al empleo asalariado en el sentido de que toda persona debería tener derecho a que se examine su candidatura sin sufrir discriminación alguna (en particular, en relación con su situación de desempleado o de beneficiario de prestaciones sociales). En la medida en que, según se ha demostrado más arriba, los beneficiarios del CEI son trabajadores, deberían beneficiarse de la igualdad de trato que, en virtud de los incisos iv), v) y vi) del apartado b) del párrafo 2 de la Recomendación, comprende, en particular, al ascenso en el empleo, la seguridad en el empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo.

24. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, la organización querellante solicita la intervención de la OIT a efectos de que Portugal respete las disposiciones contenidas en el artículo 1, párrafo 1, y en el artículo 25 del Convenio núm. 29, en el artículo 2 del Convenio núm. 111, y en el párrafo 2, apartado b), incisos iv), v) y vi), de la Recomendación núm. 111.
25. Además, la FNSTFPS puntualiza en su comunicación adicional que no se han mantenido negociaciones para poner en práctica los programas CEI y CEI+, y que estos últimos no han sido objeto del menor acuerdo tripartito con los interlocutores sociales.

B. Respuesta del Gobierno

26. Por comunicación de fecha 23 de marzo de 2015, el Gobierno subraya que los CEI son medidas destinadas a brindar recursos a las personas desempleadas que perciben prestaciones de desempleo, ocupándolas en actividades socialmente necesarias de carácter temporal de acuerdo con sus capacidades, a falta de oportunidades inmediatas de empleo o de formación profesional. Por su parte, los CEI+ se dirigen a las personas que perciben la renta de inserción social. Desde 2014, los CEI+ se han ampliado para abarcar también a las personas desempleadas que no perciben ninguna prestación social y que se encuentran en una situación de desventaja en el mercado de trabajo, especialmente las personas desempleadas inscritas en el IEFP desde hace al menos doce meses. La ampliación del ámbito de aplicación de esta medida se inscribe en el contexto del importante aumento de la tasa de desempleo que ha experimentado Portugal en 2011 y 2012 y que ha comportado que un gran número de desempleados de larga duración haya dejado de percibir prestaciones de desempleo.
27. Las actividades realizadas en el marco de los CEI y los CEI+ corresponden a trabajos temporales socialmente necesarios. No constituyen tareas productivas y no tienen por objeto cubrir un puesto de trabajo preexistente. Esas actividades se integran en proyectos creados en interés público y, de forma prioritaria, en los ámbitos de la asistencia social y la conservación del patrimonio natural, cultural y urbano. También son prioritarios los proyectos que incluyen una formación previa de los beneficiarios.
28. El Gobierno subraya que los beneficiarios de esos contratos no están exentos de cumplir sus obligaciones con el IEFP, de modo que deben aceptar las ofertas de trabajo o de formación profesional que se ajusten a su perfil y disponen de varias horas para poder buscar activamente un empleo (cuatro días al mes).
29. Los CEI y los CEI+ permiten mejorar la experiencia y las competencias de las personas desempleadas, así como su capacidad de empleabilidad y de inserción en el mercado de trabajo, y, para quienes se encuentran en una situación aún más vulnerable, romper el ciclo de aislamiento social, facilitando así su posterior integración profesional. Estos contratos les proporcionan, además, un ingreso adicional, en forma de bolsa adicional por valor de 83,84 euros. Si bien los CEI y los CEI+ se crearon en 2009, se derivan de una serie de medidas (las primeras de las cuales se remontan a los años ochenta) que persiguen el mismo

objetivo, a saber, ofrecer una solución temporal a las personas desempleadas más vulnerables en su proceso de reincorporación al mercado de trabajo. Este objetivo ha recabado, además, la aprobación de la mayoría de los interlocutores sociales. El Gobierno especifica a ese respecto que, en 2008, él y los interlocutores sociales concluyeron un «Acuerdo tripartito para un nuevo sistema de reglamentación de las relaciones laborales, las políticas de empleo y la protección social en Portugal.». Entre las medidas destinadas a adaptar las políticas de empleo, mencionadas en dicho acuerdo, figura la creación de un «contrato empleo-inserción» en apoyo de la inserción temporal de los beneficiarios del ingreso social de inserción en actividades de índole social (medida 5.49). A raíz de ese acuerdo, se adoptó el decreto núm. 128/2009, de 30 de enero, por el que se reglamentan los CEI y los CEI+.

Respuesta a los alegatos de violación del Convenio núm. 29

- 30.** El Gobierno ha respondido a los argumentos presentados por la FNSTFPS según los cuales Portugal incumple el Convenio núm. 29 en la medida en que los CEI y los CEI+ entraran dentro de la definición de trabajo forzoso recogida en el artículo 2, párrafo 1, de dicho Convenio. Con respecto al argumento de que los CEI constituyen una prestación efectiva de trabajo, el Gobierno recuerda que los textos que regulan esos contratos establecen que su función no es la de cubrir puestos de trabajo existentes ni de ejecutar tareas productivas del mercado de trabajo. La relación dimanante de los CEI no constituye una relación de trabajo, sino más bien una relación de inclusión social. A ese respecto, el Gobierno señala que no ha dado curso a una propuesta legislativa destinada a ampliar esas medidas al sector privado. Ha considerado que brindar a las entidades privadas con ánimo de lucro la posibilidad de concertar este tipo de contrato comportaba algunos riesgos, habida cuenta sobre todo de la dificultad de controlar su aplicación ². Ello demuestra el compromiso del Gobierno de mantener el objetivo inicial de estas medidas, a saber, promover la integración de las personas que enfrentan grandes dificultades de inclusión social y profesional y garantizar que la realización de un trabajo socialmente necesario no se convierta en la ocupación de puestos de trabajo.
- 31.** El Gobierno subraya que las relaciones entre la entidad de acogida y el beneficiario se rigen por un contrato de inserción al que se aplica el régimen definido por el decreto núm. 128/2009. Los beneficiarios tienen concretamente derecho a una bolsa adicional, prestaciones alimentarias y gastos de transporte. La entidad de acogida también debe concertar una póliza de seguro para cubrir los riesgos a que los beneficiarios se exponen en el marco del ejercicio de la actividad profesional. En el artículo 9 del decreto se especifica que cabe aplicar al beneficiario el régimen de tiempo de trabajo, reposo diario y semanal, días festivos, faltas, y seguridad y salud en el trabajo del que generalmente gozan los trabajadores de la entidad de acogida (en este caso, la Ley General del Trabajo en las funciones públicas para los beneficiarios que trabajan en una entidad). Con todo, estas normas se aplican con las adaptaciones necesarias a la índole de la relación que no constituye una relación laboral de subordinación. Los beneficiarios no tienen derecho a vacaciones anuales retribuidas pero sí pueden quedar dispensados de trabajo durante un período máximo de treinta días.
- 32.** El Gobierno añade que la obligación de respetar un horario de trabajo o el hecho de que el trabajo socialmente necesario se efectúe en las instalaciones de la entidad de acogida no constituyen elementos que, por sí solos, permitan inferir la existencia de una relación de trabajo en virtud del Código del Trabajo. En consecuencia, la entidad de acogida no tiene

² El Gobierno ha adjuntado a su comunicación el informe final del Comité tripartito establecido para evaluar las condiciones de ampliación de las medidas de los «contratos empleo-inserción» y de los «contratos empleo-inserción+».

potestad disciplinaria sobre el beneficiario, al no tratarse de una relación laboral de subordinación. Sin embargo, la entidad de acogida tiene la obligación de orientar y supervisar la actividad realizada y, en caso de incumplimiento de las reglas establecidas en el decreto núm. 128/2009³, sí puede poner término al contrato. En tal caso, el IEFPP deberá analizar la situación y, si procede, deducir las consecuencias para ambas partes. Asimismo, no puede obligarse a los beneficiarios a trabajar de noche, incluso si ese es el horario de los trabajadores de la entidad de acogida. Por último, los beneficiarios mantienen la obligación de buscar activamente un empleo durante un período equivalente a cuatro días al mes (obligación que prevalece sobre el cumplimiento del trabajo socialmente necesario).

33. El Gobierno se refiere a continuación a los otros dos elementos de la definición de trabajo forzoso: el ofrecimiento voluntario y la amenaza de una pena que puede adoptar la forma de la «pérdida de derechos o privilegios». El Gobierno recuerda, como también lo hace la FNSTFPS en el párrafo 13 *supra*, que el decreto núm. 128/2009 prevé varias circunstancias en las que los beneficiarios pueden negarse a realizar un trabajo socialmente necesario (en caso de incompatibilidad con sus capacidades físicas, sus cualificaciones o su experiencia profesional). Toda negativa por otro motivo sería considerada como una negativa injustificada. De hecho, para los beneficiarios de prestaciones de desempleo o de la renta de inserción social, la aceptación de un trabajo socialmente necesario es una obligación inherente a la percepción de prestaciones o subsidios que constituyen rentas de sustitución transitorias. Por consiguiente, el incumplimiento de esta obligación comporta consecuencias y, en particular, la anulación de la inscripción en el Centro de Empleo, lo cual conlleva la suspensión del pago de las prestaciones. Los beneficiarios pueden impugnar la decisión de anulación de su inscripción ante una comisión de apelaciones, independiente de la estructura jerárquica del IEFPP.
34. El número de recursos interpuestos contra decisiones de anulación de la inscripción y de suspensión de las prestaciones debido a una negativa o a un abandono del trabajo socialmente necesario representó el 3,1 por ciento del número de recursos presentados ante la Comisión en 2013. Así, de un total de 6 678 anulaciones, 211 fueron producto de una negativa o un abandono del trabajo socialmente necesario. El Gobierno considera que el bajo porcentaje de recursos interpuestos por las personas desempleadas que perdieron sus prestaciones de desempleo muestra que existe un alto grado de aceptación del trabajo socialmente necesario, lo que aleja la existencia de coacción en el «ofrecimiento voluntario» y, por ende, de trabajo forzoso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 29. El Gobierno añade que el derecho inalienable de los trabajadores a elegir libremente su empleo no se socava en la medida en que, por una parte, los CEI no constituyen una relación de trabajo, sino que permiten aumentar el nivel de empleabilidad y, por otra parte, sus beneficiarios tienen el derecho y el deber de consagrar un período de tiempo a la búsqueda activa de empleo. Además, las medidas de «empleo-inserción» cesan en cuanto sus beneficiarios encuentran un empleo o una formación profesional adecuada. No son más que un último recurso entre las medidas activas de empleo. Por tanto, no existe una obligación general de trabajo, contrariamente a lo que alega la FNSTFPS.

Respuesta a los alegatos de violación del Convenio núm. 111

35. En cuanto a la obligación dimanante del artículo 2 del Convenio núm. 111, según la cual el Estado debe formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto, el Gobierno recuerda los principales objetivos perseguidos por los CEI. En un

³ Decreto núm. 128/2009, de 30 de enero, que regula los «contratos empleo-inserción» y los «contratos empleo-inserción+», véase la nota a pie de página 1 *supra*.

contexto de crisis en el que se ha producido un crecimiento exponencial del número de personas desempleadas, el número de beneficiarios de dichos contratos se ha mantenido sin grandes variaciones, de modo que la evolución del número de dichos contratos no está relacionada con las medidas de reducción de personal en la administración pública.

- 36.** A la hora de definir sus proyectos personales de búsqueda de empleo, son las propias personas desempleadas quienes expresan su deseo de acogerse a este tipo de medidas que consideran como una etapa en su proceso de inserción. El Gobierno facilita estadísticas que muestran el efecto positivo en la empleabilidad de las personas desempleadas que han concertado un CEI o un CEI+. De 22 008 personas cuyo CEI venció en 2013, el 14,2 por ciento halló un empleo al cabo de un mes, el 21 por ciento al cabo de tres meses, el 27 por ciento al cabo de seis meses y el 31,6 por ciento al cabo de nueve meses⁴. El Gobierno suministra asimismo estadísticas sobre el número de personas desempleadas acogidas a dichos contratos cada año: unas 50 000 en 2009. Esta cifra experimentó un ligero descenso en 2011 y 2012, con unas 42 000 personas beneficiarias, y luego volvió a subir a partir de 2013 hasta llegar a 56 455 en 2014. Los beneficiarios trabajan en la administración pública central, las administraciones locales y las instituciones de la economía social. Su proporción en la administración pública central a lo largo de estos años ha experimentado pocas fluctuaciones, con unos 10 000 contratos propuestos. Son las administraciones locales las que acogen a más beneficiarios, con un importante incremento en 2013 y 2014 (31 495), lo cual se debe al empeoramiento de la coyuntura económica y a la necesidad de responder a necesidades sociales y colectivas temporales y fortalecer las relaciones de proximidad. De hecho, el fortalecimiento de las relaciones de proximidad era un elemento central del espíritu que inspiró la creación de las medidas de empleo-inserción, como lo ilustra la definición de trabajo socialmente necesario.
- 37.** En junio de 2012, un estudio universitario evaluó la repercusión de las medidas activas de empleo y formación vigentes en Portugal entre 2004 y 2011 en la empleabilidad de las personas desempleadas que se acogieron a las mismas. Con respecto a las «medidas profesionales», de las que forman parte los CEI, el estudio demuestra su efecto positivo en la mejora del potencial de empleabilidad de las personas desempleadas, a pesar de que dicho efecto sigue siendo modesto con respecto a otras medidas, como las prácticas profesionales. Además, más del 80 por ciento de los beneficiarios de estas medidas profesionales valoran su participación en ellas como una experiencia positiva y destacan la mejora de sus competencias en el ámbito de las relaciones interpersonales y los horarios de trabajo.

III. Conclusiones del Comité

- 38.** Dado que los alegatos presentados por la organización querellante se refieren a la aplicación de dos convenios ratificados por Portugal relativos a dos temas diferentes — el trabajo forzoso y la igualdad de trato —, el Comité examinará primero la cuestión de la aplicación del Convenio núm. 29 y a continuación procederá a examinar la aplicación del Convenio núm. 111.

1. Convenio núm. 29

- 39.** El Comité toma nota de que la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores en la Función Pública y Social (FNSTFPS) considera que el trabajo socialmente necesario que las

⁴ En lo que respecta a los CEI+, las cifras son ligeramente inferiores: de 4 869 personas cuyo CEI+ venció en 2013, el 11 por ciento halló un empleo al cabo de un mes, el 15,7 por ciento al cabo de tres meses, el 18,8 por ciento al cabo de seis meses y el 20,1 por ciento al cabo de nueve meses.

personas desempleadas deben realizar en el marco de los CEI y CEI+, so pena de no percibir, respectivamente, sus prestaciones de desempleo o la renta de inserción social, constituye trabajo forzoso u obligatorio en virtud del artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 29. El Comité observa que, por su parte, el Gobierno indica que el trabajo socialmente necesario no socava el derecho inalienable de los trabajadores de elegir libremente su empleo en la medida en que los contratos empleo-inserción (CEI y CEI+) no constituyen una relación laboral, sino que contribuyen a facilitar la futura integración profesional de las personas desempleadas mejorando sus niveles de empleabilidad y, a algunas de ellas, les permite superar el aislamiento social.

40. En este contexto, el Comité examinará en primer lugar si el trabajo socialmente necesario que se exige que realicen las personas desempleadas con arreglo a los contratos empleo-inserción se enmarca en la definición de trabajo forzoso prevista en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio.
41. Como indicaron la organización querellante y el Gobierno, de la definición de trabajo forzoso enunciada en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio se desprende que deben reunirse tres elementos para que una práctica se pueda calificar de trabajo forzoso: la realización de un trabajo o servicio, la amenaza de una pena cualquiera y el hecho de que la persona no se haya ofrecido voluntariamente.
42. El primer elemento se refiere a la realización de un «trabajo» o un «servicio». El Comité observa que tanto la organización querellante como el Gobierno indican que el trabajo socialmente necesario consiste en la realización, por parte de las personas desempleadas, de actividades destinadas a satisfacer necesidades sociales o comunitarias temporales⁵. La organización querellante considera que el trabajo socialmente necesario realizado en el marco de contratos empleo-inserción se asemeja a una relación laboral en los términos que establece el Código del Trabajo. Por su parte, el Gobierno estima que la relación resultante de estos contratos no constituye una relación laboral, sino más bien una relación de inserción social. Añade que las actividades realizadas no constituyen tareas productivas y no tienen por finalidad ocupar un puesto de trabajo preexistente. El Comité considera que conviene analizar esta cuestión a la luz del carácter particular del «trabajo socialmente necesario» que se realiza en virtud de contratos de empleo-inserción. El Comité toma nota de que los beneficiarios no ocupan puestos de trabajo y no firman contratos de trabajo sino contratos de inserción. Por tanto, la legislación del trabajo (Ley General de las Funciones Públicas o Código del Trabajo) sólo se aplica en parte a la actividad realizada a causa de las adaptaciones necesarias debidas a la índole de las actividades y al estatus de la persona que las realiza, es decir, el desempleado que busca un empleo.
43. El Comité también considera que conviene apreciar el objetivo de los contratos empleo-inserción y la realización de un trabajo socialmente útil para los desempleados. El Comité observa que se trata de una medida de inclusión social destinada a evitar que personas que buscan empleo queden inactivas y, por tanto, pierdan sus competencias, su estatus en la sociedad y su autoestima. El objetivo es, ante todo, mantener o desarrollar las capacidades de los desempleados para trabajar y, en su momento, poder ayudarles a encontrar un trabajo productivo y libremente elegido en el mercado del trabajo. Además, se deben considerar en prioridad, como potenciales beneficiarios de contratos empleo-inserción, los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, los mayores de 45 años y los antiguos reclusos.
44. En ese contexto, el Comité opina que el trabajo socialmente necesario que realizan los desempleados en virtud de contratos empleo-inserción no puede equipararse, por sus

⁵ Artículo 2 del decreto núm. 128/2009.

características y su objetivo, con las formas de trabajo forzoso u obligatorio que el Convenio apunta a suprimir.

45. El Comité observa sin embargo que, en virtud de la legislación nacional, las personas desempleadas que perciben prestaciones por desempleo o subsidios sociales por desempleo (ley núm. 220/2006) tienen la obligación de aceptar el trabajo socialmente necesario que les proponen los centros de empleo, so pena de dejar de percibir las prestaciones por desempleo. Existe por tanto una obligación legal de aceptar el trabajo socialmente necesario, obligación legal que tanto el Gobierno como la organización querellante reconocen. El Comité observa a este respecto que si bien el trabajo socialmente necesario constituye una medida de inclusión social de carácter obligatorio, la legislación contempla la posibilidad de rechazar, en algunas situaciones determinadas, el trabajo socialmente necesario cuando éste no es compatible con las capacidades físicas, las competencias o la experiencia profesional de la persona considerada, o cuando la duración del trayecto que debe efectuarse para realizarlo supera un tiempo determinado (artículo 7 del decreto núm. 128/2009).
46. El Comité recuerda que los regímenes de indemnización por desempleo tienen por objeto aportar a las personas que han quedado desempleadas un ingreso supletorio durante un período determinado para permitirles buscar un empleo adecuado. A este respecto, el Comité comprueba que la legislación examinada sitúa en el mismo plano la obligación, para el beneficiario de las prestaciones por desempleo, de aceptar un empleo conveniente, y la obligación de aceptar un trabajo socialmente necesario. En efecto, la negativa injustificada a aceptar un trabajo socialmente necesario entraña la misma consecuencia que la negativa injustificada a aceptar un empleo adecuado: la anulación de la inscripción en el centro de empleo y, por tanto, la suspensión del derecho a percibir prestaciones por desempleo. El Comité considera oportuno invitar al Gobierno a entablar consultas tripartitas con los interlocutores sociales interesados para evaluar el conjunto de las condiciones y modalidades de aplicación de los CEI, su eficacia y su impacto. El Comité considera, además, que resultaría útil favorecer el diálogo social descentralizado sobre las modalidades concretas de organización del trabajo socialmente necesario.

2. Convenio núm. 111

47. El Comité toma nota de que la organización querellante se refiere al artículo 2 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), cuyo texto es el siguiente:

Artículo 2

Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

48. La organización querellante invoca asimismo el párrafo 2, b), iv), v) y vi), de la parte II de la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), que dispone lo siguiente:

Todo Miembro debería formular una política nacional encaminada a impedir la discriminación en materia de empleo y de ocupación. Esta política debería ser aplicada mediante medidas legislativas, contratos colectivos entre las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores u otros métodos compatibles con las condiciones y las prácticas nacionales, teniendo plenamente en cuenta los siguientes principios:

[...]

- b) todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las cuestiones siguientes:

[...]

- iv) seguridad en el empleo;
- v) remuneración por un trabajo de igual valor;
- vi) condiciones de trabajo, entre ellas horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo;

49. El Comité toma nota de que la organización alega diferencias de trato entre los beneficiarios de los CEI y los CEI+, por un lado, y los trabajadores que figuran en la lista del personal de las entidades de acogida, por otro, lo que sería contrario a la política nacional de igualdad contemplada en el artículo 2 del Convenio. A este respecto, el Comité observa que la política nacional de igualdad está encaminada a eliminar la discriminación basada en los motivos enumerados en el artículo 1, párrafo 1, *a*), del Convenio núm. 111, a saber, raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. En virtud del artículo 1, párrafo 1, *b*), el Estado que ha ratificado el Convenio puede especificar otros motivos de discriminación previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. El Comité toma nota a este respecto de que la organización querellante no señala ningún motivo de discriminación, en el sentido del Convenio, sobre cuya base la presunta discriminación hubiera tenido lugar. El Comité no puede sino constatar la ausencia de elementos que permitan concluir la existencia de una discriminación que altere la igualdad de oportunidades y de trato entre los beneficiarios de los CEI y CEI+, por un lado, y los trabajadores del sector público, por otro, en el sentido del Convenio núm. 111. Además, en el marco del diálogo con los interlocutores sociales mencionado en el párrafo 46, el Comité solicita a las partes a que velen por que, en la práctica, las actividades realizadas en virtud de contratos empleo-insersión no correspondan a puestos de trabajo ya existentes, con arreglo a lo dispuesto en el decreto núm. 128/2009.

IV. Recomendaciones del Comité

50. *En virtud de las conclusiones expuestas en los párrafos 38 a 49 supra en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) apruebe el presente informe;*
- b) invite al Gobierno a que entable consultas tripartitas con los interlocutores sociales interesados para evaluar el conjunto de las condiciones y modalidades de aplicación de los CEI, teniendo en cuenta las novedades reflejadas en los párrafos 46 y 49;*
- c) invite al Gobierno a que facilite información a este respecto, para su examen por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y*
- d) publique el presente informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.*

Ginebra, 3 de junio de 2016

(firmado) R. Margiotta
G. Pineau
B. Thibault