

## El exótico anexo del Real Decreto-ley de reforma de la estiba

Antonio Ojeda Avilés

*Catedrático de Derecho del Trabajo*

---

### EXTRACTO

Poco ha dado de sí el intervencionismo del Estado a lo largo del año 2017 en el conflicto de la estiba, como no sea toda una arquitectura normativa y negocial cuyo éxito o fracaso depende, por sorprendente que pueda parecer, de un anexo al decreto-ley de reforma donde se contienen las claves o aspectos impulsores de cuanto viene regulado en él. Tradicionalmente los anexos se utilizan para aclarar aspectos secundarios del texto al que se adhieren, por lo que parecen tener una eficacia jurídica limitada. En este análisis estudiamos que ello no siempre es así –como vemos en las directivas que respaldan acuerdos marco de los interlocutores sociales–, y que su eficacia jurídica goza de igual fuerza que el texto principal, por lo que su incumplimiento puede generar graves responsabilidades; pero también estudiamos que el anexo en cuestión ofrece una compleja estructura y una naturaleza ambigua que complican las respuestas.

**Palabras clave:** reforma de la estiba; valor jurídico de los anexos; ayudas a los estibadores; empresas de trabajo temporal de la estiba; centros de empleo portuario; subrogación de empresas estibadoras.

---

*Fecha de entrada: 07-06-2018 / Fecha de aceptación: 07-06-2018*

## The exotic annex of the Royal Decree-law on the reform of the stowage

Antonio Ojeda Avilés

---

### ABSTRACT

Not many results has shown the strong interventionism of the Spanish State along 2017 in the stevedores' conflict, since the whole normative architecture hangs on the annex linked to the reform Royal Decree-law up: an annex where key measures appear foreseen, heavily conditioning the main text. Usually annexes seem to be secondary parts in a norm, with weak effects. In this study I analyze how at times the value of an annex may be other, notably in the european treatises and in some directives, but at the same time we realize that the cited annex's content offers difficulties in structure and enforcement which are to be resolved.

**Keywords:** stevedores' conflict; stevedores' labour contract; temporary employment agencies; subrogation of stowage firms in labour contracts; labour's contracts stability; transitional measures to the stevedores.

---

---

## Sumario

1. Introducción
  2. La propuesta de mediación del anexo I
    - 2.1. Una propuesta ideal
    - 2.2. Estructura y contenidos de la propuesta
      - 2.2.1. La continuidad en el empleo
      - 2.2.2. Las mejoras organizativas y productivas
      - 2.2.3. Las ayudas a los trabajadores portuarios
  3. La eficacia jurídica del anexo a tenor de los precedentes
    - 3.1. Clasificaciones normológicas
      - 3.1.1. Las directrices de técnica normativa del Consejo de Ministros
      - 3.1.2. La Guía para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea
      - 3.1.3. La Guía UNE para la redacción de documentos normativos
    - 3.2. Algunos paradigmas
      - 3.2.1. Los anexos a las directivas de refuerzo del artículo 155 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
      - 3.2.2. Los protocolos y anexos de los tratados europeos
    - 3.3. La dialéctica de las recepciones normativas
  4. Reflexión final
- Referencias bibliográficas

### Cómo citar este estudio:

Ojeda Avilés, A. (2018). El exótico anexo del Real Decreto-ley de reforma de la estiba. *RTSS.CEF*, 424, 15-40.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde mayo de 2017 el sector de la estiba espera con ansiedad el decreto de desarrollo donde aparezcan finalmente las medidas que desbloquearán el pleno efecto de la reforma planteada por el Real Decreto-ley (RDL) 8 de ese año. El súbito cambio de Gobierno ocurrido un año después parece predecir que tal desarrollo no aparecerá pronto. En el ínterin, y con independencia de que pretenda dedicarle un análisis más conclusivo cuando venga publicado, creo que resulta provechoso reflexionar sobre cuáles son sus condicionantes actuales, que curiosamente dependen de un humilde anexo cuyo origen se remonta a una mediación fracasada.

En la azarosa evolución del conflicto de la estiba portuaria, formalmente surgido por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 11 de diciembre de 2014 (C-576/13), Comisión contra Reino de España por incumplimiento de la libertad de establecimiento, el Gobierno conservador aprovechó la ocasión para emprender la derogación de la relación especial de estiba portuaria, respaldado por una campaña de prensa centrada en las cuantías salariales de los estibadores que habían sido calculadas por la consultora Price Waterhouse and Cooper *pro parte* de la Plataforma de Inversores de los Puertos Españoles (PIPE)<sup>1</sup>. La sentencia proponía –pero no imponía–, como posible alternativa a las existentes sociedades anónimas de gestión del empleo portuario (SAGEP), el que las propias empresas estibadoras gestionaran las oficinas de empleo y en ellas contrataran libremente a los trabajadores que desearan; o bien que encomendaran la gestión del empleo a empresas de trabajo temporal (ETT). El Gobierno ha ido bastante más allá que lo propuesto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), pues anula las SAGEP, así como la relación especial de estiba, y confía a ETT o a unos llamados Centros de Empleo Portuario (CEP) con estructura de ETT la futura gestión de las contrataciones<sup>2</sup>. El cambio pretende ser radical, ejemplarizante y favorable a las grandes empresas de

<sup>1</sup> La evolución del conflicto se puede ver, por ejemplo, en Álvarez (2018) o en Ojeda (2018). Los salarios venían exagerados por la consultora, que partía del presupuesto de que todos los estibadores cobraban doble sueldo diario y que las «manos» (equipos de carga y descarga) continuaban siendo obreros de muelle que cargaban sacos a la espalda, obviando la situación altamente mecanizada de estos especialistas. La plataforma de inversores PIPE no está registrada como asociación empresarial, por lo que no negocia los convenios de estibadores, pero no por ello deja de influir en la situación. Otros cálculos mucho más realistas de la Universidad de Barcelona fueron olvidados por la prensa en su campaña de 2017.

<sup>2</sup> La STJUE condenaba a España por incumplir la libertad de establecimiento basándose en que las empresas que desearan utilizar los puertos españoles estaban obligadas a (1) participar en el capital de la sociedad anónima de gestión de la estiba del puerto correspondiente, formada por empresas en función de su nivel de actividad en dicho puerto, y (2) contratar prioritariamente a los estibadores eventuales inscritos en el registro de dicha sociedad anónima, así

transporte marítimo internacionales. No es la primera vez, ni será la única, en que un Gobierno europeo agita en su defensa la bandera europea como excusa para una determinada actitud, cuando en realidad ha utilizado los mecanismos europeos para impulsar su propia política, en lo que Guillén ha denominado «Europa como recurso de autoridad»<sup>3</sup>, y Sánchez-Rodas ha estudiado con respecto a la Seguridad Social en las recomendaciones anuales de la Comisión Europea, fieles seguidoras en cuanto a España de lo sugerido por el propio Gobierno español<sup>4</sup>. A mi juicio, una regulación ajustada a la sentencia podría haber sido el mantenimiento de las SAGEP y de la relación laboral especial, que procuraban estabilidad a los estibadores, a cambio de haber liberalizado la pertenencia de las empresas a las mismas, que, no olvidemos, están formadas por empresas portuarias. Por otra parte, los grandes puertos del norte de Europa son principalmente receptores de mercancías que han hecho escala en puertos del sur, en Canarias, Algeciras, etc., cuando provienen de Asia. Para desmontar la relación laboral especial, el Gobierno dictó dos RDL, el 4/2017, que no vino convalidado por el Congreso de los Diputados, y el 8/2017, de 12 de mayo, que como se sabe salió adelante una vez hubo negociado con otros grupos parlamentarios el conveniente respaldo de la Cámara<sup>5</sup>.

Pues bien, el segundo RDL es casi calcado del no convalidado anterior, con cambios de escasa importancia, salvo uno que destacaba por su volumen y ambición: la disposición final tercera, a tenor de la cual el Gobierno aprobaría un real decreto en donde recogería la propuesta de mediación de 30 de marzo de 2017, completada por un anexo con el texto de la propuesta. Los estudios hasta ahora aparecidos sobre el conflicto portuario de 2017 no han reparado en el extraño mecanismo de una norma con rango legal que vincula su desarrollo reglamentario a lo que dice una propuesta. Por mucho que tal propuesta hubiera recaído en el presidente del Consejo Económico y Social, y que el conflicto afectara no solo a las partes sociales, sino también al Gobierno del país—debido a lo cual el RDL la denominaba «mediación tripartita»—, no eran frecuentes tales situaciones en las normas españolas ni internacionales.

---

como a un mínimo de trabajadores para servicios permanentes conforme a su porcentaje de actividad. Molina (2017) se plantea en tal sentido si el nuevo marco normativo liberal no implica un exceso de trasposición liberalizadora, a lo que responde que sí, si bien entiende que la negociación colectiva jugará para corregir tales efectos (p. 107). Analiza el RDL 4/2017, aunque el análisis puede aplicarse sin dificultad al RDL 8/2017. En sentido parecido se muestra Fernández (2017).

<sup>3</sup> El argumento es que la austeridad ha acrecentado la utilización de Europa como recurso de autoridad por parte de los ejecutivos y otros intereses organizados, que o bien han conseguido realizar apropiaciones semióticas del discurso de la Unión sobre la política laboral y el poder simbólico asociado al mismo, o no han sido capaces de hacerlo (Guillén, 2018, síntesis oficial de la conferencia). Cfr. también Guillén, González y Luque (2016).

<sup>4</sup> Sánchez-Rodas (2018) (en prensa), *passim*, pone en cuestión que el origen de las reformas se sitúe en dichas recomendaciones, o en el Pacto de estabilidad y crecimiento, o en el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, a la vista de la similitud en los años 2011 a 2013 entre los proyectos de reforma comunicados por el Gobierno español en febrero de cada año a la Comisión Europea y las recomendaciones de esta a España en junio o julio siguientes.

<sup>5</sup> El Acuerdo de convalidación del Congreso tiene lugar el 18 de mayo de 2017 (BOE A-2017-5560).

Ahora bien: ¿estamos hablando de una propuesta simple y unitaria? Porque para complicar aún más la remisión a algo existente a medias –pues nació a la vida, pero nunca fue aceptado por las partes destinatarias–, la disposición final aludida contiene dos párrafos aparentemente contradictorios entre sí, ya que mientras que en el primero obliga al Gobierno a recoger la propuesta en un real decreto, en el segundo párrafo dice, o parece decir, que de los tres contenidos de aquella solo el de establecimiento de un sistema de ayudas para los trabajadores de mayor edad tendrá desarrollo reglamentario. Semejante disminución encadenada de ámbitos no se cohonestaría tampoco, para terminar, con el hecho de que la propuesta de mediación no tenga tres, sino más contenidos, como veremos más adelante; de modo que si el primer párrafo de la disposición final habla de «recoger la propuesta» y el segundo solo menciona tres contenidos de ella, el resto se ha evaporado por el camino.

No hablo únicamente de una cuestión de contenidos. También, y sobre todo, de la eficacia jurídica de la remisión. A la vista de que la disposición final aclara poco sobre el anexo, como no sea el hecho futuro e incierto de que vendrá recogido en un real decreto, la cuestión del valor intrínseco de la propuesta, una vez incorporada por anexión al RDL, adquiere importancia práctica. Sobre el tema disponemos de una relevante excepción al mutismo de los estudios científicos, cual es la escueta afirmación de Álvarez, llena de sugerencias aunque por desgracia demasiado parca, de que ese anexo «fue propuesta, hoy [es] texto legal» (2018, p. 24). Hablamos de algo tan virtual, tan «en la nube» –podríamos decir–, como el que una propuesta de solución ofrecida por un mediador a tres partes para que la hagan suya venga recogida –que no acogida– pocos días más tarde por una de ellas como compromiso de una solución global: el Gobierno enseña una carta y esconde el resto, que fia a un futuro incierto en medio de una pérdida de prestigio entre el electorado que hace augurar su cercano relevo ante las urnas. Con independencia de si aceptamos o no la transmutación de la propuesta de mediación en real decreto por obra de la remisión efectuada por el RDL, y a la vista de las contradicciones de tal remisión, conviene indagar en la naturaleza intrínseca, en cuanto tal, del anexo, aunque solo sea para el caso de que el Gobierno actual incumpla su cometido total o parcialmente, o que asuma el poder un partido político distinto y se esconda en las contradicciones del texto para dejarlo perder.

Porque *prima facie* los anexos y protocolos de los textos normativos que hallamos en la legislación laboral tienen un carácter generalmente informativo y a duras penas podemos considerar que obliguen al mismo nivel que los artículos y las disposiciones finales, adicionales o transitorias de la norma a la que acompañan. Ahí están, por ejemplo, los anexos documentales, de entre los que podemos mencionar los modelos de contratos de trabajo, o formularios como los de la auditoría del sistema de prevención de riesgos en la empresa, listados no exhaustivos de agentes que influyen en el embarazo, etc. Leyes absolutamente imperativas, como las de seguridad social o las de presupuestos, infracciones o jurisdicción social, carecen de anexos, aunque algunas arrastren una interminable lista de disposiciones adicionales y transitorias. Por el contrario, los convenios colectivos incorporan sustanciales anexos, referidos a cuantías salariales, categorías y grupos profesionales, turnos de trabajo, tipos de jornadas, ayudas de toda clase y condición, etc. Prácticamente todo el aspecto cuantitativo o enumerativo de situaciones queda en el rincón de los anexos de un convenio, a los que hay inevitablemente que acudir para precisar los datos numéricos de uno o algunos breves artículos del texto negociado.

## 2. LA PROPUESTA DE MEDIACIÓN DEL ANEXO I

### 2.1. UNA PROPUESTA IDEAL

Como se sabe, una mediación carece de valor vinculante ni siquiera *inter partes*, hasta el punto de que normalmente puede venir solicitada por alguna de ellas, a diferencia del arbitraje, del que las leyes suelen exigir que venga solicitado por las partes en conflicto merced al compromiso de arbitraje<sup>6</sup>. Cuando termina la mediación, las partes pueden aceptar de plano la solución ofrecida por su autor, aceptarla en parte, aceptarla solo por alguno de los implicados en el conflicto, o no aceptarla. La que nos ocupa vino propuesta en febrero de 2017 a los interlocutores sociales, pero pronto se consideró que un aspecto central del conflicto residía en las contrapartidas ofrecidas para terminar con la relación laboral especial y las sociedades anónimas de gestión del empleo en cada puerto, por lo que el Ministerio de Fomento se incorporó a las reuniones a mediados de marzo de 2017, después del fracaso del primer decreto-ley que pretendió imponer autoritariamente la solución, sin éxito como hemos visto. Al mismo tiempo, el ministerio presentó el denominado Acuerdo tripartito para el mantenimiento y la mejora de la productividad en el sector de la estiba. Al final de ese mes, los interlocutores sociales contraofertaron con un «principio de acuerdo» en el sector de la estiba, que el ministerio rechazó porque modificaba al alza las ayudas propuestas y el mecanismo de subrogación. El mediador, considerando que el acuerdo entre todos no era posible, terció presentando su propuesta en donde perseguía satisfacer a cada parte. Como sabemos, fracasó en su meritorio empeño, y ninguna de las partes manifestó su conformidad con lo ofertado, que debía ser comunicada al mediador antes del 4 de abril, cinco días más tarde de haberse presentado.

A veces lo mejor es enemigo de lo bueno, y una mediación tan trabajada y delicadamente trabada no obtiene el eco que merece. A pesar de todo el esfuerzo, a pesar de la enorme tensión del momento, la mediación no tuvo éxito. ¿Por qué, entonces, el Gobierno acogió y publicó como anexo semejante ilusión de la mente que recuerda aquellas utopías de De Chirico de existir lo que no es, donde el paisaje queda (aún) despoblado, con a lo sumo alguien que mira al infinito? Ocurre que, en realidad, la propuesta de mediación se articula en tres aspectos, y solo el tercero, sobre ayudas a los trabajadores portuarios, afecta de lleno al Gobierno, y esa parte no es particularmente generosa.

Pues bien, el aliento utópico consistió en pensar que el texto podía basarse en un acuerdo suscrito por los interlocutores sociales<sup>7</sup>, completado y retocado con elementos propios en los aspectos

<sup>6</sup> Permítame el lector remitir a mi informe a la OIT (Ojeda, 2007), con un anexo normativo internacional numerado 13.ª de la misma fecha y editorial.

<sup>7</sup> Me refiero al «Principio de acuerdo en el sector de la estiba», presentado por las partes el 29 de marzo, es decir, el día antes de la propuesta de mediación.

oportunos. Unía elementos distintos con argamasa del equipo mediador, si se me permite la expresión, y obviaba el rechazo manifestado por el Gobierno al acuerdo de los interlocutores sociales en la misma reunión en que había sido presentado. Como el pez que se muerde la cola, la mediación había terminado en realidad allí donde había empezado, con la no-presencia del Gobierno y la convicción de los interlocutores sociales de que sin la personación del mismo el conjunto de la propuesta no valía la pena. Cabría elucubrar sobre los motivos de la Administración para haber rechazado el acuerdo suscrito por las partes, más allá de los reparos expresados ante la subrogación y el aumento de las ayudas: si pocos días más tarde dicta un decreto-ley donde incorpora en anexo la mediación con los aspectos rechazados, y además en el articulado del RDL establece una importante ayuda a las empresas en caso de despidos objetivos o colectivos<sup>8</sup>, lo más probable es que el Gobierno haya preferido darse un respiro económico confiando a un futuro decreto las ayudas a la subrogación y dejando en manos de una negociación entre las partes la subrogación misma, quizá bajo las pautas preestablecidas en la propuesta de mediación.

De paso, el Gobierno deja clara una prelación importante entre dos situaciones laborales: obviamente no es lo mismo subrogación que extinción indemnizada. Pronunciándose a favor de la extinción indemnizada y no mencionando la subrogación, queda claro que su objetivo principal consiste en reducir plantillas antes que en mantener la estabilidad de los trabajadores portuarios. Fomenta de tal modo el retorno cuanto antes, ya por despidos objetivos, ya por despidos colectivos, al modelo común de trabajador eventual como la forma más rápida de reducir costes por parte de las empresas, al librarse de abonar las ayudas por inactividad y las estructuras salariales del trabajador fijo<sup>9</sup>, aunque pierdan en contrapartida la plena disponibilidad del estibador y, por ende, la rapidez en la estiba y desestiba<sup>10</sup>. Aunque también hay indicios de que lo perseguido por el Gobierno con su actitud consista, alternativa o complementariamente, en involucrar a los interlocutores sociales en un aspecto como la subrogación, necesitada de un fuerte apoyo de ambas partes para que tenga éxito<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> En la disposición transitoria primera del RDL, el Gobierno incentiva las extinciones de contratos de estibadores pertenecientes a la SAGEP con el 100% de la indemnización debida por las empresas conforme a los artículos 51 y 52 del ET y que asumirá la autoridad portuaria correspondiente. El importe económico se abona al empleador desde el momento del despido, repartido en un periodo de tres años.

<sup>9</sup> Sobre el «salario base o mínimo» por grupo profesional, artículo 10.7.2 del IV Acuerdo estatal; sobre la «garantía de percepción salarial» de 30 turnos mensuales, artículo 10.7.5; sobre el «salario de asistencia o de inactividad», el mismo artículo 10.7.5 del IV Acuerdo.

<sup>10</sup> Artículo 10.2.6 del IV Acuerdo estatal: deben comparecer físicamente a los nombramientos de turnos, conforme a lo establecido por la costumbre o el convenio local (art. 10.2.8 del IV Acuerdo estatal). Así, la cuestión de los nombramientos de estibadores en relación laboral especial ocupa un denso capítulo III, artículos 13 y siguientes, en el Convenio del puerto de Algeciras 2009-2017 (BOP de 10 de febrero de 2009), pero no aparece en el Convenio del puerto de Barcelona 2013-2014, y sí, en cambio, en el de 2013-2018 (BOB de 11 de julio de 2013), artículos 15 y 17. La sustitución prevista en el RDL 8/2017 de las SAGEP por CEP, o ETT especializadas en las eventualidades de la estiba, quizá pueda aportar una rapidez equivalente a los llamamientos de las SAGEP.

<sup>11</sup> Las consideraciones previas de la propuesta de mediación, párrafo 10, aluden a la amplia fórmula presentada por el Gobierno en cuanto a concesión de ayudas a la rescisión contractual, y añaden a continuación: «El Gobierno también planteó fórmulas de continuidad en el empleo de los trabajadores portuarios», pero no da más pistas de cuáles

Para clarificar la exposición, difícil por momentos, conviene abandonar ahora la visión de conjunto y entrar a considerar los detalles de la propuesta de mediación, de modo que podamos explicar por qué el conjunto difícilmente podía llegar a buen puerto y por qué el RDL no acierta al hablar de recoger la propuesta mediante un real decreto.

## 2.2. ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DE LA PROPUESTA

Nos hallamos ante un cuerpo complejo de argumentos y soluciones, con tres partes instrumentales y en el centro una parte sustantiva articulada en tres tipos de materias. Con respecto a las partes instrumentales, tienen utilidad para hacer el seguimiento de los antecedentes, tanto de los jurídicos –donde resalta su análisis de la STJUE Comisión contra Reino de España– como los fácticos de las reuniones, las propuestas de las partes, los documentos manejados<sup>12</sup>. La parte sustantiva ofrece soluciones en tres aspectos: la continuidad en el empleo, las mejoras organizativas y productivas, y las ayudas a los trabajadores portuarios. Veámoslos más en detalle.

### 2.2.1. La continuidad en el empleo

Reconoce la propuesta que la STJUE tiene un alcance estrictamente centrado en suprimir la obligatoriedad de pertenencia a las SAGEP y la contratación prioritaria de los estibadores censados en dicha sociedad<sup>13</sup>, y considera que la supresión requiere de una normativa transitoria sobre la gestión libre que contemple garantías de mantenimiento del empleo del artículo 44 del ET en la medida que se establezca por la negociación colectiva. O dicho en otros términos, la propuesta incorpora solo el principio de subrogación empresarial en las relaciones laborales especiales al disolverse estas, pero más allá del principio las concretas fórmulas habrán de negociarse por los interlocutores sociales.

La normativa de transitoriedad desde las SAGEP a los CEP que requiere la propuesta queda cumplida en el RDL 8/2017<sup>14</sup>, mediante un periodo de adaptación de tres años a lo largo de los

---

podrían ser, a pesar de que en la introducción de la propuesta, relato cronológico núm. 8, se indicaba que el 29 de marzo el Gobierno había rechazado el principio de acuerdo presentado por las partes a causa de la modificación al alza de las ayudas al sector «y de la subrogación». Por otro lado, el RDL, en la disposición final tercera, describe la propuesta de manera significativa: «tiene por objeto el mantenimiento del empleo (...) y la mejora de la organización y productividad mediante acuerdo de las organizaciones y asociaciones empresariales, y el establecimiento de un sistema de ayudas para los trabajadores de mayor edad, que se desarrollará reglamentariamente».

<sup>12</sup> La cronología de las reuniones expuesta al principio de estas líneas ha seguido lo indicado en la propuesta.

<sup>13</sup> La propuesta olvida un tercer elemento obligatorio, la necesidad de contratar a un número mínimo de personal.

<sup>14</sup> Los CEP se rigen por la legislación sobre ETT y no están limitados a un único puerto o unidad portuaria (bahía de Algeciras, provincia de Barcelona, etc.), como ocurre con las SAGEP: artículo 4.2 del RDL.

cuales las primeras van desapareciendo, sustituidas por la contratación libre; las empresas accionistas podrán irse desvinculando de ellas<sup>15</sup>, pero habrán de continuar utilizando a sus trabajadores en el 75 % de las actividades de manipulación de mercancías y comerciales del puerto<sup>16</sup> durante el primer año de transición, en el 50 % durante el segundo y en el 25 % durante el tercero<sup>17</sup>; en cuanto a los estibadores portuarios, no podrán denunciar su contrato de trabajo hasta que los convenios colectivos no se hayan adaptado al RDL, y a partir de ahí podrán justificar su abandono cuando la modificación del convenio les cause un perjuicio sustancial, en cuyo caso tendrán derecho a la indemnización del artículo 41 del ET<sup>18</sup>.

Hasta ahí, la normativa sobre extinción de relaciones y entidades tiene suficiente claridad. De mayor oscuridad adolece la propuesta mediadora en cuanto a la regulación del principio de subrogación en las transmisiones de empresa, pues no parece bastante el remitirse al artículo 44 del ET si a continuación indica que dicho principio se complementará y articulará con fórmulas de subrogación convencional. Ciertamente que alude a la continuidad de la relación laboral del nuevo empresario con el estibador de relación especial con la SAGEP intermediaria, pero ya no serán las mismas condiciones que en la relación especial, aunque solo sea porque su contrato va a ser temporal en la absoluta mayoría de los casos. Si repasamos los convenios colectivos, advertiremos el difícil mantenimiento futuro de aspectos como el salario mínimo, la garantía de percepción salarial, el salario de asistencia o inactividad, y otras ventajas generosas actuales. De nada valdrá argumentar que hay una contrapartida de mano de obra comprometida con el puerto, que con el obrero eventual no se va a lograr. Se paga alto porque son especialistas «del» puerto. Ciertamente que el nuevo empresario se obliga en virtud del artículo 44 a continuar aplicando las condiciones laborales y de seguridad social previstas en la normativa específica –vale decir, los convenios colectivos adaptados al RDL–, pero también es cierto que el mismo artículo permite al nuevo empleador despedir, trasladar o modificar sustancialmente las condiciones laborales con solo abrir un periodo de consultas con los representantes de personal. Todo dependerá, en consecuencia, de lo establecido en los convenios colectivos: el punto principal de este aspecto, de tal modo, queda remitido a unas difíciles negociaciones con los nuevos empleadores.

<sup>15</sup> Disposición transitoria primera del RDL.

<sup>16</sup> Una de las reprobaciones a las SAGEP, y no solo en la STJUE, sino también en las resoluciones de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC), consiste en el monopolio tanto de la estiba (manipulación de mercancías) como de otras actividades portuarias vinculadas a ella. En realidad, si la Comisión Europea y las CNMC condenan a la relación especial de estiba, es porque se vincula a su régimen a toda empresa portuaria, y no solo a las estibadoras, por violación del principio de libre competencia, imponiendo a las demás obligaciones que solo deberían afectar a las de manipulación de carga e imponiendo a aquellas los intereses y el control de estas.

<sup>17</sup> Disposición transitoria segunda del RDL. La contratación de esos trabajadores se podrá hacer a través de las SAGEP o a través de CEP o ETT.

<sup>18</sup> Disposición adicional primera, apartado 2: la denuncia del contrato habrá de efectuarse en los tres meses subsiguientes a contar a partir de la entrada en vigor de la reforma de su convenio colectivo.

Podrá argüirse en contra de tal visión crítica la disciplina sindical de los estibadores, su férrea organización, así como una patronal razonable que prefiere pagar alto que andar buscando «manos» por todos los rincones de la ciudad. Pero la reforma se hace bajo el secreto impulso de las grandes multinacionales del transporte marítimo, con sede en China o Dinamarca, y cuyo objetivo básico es la reducción de costes portuarios. Bastará con que una de esas empresas comience la negociación a la baja para que la sigan otras más. El Gobierno les ayuda en este objetivo, para nada contemplado en la STJUE, mediante una observación en el RDL aparentemente inocua o pedagógica, puesto que ya se encuentra en la regulación general del ET: los convenios de un grupo de empresas del mismo puerto tienen el mismo valor que los convenios de empresa, y en concreto prioridad aplicativa en las condiciones laborales sustanciales frente a los convenios de mayor ámbito, incluidos los de ámbito estatal, como señala el artículo 84.2 del ET. Dicho en otros términos, la pirámide negocial actualmente existente, en cuya cúspide aparece el acuerdo estatal y la todopoderosa comisión paritaria sectorial estatal, solo vendrá respetada en la medida en que el delicado equilibrio actual entre la patronal ANESCO y el sindicato CETM se mantenga, lo cual parece muy difícil por causa de la competencia entre puertos y la existencia de puertos con interlocutores sociales de otra adscripción. La ayuda del RDL al desmantelamiento de la pirámide negocial, además, contradice su pretendido respaldo a la propuesta de mediación en la parte de mejoras organizativas, como veremos más adelante.

Los puertos más experimentados están negociando una alternativa suave a tan problemático panorama: convertir las SAGEP en CEP, ahora bajo el régimen de ETT y sin la autoridad portuaria. Una transición ordenada que resulta fácil allí donde hay unas pocas y grandes empresas que además prefieren negociar con los sindicatos antes que embarcarse en un conflicto que paralice el puerto<sup>19</sup>. La idea de reconvertir las SAGEP en CEP ha venido planteada en varios puertos de importancia, si bien el resultado dependerá previsiblemente de la aparición de CEP de otro tipo, sobre todo impulsados por las grandes ETT de ámbito nacional.

### 2.2.2. Las mejoras organizativas y productivas

El segundo aspecto contemplado por el mediador transcribe el primer apartado del «Principio de acuerdo» firmado por los interlocutores sociales, como ya vimos, apartado que lleva el homónimo título de «Mejoras organizativas y productivas en el sector». La reforma propuesta es profunda, aunque venga basada en el citado principio de acuerdo: aunque se afirma que el «pacto de las manos y destino» es una práctica que se ha consolidado durante decenios, por lo que su alteración supone un cambio de cultura en ambas partes, establece el principio general de que la

---

<sup>19</sup> Una solución de ese tipo se ha adoptado ya en el puerto de Algeciras mediante un compromiso de constitución de CEP de febrero de 2018, con el compromiso de incorporarlo al próximo convenio, que tendrá una vigencia de nueve años. Pero la activación del compromiso viene supeditada a la publicación del real decreto de ayudas prometido por el Gobierno para antes del verano. En la firma del pacto han intervenido las empresas estibadoras APM Terminals y TTI Algeciras, las empresas mayoritarias del puerto, que controlan las dos terminales de contenedores (Rodríguez, 2018).

dirección, organización y control del trabajo portuario pertenece a la empresa, y a ella corresponde designar el personal necesario para cada actividad. Para ello, ambas partes deberían negociar la nueva situación, y la empresa habría de informar a la comisión paritaria del convenio local de las iniciativas que alterarían el uso y costumbre locales de los nombramientos y destinos, mientras que los sindicatos se comprometerían a no adoptar medidas de conflicto hasta que el asunto fuera resuelto por la comisión paritaria estatal o, de no poder hacerlo, por la mediación o el arbitraje.

¿Hasta qué punto el pacto de manos y destino constituye un uso local arraigado por una práctica de decenios? Digamos ante todo que tales pactos hacen referencia a la composición de los equipos de trabajo («manos»), que varían en función del tipo de actividad de la empresa portuaria: en los puertos automatizados o semiautomatizados, como, por ejemplo, los de Algeciras o Barcelona, las manos de grúa son las principales y comprenden a gruistas, capataces, peones, cargadores, etc., pero también hay manos de Ro-Ro, RO-PAX, camiones, *chattel*, etc., donde el equipo se jerarquiza en torno a la actividad principal. Por regla general, una mano comprende a veinte estibadores, aunque en los muelles semiautomatizados quedan en quince. Cuando la mano es «simple», indica que carece de trincadores. El pacto no se encuentra en ningún convenio colectivo, sino que a lo sumo puede considerarse un pacto extraestatutario de larga data o, para no salirnos de la denominación, un uso local<sup>20</sup>. Pues bien, la respuesta a la pregunta de hasta qué punto el pacto de manos está arraigado en los puertos debe responderse afirmativamente, por cuanto las negociaciones para cambiar su composición a duras penas están ofreciendo algún resultado incluso en puertos con una arraigada tradición negociadora<sup>21</sup>.

Las críticas de los medios de comunicación económicos a los altos salarios de los estibadores parecen haber causado mella incluso entre los mismos portuarios, porque la propuesta de mediación contempla una reducción salarial del 10% para las retribuciones que superen el triple del salario mínimo. Semejante indicación del mediador solo podía haberse efectuado de contar con un amplio consenso entre ambas partes sociales, y, en efecto, el «Principio de acuerdo» entre ellas ya lo había previsto, y de hecho algunos pactos alcanzados en los puertos incluyen dicha reducción<sup>22</sup>.

A fuerza de seguir lo previsto en el «Principio de acuerdo» firmado por los interlocutores sociales, y quizá en compensación a la reducción salarial antevista –ambas medidas se colocan a continuación una de otra–, la propuesta de mediación entra en conflicto directo con el RDL y su decidido apoyo a la prioridad de los convenios de empresa, y quizá no debería haber incorporado esta parte del acuerdo porque también contradice lo establecido en el artículo 84.2

<sup>20</sup> Agradezco la información a D. Alonso Luque, director CEO del TTI Algeciras en muelles de Isla Verde exterior.

<sup>21</sup> Las pacientes negociaciones en el puerto de Algeciras han dado como resultado la reducción de las «manos» en un 0,5% de sus componentes, a razón de un peón en cada una; para más adelante está prevista la reducción en otra unidad, esta vez en la categoría de apuntadores.

<sup>22</sup> La propuesta de mediación permite alternativamente que la reducción pura y simple pueda ser sustituida por otras medidas de flexibilidad interna. En el caso del puerto de Algeciras, el acuerdo alcanzado en febrero de 2018 contempla la fórmula de congelación del sueldo hasta que la pérdida de poder adquisitivo resulte equivalente a dicha bajada salarial.

del ET: las partes –dice– acuerdan reservar como competencias exclusivas del marco sectorial estatal las materias comprendidas en los actuales capítulos III, IV y V (se entiende que esos capítulos pertenecen al IV Acuerdo estatal de 2013). En dichos capítulos vienen regulados los temas nucleares de la relación laboral, desde la jornada y el salario hasta la organización del trabajo, las vacaciones o la prevención de riesgos del trabajo. Por cuanto la mediación fracasó, su valor jurídico solo puede provenir de su recibimiento en el real decreto de desarrollo, lo cual es altamente improbable dado lo establecido en el artículo 84.2 del ET. Aunque la propuesta de mediación tiene una segunda lectura que podría obviar la prioridad de los convenios de empresa. Veamos por qué.

En el IV Acuerdo estatal hay dos referencias a la concurrencia de convenios con un distinto planteamiento, frontal el uno, matizado el otro, que sin duda han influido en la redacción del «Principio de acuerdo» y de la propuesta de mediación. En el artículo 5 aparece la enérgica afirmación de que las materias del acuerdo sin remisión expresa a convenios o acuerdos de ámbito inferior no podrán venir negociadas en tales ámbitos, y las partes firmantes se comprometen a cumplir y hacer cumplir tal prohibición; pero si a pesar de ello se firmara un convenio o pacto inferior con tales materias, el conflicto se resolverá a favor de la prioridad del IV Acuerdo en las materias a él reservadas, en especial lo referido a los ámbitos personal y funcional<sup>23</sup>. Así redactado, seguramente el artículo habría venido declarado nulo por los tribunales e inaplicable; pero el tema adquiere otro perfil al llegar a la disposición adicional quinta del IV Acuerdo, donde indica que las partes firmantes de este se comprometen a adaptar todos los convenios colectivos de ámbito inferior –menciona expresamente a los de empresa– y a trasladar a su articulado lo establecido en el acuerdo estatal. A los efectos indicados, las partes firmantes impulsarán la traslación de lo establecido en el acuerdo a los convenios de otro ámbito, agrega la disposición adicional. En resumidas cuentas, la afirmación categórica de prevalencia del convenio superior queda apartada discretamente y ahora solo se alude a la adaptación desde dentro de los convenios inferiores gracias a la mayoría de las organizaciones firmantes del superior en las comisiones negociadoras de aquellos. Se postula, consiguientemente, la ausencia de concurrencia antes que una solución fuerte a un posible conflicto<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Materias contempladas por los artículos 2 y 3 y los capítulos II y III del acuerdo, aunque tengo dudas sobre si el capítulo V podría entrar también. Recuérdese que tales ámbitos estaban «reglados» por normas legales en el sistema portuario español –el Real Decreto legislativo (RDleg.) 2/2011, Ley de puertos del Estado– hasta su reforma por el RDL 8/2017, por lo que habría una base, débil quizá, para sustraerse a la vigencia del principio de prioridad de los convenios de empresa, hasta que el RDL ha desmantelado el sistema. Hay que tener en cuenta además la procelosa vida del IV Acuerdo, que tuvo que modificar su articulado al no ser publicado por la autoridad laboral con su redacción inicial, y multadas las partes negociadoras por la CNMC al considerarlo un pacto colusorio.

<sup>24</sup> La disposición adicional quinta del IV Acuerdo muestra cierta ambivalencia de contenido en otro aspecto, en el que no voy a entrar: mientras que el párrafo primero se circunscribe a la concurrencia en materia de ámbito funcional del artículo 3, los siguientes párrafos aluden de manera más amplia a los ámbitos y los criterios de concurrencia de convenios establecidos en el capítulo I.

Es mediante el discreto procedimiento de configurar las comisiones negociadoras de los convenios inferiores, incluidos los de empresa y de grupo de empresas, como el problema de la concurrencia puede obviarse válidamente. Quedarían, de seguro, algunos convenios inferiores en donde esa mayoría negociadora no fuera posible, si bien estaríamos hablando de un panorama de escasa frecuencia.

### 2.2.3. Las ayudas a los trabajadores portuarios

El panorama cambia radicalmente al llegar al tercer grupo de medidas contempladas por la propuesta, pues afectan a la normativa sobre ayudas públicas para los trabajadores que voluntariamente rescindan su contrato por haber alcanzado una cierta edad o por los «perjuicios» derivados de la reforma de la estiba. La propuesta de mediación se detiene solo en el motivo de la edad, sin entrar en el segundo caso mencionado de perjuicios sufridos por efecto de la reforma: con su silencio probablemente está remitiendo a la negociación colectiva en dicho motivo, por la complejidad que supone identificar los perjuicios y concretar su cuantía. En efecto, no cabría utilizar los antiguos criterios de la *lesio enormis* o *lesio ultra dimidium* del derecho romano, consistente en haberse señalado un precio inferior a la mitad del considerado justo<sup>25</sup>, porque sería tanto como aplicar el baremo máximo de perjuicio en una propuesta que solo habla de perjuicio a secas; y como los convenios de trabajo portuario contienen una variedad de ayudas de diverso tenor, además de posibles alteraciones de jornada o de retribución, parece más oportuno que las partes negocien dónde aplicar y hasta qué nivel el perjuicio sufrido para desencadenar las ayudas de que ahora hablamos. Es significativa en tal sentido la exigencia apuntada por la propuesta, de que se negocie colectivamente la «ordenación general» de las medidas de adaptabilidad para poner en marcha el sistema de ayudas.

Volviendo a los trabajadores de edad madura, contempla unas ayudas previas a la jubilación ordinaria que recuerdan a otras del mismo nombre aparecidas hace cuarenta años con las reconversiones industriales. En el presente caso, la propuesta resulta clara en cuanto a los beneficiarios y a los beneficios: por un lado, pueden pedirla los estibadores con edad de como máximo sesenta meses (cinco años) antes de la jubilación ordinaria, que en este tipo de actividad es la misma que la del régimen general<sup>26</sup>; por otro, las ayudas consistirán en la percepción de un subsidio consistente en el 70% del promedio salarial de los últimos seis meses, y en un convenio especial que le

<sup>25</sup> Actualmente solo subsiste en las legislaciones forales catalana y navarra.

<sup>26</sup> Artículo 30 de la Ley 47/2015, sobre régimen especial de los trabajadores del mar. En cuanto a los coeficientes reductores, que es del 0,30 para los estibadores a tenor del Real Decreto 1311/2007, sobre coeficientes reductores, artículo 1 c), entiendo que se aplican a este caso, en la manera descrita por el artículo 3: se totalizan los periodos de días trabajados y se dividen por 365, cuyo resultado dará los años que deben multiplicarse por 0,30. Así, por ejemplo, el estibador que haya trabajado veinte años en la actividad tendrá derecho a seis años de reducción de la edad ordinaria de jubilación, lo que coloca la edad para solicitar la ayuda en torno a los 55 años.

permita cotizar para la jubilación ordinaria<sup>27</sup>. Destaca la generosidad del subsidio, muy distinto al de desempleo y superior a la prestación, actualmente situada en el 70% durante los primeros seis meses, y a partir de ahí en el 50% hasta su terminación, como máximo dos años<sup>28</sup>. Y no se olvide que la propuesta tampoco contempla el periodo de carencia de al menos un año de cotización, sino que se conforma con el cumplimiento de la edad mencionada.

A mediados de 2018, el Gobierno saliente había anunciado tener ya preparado el real decreto de desarrollo de tales ayudas. De recoger la propuesta de mediación, como había prometido hacer, la transición pacífica habría quedado notablemente reforzada, incluso si los otros dos grupos de medidas no hubieran logrado desarrollarse, o, en un cálculo malicioso, incluso si dichas medidas hubieran alcanzado también desarrollo reglamentario. Al haber perdido la moción de censura presentada por la mayoría parlamentaria, el nuevo Gobierno deberá ahora mostrar sus afinidades y proyectos antes de tener una base para avanzar en el horizonte. Podemos, por tanto, profundizar en el análisis del anexo, que ahora posee más importancia que nunca.

Disponemos ya de las ideas necesarias para definir la estructura y contenidos de la propuesta de mediación. Así, el anexo puede sintetizarse en tres grupos de medidas, de los cuales los dos primeros consisten en enunciados o principios cuyo desarrollo asigna el mediador a la negociación colectiva, y el tercero lo remite a la regulación del Gobierno, pero complementada *sine qua non* por la negociación colectiva de las partes sociales<sup>29</sup>. El mediador no ha pretendido apuntar hacia el centro de la diana, hacia un único punto, sino que ha buscado recoger las reivindicaciones de cada parte e intentado armonizarlas: en cierta medida, el impulso le ha venido dado por los previos acuerdos de las partes sociales y de la disposición mostrada por el Gobierno para desarrollar ayudas que aliviaran la tensión<sup>30</sup>. Con ello ha logrado un producto altamente complejo, cuya articulación y armonización presenta dificultades, si bien no disponía de las facilidades que tiene el árbitro a la hora de resolver con independencia el conflicto asignado<sup>31</sup>.

Más de un año después de haber sido presentada por el mediador, la propuesta continúa sin desarrollo, ni reglamentario ni convencional, aunque ha de reconocerse su valor altamente orien-

<sup>27</sup> No serían necesarios los requisitos establecidos por la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, sobre convenio especial del sistema de Seguridad Social, principalmente el de 1.080 días cotizados en los doce años anteriores a la baja.

<sup>28</sup> Artículo 270.2 de la Ley general de la Seguridad Social (RDleg. 8/2015).

<sup>29</sup> «En el curso de las negociaciones han aparecido una diversidad de cuestiones, de las que el mediador ha tomado, a efectos de su propuesta, las que a su juicio son más relevantes», dice el documento en sus consideraciones finales.

<sup>30</sup> *Vid.* nota anterior.

<sup>31</sup> A las dificultades expuestas se une otra potencial de gran importancia sobre una ayuda adicional, que, si bien se halla en el RDL 8/2017, afecta a los tres grupos de la mediación: el pago de las indemnizaciones por despidos objetivos y colectivos, adjudicados en su integridad a la autoridad portuaria de cada puerto, queda condicionado a la expresa declaración por la Comisión Europea de su compatibilidad con el régimen de ayudas del Estado (disp. final quinta del RDL 8/2017).

tativo y el esfuerzo de síntesis de los diversos intereses en presencia que ha realizado. La cuestión a resolver a continuación estriba en determinar los efectos jurídicos de un incumplimiento de la propuesta de mediación, no en cuanto tal propuesta, sino en cuanto anexo del RDL 8/2017, con independencia del éxito o fracaso como instrumento mediador. Para lo cual será oportuno indagar sobre la naturaleza jurídica del anexo.

### 3. LA EFICACIA JURÍDICA DEL ANEXO A TENOR DE LOS PRECEDENTES

No es lo mismo que el anexo de una norma tenga carácter vinculante, orientativo o informativo, como no es lo mismo una norma imperativa, dispositiva o *soft*. Ello depende del tipo de remisión que haga la norma a la que se une: en nuestro caso, como veíamos al principio, la disposición final tercera del RDL dice que el Gobierno aprobará un real decreto que «recoja» la propuesta de mediación, y a renglón seguido prevé el «desarrollo» reglamentario de una de las medidas<sup>32</sup>. Recoger y desarrollar son conceptos que otorgan una cierta discrecionalidad a la hora de cumplir con la encomienda, tanto respecto a los plazos –que no hay– cuanto a la fidelidad del reglamento con lo determinado en el anexo. Máxime cuando el reglamento debe combinarse con la negociación colectiva, y el RDL solo se dirige al poder normativo reglamentario, esto es, al Gobierno. Por ello conviene hacer un repaso de los diferentes tipos de anexo que podemos encontrar en nuestro entorno normativo para ver en cuál de ellos encaja el que nos ocupa, y este repaso estará dividido en dos niveles, el teórico y el práctico.

#### 3.1. CLASIFICACIONES NORMATOLÓGICAS

##### 3.1.1. Las directrices de técnica normativa del Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo, el 22 de julio de 2005<sup>33</sup>, sobre directrices de técnica normativa, en donde propone una sistemática homogénea para un amplio grupo de normas donde se incluyen los decretos-leyes<sup>34</sup>. En el apartado referido a anexos<sup>35</sup> efectúa una cierta clasificación con base en los posibles contenidos de ellos, que divide de manera descriptiva en:

a) Un primer grupo con contenidos referidos a conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no

<sup>32</sup> La propuesta de mediación tiene por objeto un sistema de ayudas «que se desarrollará reglamentariamente», es la expresión literal.

<sup>33</sup> BOE de 29 de julio de 2005.

<sup>34</sup> El Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de octubre de 1995 había comenzado con homogeneizar la estructura de los proyectos de ley, pero el actualmente vigente abarca la forma y estructura de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto legislativo, decreto-ley y decreto.

<sup>35</sup> Apartado I h), números 44 a 49.

puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos; b) Un segundo grupo que contendría relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto; c) Anexos con acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo; d) Anexos con otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en una disposición de tal tipo. Por cuanto la propuesta de mediación no tiene el carácter de acuerdo o convenio del grupo c), aunque guarde una profunda conexión con ellos, cabría decir que el grupo de pertenencia sería más bien el último, d), de otros documentos con naturaleza o contenido de anexo. Una delimitación obviamente insuficiente que, a falta de mayores precisiones sobre cuál pueda ser la referida naturaleza o contenido, nos remite forzosamente a los tres contenidos anteriores a los que pueda asemejarse. De ellos, el que tiene mayor proximidad es el c), de los acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo: la propuesta de mediación tenía vocación de acuerdo tripartito, aunque no llegara a serlo por las razones que fuera, y, en tal sentido, el RDL la incluye en anexo y le augura valor normativo en la parte que venga desarrollada por el reglamento.

Ahora bien: ¿qué significado tiene el otorgarle valor normativo, y a qué otras categorías de anexo la contraponen con tal afirmación? Porque las definiciones, conceptos o incluso fórmulas del grupo a) pueden también disfrutar de tal carácter –recuérdese la compleja fórmula contemplada en los arts. 209 o 211 de la Ley general de la Seguridad Social, sobre jubilación–, y lo mismo podemos decir de los listados del grupo b) para la aplicación de las disposiciones del texto principal.

### 3.1.2. La Guía para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea<sup>36</sup>

La guía contiene en el apartado 22 una serie de valiosas indicaciones. Comienza indicando que los elementos técnicos del acto se incorporarán en los anexos, a los que se hará una referencia específica en la parte dispositiva del acto. Los anexos no incluirán, advierte, derechos u obligaciones nuevos que no se hayan establecido en la parte dispositiva. Reitera que los anexos propiamente dichos sirven para presentar, separados de la parte dispositiva, elementos de texto que sean voluminosos, técnicos o ambas cosas a la vez. La afirmación más importante de la guía consiste en que los anexos, por su propia naturaleza, son parte integrante del acto al que están incorporados, por lo que, en la disposición que remite al anexo, no es necesario indicar que forma parte integrante del acto.

Varias de las indicaciones de la guía no se cumplen en el anexo del RDL, en concreto la de que contenga elementos técnicos o textos voluminosos, pues tan técnico es su contenido como el del propio RDL, y su volumen no resulta excesivo. Consiguientemente, en el anexo hay una intencionalidad diferente a las mencionadas por la guía, a mi modo de ver consistente en mostrar una proximidad a las partes y a lo deliberado en las reuniones del mediador, cuya trascendencia a nuestros efectos no queda en el mero ámbito de la política, en una mera empatía del poder público

<sup>36</sup> UE, Guía práctica común (2015).

con las partes sociales, sino que adquiere un relieve jurídico a poco que recordemos lo dicho en la disposición final tercera del RDL sobre desarrollo reglamentario del anexo. Pero tampoco se cumple, o al menos así parece, la indicación de la guía respecto al valor de «parte integrante del acto al que están incorporados», porque semejante afirmación implica adscribirle no solamente un rango normativo, sino más específicamente en nuestro caso el rango legal del RDL. Mientras que, cuando habla de «aprobar un real decreto que recoja la propuesta», o también de «desarrollo reglamentario», el RDL esquivo el considerarlo como parte integrante de él mismo o, en otros términos, de considerarlo como una ley en sentido formal. No hay un *continuum* entre el RDL y el anexo, es evidente, entre otros motivos porque no pertenecen al mismo autor. Y tampoco le otorga un valor normativo actual –cosa no extraña, por otro lado, pues la mediación no había alcanzado su objetivo propio–, ya que se difiere a un futuro e hipotético real decreto.

### 3.1.3. La Guía UNE para la redacción de documentos normativos

La Asociación Española de Normalización ha publicado la Guía IT-34-00 para la redacción de documentos normativos que, aunque con predominio de los aspectos orientados a la normalización de áreas técnicas, pretende también servir para allegar definiciones y estructuras normativas para todo tipo de situaciones. Reviste interés la clasificación de elementos normativos, donde distingue dos tipos de anexos, los normativos y los informativos<sup>37</sup>, y define los primeros como aquellos que recogen requisitos adicionales a los incluidos en el cuerpo de la norma, y si existen, y por razones de tipo práctico, tienen que situarse al final del texto principal de la norma; mientras que los informativos son los que no tienen carácter normativo, siendo elementos que proporcionan una información adicional o suplementaria que facilita la comprensión de la norma. No tienen que contener especificaciones que sea necesario respetar para obtener la conformidad con la norma<sup>38</sup>.

De las definiciones extraemos alguna reflexión valiosa, y que la lógica nos permite aceptar a pesar del menor rango del texto donde se contiene: no cabe hablar de anexos de idéntico valor, porque hay dos tipos de ellos, y el segundo carece del carácter normativo, aun cuando pueda tener alguna relevancia jurídica. Los anexos informativos «facilitan la comprensión de la norma», sencillamente, por lo que no tienen necesidad de llegar a una especificación plena. Por cuanto hace al anexo del RDL, el hecho de prever un desarrollo reglamentario que «recoja» o «desarrolle» la propuesta de mediación parece decirnos que el anexo sin el real decreto carece de valor o, más ajustadamente, que carece de valor normativo y reviste solo un carácter informativo o inspirador de la futura normativa estatal.

Hasta aquí hemos hecho un recorrido sobre diversas definiciones de los anexos, sin que hayamos terminado de adscribir decididamente el que nos ocupa a alguna de las categorías. Necesi-

<sup>37</sup> UNE, Guía (s. f., p. 6).

<sup>38</sup> UNE, Guía (s. f., p. 15).

haremos, por ello, un esfuerzo más para alcanzar la claridad deseable en torno al futuro de buena parte de la reforma de la estiba. En esta ocasión, avanzaré con ejemplos o paradigmas para acercarnos más a la realidad.

## 3.2. ALGUNOS PARADIGMAS

### 3.2.1. Los anexos a las directivas de refuerzo del artículo 155 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea

En un cierto número de directivas de cierta importancia, referidas a la relación individual de trabajo, hay una remisión a los acuerdos marco de las partes sociales europeas en donde el protagonismo indiscutible lo asumen estos, quedando relegada la norma a mero instrumento de los contenidos establecidos en el respectivo acuerdo. Se trata de las directivas de refuerzo del diálogo social contempladas por el artículo 155 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>39</sup>, en donde las instancias de la Unión ceden su labor normativa a las partes sociales europeas y se limitan a dotar al acuerdo de la eficacia normativa y *erga omnes* que tendrían como si fuera él mismo una directiva. Su ámbito tiene carácter intersectorial, en algunos casos<sup>40</sup>, y sectorial, en otros, de donde algunas se circunscriben al sector del transporte<sup>41</sup>, y entre ellas se encuentran las que refuerzan los acuerdos en el subsector marítimo, con dos directivas<sup>42</sup>, en donde podríamos hallar cierta similitud con la situación del anexo que nos ocupa.

La estructura de las directivas de refuerzo es similar: después de una exposición de motivos, se remite al anexo donde se encuentra literalmente el acuerdo entre las confederaciones o federaciones europeas correspondientes y se ordena a los Estados miembros disponer las normas

<sup>39</sup> Artículo 155 del TFUE:

2. La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153, y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión. Se informará al Parlamento Europeo (...).

<sup>40</sup> Directivas de refuerzo de acuerdos marco intersectoriales sobre: permiso parental, 96/34/CE; trabajo temporal, 1999/70/CE; tiempo parcial, 97/81/CE; discriminaciones, 97/80/CE.

<sup>41</sup> Directivas relativas a los acuerdos marco en el subsector del transporte ferroviario (2000/79/CE); en el subsector del transporte aéreo (2005/47/CE); acuerdo del sector sanitario sobre prevención de lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes (2010/32/UE).

<sup>42</sup> Directivas 1999/63/CE, relativa al Acuerdo sobre la ordenación del tiempo de trabajo de la gente de mar, y 2009/13/CE, por la que se aplica el Acuerdo celebrado entre las Asociaciones de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF), relativo al Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, y se modifica la Directiva 1999/63/CE. De la importancia de estas directivas da noticia el artículo de Salinas (2016) referido a las últimas sentencias del TJUE sobre contratos temporales y la directiva citada.

de interiorización que procedan y las sanciones a su incumplimiento<sup>43</sup>. En las normas de trasposición, añaden, deberán citar la directiva, no el acuerdo. Nos hallamos ante un fenómeno singular, que ha remitido notablemente en la última década, y donde hallamos un peculiar proceso de mimetización de los últimos acuerdos, que adoptan la estructura propia de una directiva en su forma de manifestarse<sup>44</sup>.

Pero ni siquiera la pertenencia al sector marítimo de dos de estas directivas con anexos pactados por los interlocutores sociales parece acercarse a la situación planteada en nuestro caso, como no sea por la convivencia entre una norma de alto rango y un anexo procedente del mundo de las relaciones laborales y basado en la negociación de alto nivel, aunque en el conflicto de los estibadores no constituya un pacto. Solo nos interesa, pues, a los efectos de conocer hasta qué punto cabe, y hasta dónde puede llegar, este tipo de matrimonio entre normas y acuerdos, sin ninguna pretensión de equiparar el caso español al paradigma europeo de las directivas reforzadas. El mecanismo utilizado en el fenómeno europeo es el de remisión de la norma al acuerdo colectivo, *sic et simpliciter* y en su totalidad, sin ambages de ninguna clase, con un papel reducido –dentro de su importancia– de la norma como apoyo de alto nivel para su cumplimiento general, obviando así los inconvenientes de la eficacia limitada de los acuerdos en la mayoría de los países europeos. El caso de estibadores no es una remisión, sino algo a medio camino entre la recepción normativa y lo que podríamos entender como una simple inspiración en el anexo.

<sup>43</sup> Por ejemplo, el Acuerdo del sector sanitario sobre prevención de lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes, reforzado por la Directiva 2010/32/UE, vino traspuesto en España por la Orden ministerial ESS/1451/2013, de 29 de julio. El sector sanitario protestó por el rango de la norma de trasposición, que entendía insuficiente para una materia que, si bien de afectación sectorial, atraía competencias de los Ministerios de Sanidad y de Empleo, y el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España presentó recurso ante la Audiencia Nacional, que en Sentencia de 14 de mayo de 2014 (rec. 291/2013) desestimó el recurso por entender que la orden era un medio normativo suficiente, que la práctica totalidad de lo requerido en la directiva/acuerdo marco estaba ya incorporado en la normativa general española, y que el Real Decreto 664/1994, de 19 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, autorizaba en su disposición adicional segunda a lo siguiente:

(...) al ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, previo informe favorable del de Sanidad y Consumo, y previo informe de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de este real decreto, así como para las adaptaciones de carácter estrictamente técnico de sus anexos en función del progreso técnico y de la evolución de las normativas o especificaciones internacionales o de los conocimientos en materia de agentes biológicos.

<sup>44</sup> Por ejemplo, el acuerdo anexo a la Directiva 2010/32/UE contiene unos considerandos con el historial de normas en que se basa y las actuaciones realizadas hasta llegar al acuerdo, y en el cuerpo del mismo, aun cuando conserva la denominación de sus párrafos en cláusulas y no en artículos, algunas de ellas son más propias de las normas comunitarias que de los acuerdos colectivos, por ejemplo, la cláusula 3 sobre definiciones o la 4 sobre principios. También el acuerdo marco anexoado por la Directiva 2010/18/UE, sobre permiso parental, contiene unos considerandos similares, así como una cláusula 3 sobre modalidades de aplicación que se dirigen tanto a los actores sociales nacionales como a los Estados miembros.

### 3.2.2. Los protocolos y anexos de los tratados europeos

Otro ejemplo notorio de anexos en cuerpos normativos importantes lo hallamos sin salir del mismo ámbito comunitario, en el derecho originario, tanto en el Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el TFUE. Ambos contienen importantes anexos y protocolos, con predominio de estos últimos<sup>45</sup>, referentes a una heterogénea multitud de procedimientos regulados con detalle, sobre fórmulas tanto globales como relativas a uno o algunos Estados miembros. Sobre todo los del TUE por lo común detallan aspectos del texto principal, gracias a lo cual queda este aligerado en un escueto cuerpo de 55 artículos<sup>46</sup>. Ahora bien, en un listado tan extenso de protocolos y anexos como el inserto en el derecho originario no todo es desarrollo del articulado, pues también hallamos algunos de valor orientativo sobre ciertos aspectos del texto principal<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> El concepto de protocolo y su distinción del anexo se hace difícil por tratarse de un concepto polisémico en el que han irrumpido, por ejemplo, la ciencia informática y la médica. A nuestros efectos carece de importancia diferenciarlo del anexo, como más adelante explicaré. Las definiciones de protocolo pertenecen más al ámbito de la sociología y la metodología que al del derecho, donde tienen una misma difusa consideración de contenedores de datos concretos. Por ejemplo, la aproximación de Sierra y Sotelo (2008, p. 1) considera que «[e]l protocolo define las manifestaciones externas e internas de las estructuras del poder».

<sup>46</sup> La importancia de esos protocolos y anexos puede venir entendida con la simple relación de algunos de ellos, como sigue: Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la UE; sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; sobre el estatuto del TJUE; sobre los estatutos del sistema europeo de bancos centrales y del Banco Central Europeo; sobre los estatutos del Banco Europeo de Inversiones; sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la UE; sobre los privilegios y las inmunidades de la UE; sobre el apartado 2 del artículo 6 del TUE relativo a la adhesión de la Unión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; sobre la decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del TUE y del apartado 2 del artículo 238 del TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra; sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del TUE; sobre el artículo 42 del TUE; sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; sobre los criterios de convergencia; sobre el eurogrupo; (...) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea; sobre el ejercicio de las competencias compartidas; sobre los servicios de interés general; sobre mercado interior y competencia; sobre la cohesión económica, social y territorial; sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros; sobre la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido; sobre las importaciones en la Unión Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas Neerlandesas (con anexo); (...) sobre el artículo 157 del TFUE (...); sobre las disposiciones transitorias; sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CEEA y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (...); sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE; sobre la ampliación de la UE.

Anexo I, Lista prevista en el artículo 32 del tratado. Anexo II, Países y territorios de ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la cuarta parte del tratado.

<sup>47</sup> Por ejemplo, los Protocolos del TUE sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; sobre Dinamarca; sobre Francia; sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea; sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del TFUE al Reino Unido y a Irlanda; sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia; sobre la posición de Dinamarca; sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores; (...) sobre determinadas disposiciones sobre adquisición de

De lo acabado de decir, ¿qué paralelismo cabe trazar con el anexo del RDL 8/2017? A mi modo de ver, la propuesta de mediación solo puede tener algún parentesco con los protocolos interpretativos, y no con los de desarrollo, dadas las expresiones verbales con que se manifiesta la disposición final tercera del RDL. Con todas las proximidades que quieran verse entre interpretar y desarrollar, los verbos utilizados por el RDL se mueven en un espacio amplio, de cierta libertad para el legislador, que no tienen cabida en la labor analítica de desmenuzar los componentes elementales de una norma general.

Pues bien, un escueto artículo 51 del TUE determina el valor jurídico de unos y otros de la siguiente forma: «Los protocolos y anexos de los tratados forman parte integrante de los mismos». Dicho en otros términos, los primeros están entrelazados indisolublemente con el texto central, tanto si contienen detalles sobre las instituciones y procedimientos, como si interpretan las normas, de modo que estas no pueden entenderse ni separarse de aquellos<sup>48</sup>. También aquí podemos plantearnos si un valor jurídico equivalente ha sido el querido por el legislador del RDL al vincularse a la propuesta de mediación. Pero sobre esta cuestión volveré después de describir algunos problemas concretos habidos en estas recepciones, para estar alerta con el delicado momento aplicativo.

### 3.3. LA DIALÉCTICA DE LAS RECEPCIONES NORMATIVAS

No todo queda resuelto cuando una norma se declara expresamente vinculada a lo establecido en un anexo. Como parece obvio, el momento *ex post*, aplicativo del mandato, es tan crucial como el constitutivo, especialmente cuando la remisión o recepción se expresa en una forma ambigua, por ejemplo, mediante el uso de los verbos «recogerá» o «desarrollará», utilizados por el RDL 8/2017. Me estoy refiriendo a la ejecución del mandato por el órgano que debe llevarlo a efecto, a ese desarrollo o implementación de lo indicado en la norma, y no a la más lejana fase en que la recepción se ha articulado satisfactoriamente pero fracasa en la aplicación a los destinatarios.

---

bienes inmuebles en Dinamarca (...); sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia; sobre el artículo 40.3.3 de la Constitución irlandesa (...); sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa. Este último, por ejemplo, dispone lo siguiente en su artículo único:

Ninguna disposición del Tratado de Lisboa que atribuya estatuto jurídico a la Carta de los derechos fundamentales, ni las disposiciones de dicho tratado en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia, afectan en modo alguno al alcance y a la aplicabilidad de la protección del derecho a la vida, contemplada en los artículos 40.3.1, 40.3.2 y 40.3.3 de la Constitución de Irlanda, a la protección de la familia, contemplada en el artículo 41, o a la protección de los derechos en materia de educación, contemplada en los artículos 42, 44.2.4 y 44.2.5 de dicha Constitución.

<sup>48</sup> Si bien en algunos casos en donde se produce conflicto entre la norma y el anexo, el TJUE se ha pronunciado por la primacía de la norma, lo cual parece hasta cierto punto lógico. *Cfr.* al respecto Lenaerts y Van Nuffel (2011, p. 823) y Alonso (2015, p. 4).

Un caso paradigmático de cómo la voluntad receptiva del legislador puede torcerse en su puesta en marcha posterior lo hallamos en el mandato contenido en el artículo 6.2 del TUE, a cuya virtud «la Unión se adherirá» al Convenio europeo de derechos humanos<sup>49</sup>. Aquel mandato de adhesión a un convenio especialmente próximo a la Unión Europea, tan próximo como para citarlo expresamente el TUE en dos ocasiones –el art. 6 antevisto y el art. 218<sup>50</sup>– y una el TFUE –art. 8–, mascarón de proa del Consejo de Europa al que todos los Estados miembros de la Unión Europea se habían previamente incorporado *motu proprio*, se hacía mediante un modo verbal indubitado, «se adherirá», porque el legislador comunitario no veía ningún problema al respecto, al menos de colisión con sus propias normas. Para evitar cualquier roce había además incluido un artículo en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), a cuya virtud el sentido y alcance de los derechos reconocidos en la CDFUE y los establecidos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) serían iguales<sup>51</sup>. Sin duda que había límites expresos de menor entidad, incluso evidentes, como el de que la adhesión no debería modificar las competencias de la Unión, o que los conflictos de interpretación o aplicación de las normas europeas se sustanciarían del modo previsto por ellas, como indica el Protocolo 8 del TUE.

El motivo por el que el mandato de adhesión ha sufrido algo similar a un choque de trenes que lo ha frenado en seco ha sido descrito por Alonso (2015, p. 2) como un «veto judicial» por parte del TJUE en el dictamen de diciembre de 2014 emitido a instancias de la Comisión Europea sobre la compatibilidad con el derecho originario del proyecto de adhesión<sup>52</sup>. Aún más gráficos eran los titulares de alguna revista científica anglosajona, para la que el dictamen era un claro «no» a la adhesión<sup>53</sup>. Los argumentos exhibidos por el TJUE eran en su mayoría de carácter procesal, pero no por ello menos importantes: el mecanismo del «codemandado» permitía interferencias del TEDH en conflictos internos de la Unión Europea; el mecanismo de «intervención previa» permitía la intromisión del TEDH en las atribuciones institucionales de la comunidad y no preservaba el carácter del TJUE como intérprete último del derecho comunitario; no existía coordinación entre la cuestión prejudicial ante el TJUE y la «opinión convencional consultiva» del Convenio

<sup>49</sup> Texto literal del artículo 6.2: «La Unión se adherirá al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los tratados».

<sup>50</sup> El artículo 6 del TUE vino además desarrollado por el Protocolo 8 del mismo TUE, «sobre el apartado 2 del artículo 6 del TUE relativo a la adhesión de la Unión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

<sup>51</sup> Artículo 52.3 de la CDFUE: «En la medida en que la presente carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho convenio. Esta disposición no impide que el derecho de la Unión conceda una protección más extensa».

<sup>52</sup> También, De Schutter (2010).

<sup>53</sup> Editorial comments: The EU's Accession to the ECHR – a «NO» from the ECJ! (2015).

europeo de derechos humanos (CEDH)<sup>54</sup>; y la política exterior y de seguridad común quedaba sometida al control del TEDH, siendo así que el TJUE tenía una competencia limitada sobre ella<sup>55</sup>.

El dictamen previo del TJUE, al tener sentido negativo, ha impedido la adhesión de la Unión Europea al convenio europeo, a menos que se modifiquen los términos del proyecto cuestionados por el tribunal<sup>56</sup>. De tal modo frenado, el acuerdo de adhesión permanece en un *impasse*<sup>57</sup> del que le será difícil salir, pues paulatinamente ha cobrado impulso el distanciamiento entre la doctrina del TEDH, muy centrada en los derechos humanos y fundamentales, y la del TJUE, basada en los principios economicistas de las libertades de la Unión a los que a duras penas puede contener el «pilar social».

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

Los criterios y los paradigmas antevistos indican que nada impide, en principio, considerar al anexo del RDL 8/2017 como dotado de la misma jerarquía normativa que el propio RDL al que se incorpora, y –no menos importante– que obligue con la misma fuerza de obligar que la norma principal. Pero esta conserva la facultad de delimitar el tipo de conexión, como también hemos visto en los ejemplos aportados. Dicho lo cual, y yendo en el RDL de reforma de la estiba al vínculo que lo une con su anexo, situado en la disposición final tercera del RDL, observamos que no prevé una incorporación directa de la propuesta de mediación, sino que alude a un desarrollo reglamentario específico, mediante uno o varios decretos, «sin perjuicio del ejercicio por el ministro de Fomento y por la ministra de Empleo y Seguridad Social de sus respectivas potestades reglamentarias, en los términos legalmente establecidos». Las ayudas que establezca el Estado podrían ir, por otro lado, en un mismo real decreto, que versaría tanto sobre el pago de indemnizaciones por despidos objetivos y colectivos de los estibadores –disp. trans. primera del RDL–, cuanto sobre el subsidio del 70% a los trabajadores de edad madura –propuesta de mediación, apartado C–, teniendo en cuenta que las indemnizaciones solo podrán ponerse en

<sup>54</sup> Regulada por el Protocolo núm. 16 del CEDH.

<sup>55</sup> Para el análisis de estas objeciones *in extenso*, cfr. Alonso (2015, cit. *passim*). Para el autor, el dictamen asume un análisis político antes que jurídico, que incide en el error de «forzar lecturas del acuerdo disconformes con los tratados, bloqueando así judicialmente una decisión política» (*ibidem* p. 5), y se aproxima al examen de una adhesión de la Unión con argumentos propios de los Estados miembros (p. 8).

<sup>56</sup> Artículo 218 del TJUE:

11. Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los tratados.

<sup>57</sup>  *Vid. al respecto* Martín (2015) y Elia (2015).

marcha tras la expresa declaración por la Comisión Europea de su compatibilidad con el régimen de ayudas al Estado, como ya vimos.

Creo que la cuestión más importante se encuentra en otro lugar, y no en el debate sobre el rango de la norma que incorpore la propuesta de mediación: cuándo y cómo vendrá incorporada al ordenamiento jurídico, cuándo y cómo tendrá aplicación, es el asunto más peliagudo e importante de cuanto llevamos descrito. Porque podría ocurrir que el Gobierno no llevara a cabo el programa establecido y solo pusiera en marcha una parte de las ayudas, pongamos por caso.

El recorrido efectuado en este análisis sobre las dificultades de aplicación de las recepciones o remisiones normativas indica que no son un camino de rosas; pero también nos señala la importancia atribuida a esos anexos o protocolos en los textos más importantes. Trasladando lo aprendido al caso de la reforma de la estiba, hemos de mantener la importancia del anexo al RDL como texto con eficacia normativa, y la obligación del Estado de desarrollar sus contenidos con escrupulosa exactitud en el comportamiento que le señala la propuesta de mediación, ahora ya texto normativo. Su incumplimiento total o parcial podrá residenciarse ante los tribunales ordinarios, además de impulsarse por los medios de conflicto propios de los interlocutores sociales.

---

## Referencias bibliográficas

- Alonso García, R. (2015). Análisis crítico del veto judicial de la UE al CEDH en el Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014. *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, 26.
- Álvarez de la Rosa, M. (2018). El trabajo en la estiba portuaria o la búsqueda del empresario. *Trabajo y Derecho*, 37, 12-25.
- De Schutter, O. (2010). L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme: feuille de route de la négociation. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 83, 533-571.
- Editorial comments: The EU's Accession to the ECHR – a «NO» from the ECJ! (2015). *Common Market Law Review*, 52, 1-16.
- Elia, A. (2015). «Quisiera pero no puedo»: el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la UE sobre el proyecto de acuerdo de adhesión de la UE al CEDH y el destino del sistema europeo integrado de protección de derechos fundamentales. *Civitas Europa*, 35, 279-281.
- Fernández Avilés, J. A. (2017). [La estiba sigue en conflicto. Liberalización de mercados vs. garantías sociales](#). *RTSS.CEF*, 409, 5-14.
- Guillén Rodríguez, A. M. (2018). Europa como recurso de autoridad. La reforma del mercado laboral español durante la crisis. Conferencia Universidad Pablo Olavide, junio de 2018. Síntesis oficial de la conferencia recuperado de <<https://www.upo.es/portal/impe/web/contenido/664610cc-479f-11e8->

- [9339-3fe5a96f4a88?channel=c1f3624d-2f47-11de-b088-3fe5a96f4a88](https://www.ceflegal.com/9339-3fe5a96f4a88?channel=c1f3624d-2f47-11de-b088-3fe5a96f4a88)> (consultado el 7 de junio de 2018).
- Guillén, A. M., González, S. y Luque, D. (2016). Austeridad y ajustes sociales en el sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo. *Revista Española de Sociología*, 2, 261-272.
- Lenaerts, K. y Van Nuffel, P. (2011). *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2015). El TJUE pierde el rumbo en el Dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 825-869.
- Molina Navarrete, C. (2017). Competitividad, empresa flexible y estiba en los muelles: ¿qué sí exige y qué no la Comisión «por boca» del TJUE? La STJUE de 11 de diciembre de 2014, asunto C-576/13 y el fallido RDL 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los estibadores portuarios. *RTSS.CEF*, 409, 103-116.
- Ojeda Avilés, A. (2007). Métodos y prácticas en la solución de los conflictos laborales: un estudio internacional. Ginebra: OIT. Recuperado de <<http://www.frlex.es/docs/files/134images.pdf>> (consultado el 7 de junio de 2018).
- Ojeda Avilés, A. (2018). La demolición programada de la relación especial de estibadores portuarios. *Libro Homenaje al profesor Francisco Prados de Reyes*. Sevilla: CARL.
- Rodríguez, A. (2018). El pacto de la estiba de Algeciras da paz social al puerto a la espera del Gobierno. <europasur.es> (16-02-2018). Recuperado de <[https://www.europasur.es/maritimas/estiba-Algeciras-social-Puerto-Gobierno\\_0\\_1219078682.html](https://www.europasur.es/maritimas/estiba-Algeciras-social-Puerto-Gobierno_0_1219078682.html)> (consultado el 7 de junio de 2018).
- Salinas Molina, F. (2016). La resurrección de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. *IusLabor*, 3.
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (2018). *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la Unión Económica y Monetaria y el Pilar europeo de derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sierra Sánchez, J. y Sotelo González, J. (2008). El estado actual del protocolo a nivel jurídico y profesional. *Icono* 14, 11.
- UE, Guía práctica común. (2015). *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de comunicaciones de la Unión Europea. Recuperado de <<https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/ES-guia-para-la-redaccion-de-textos-legislativos.pdf>> (consultado el 7 de junio de 2018).
- UNE, Guía. (s. f.). *Guía para la redacción de documentos normativos*. Recuperado de <<https://portal.aenormas.aenor.com/descargas/une/IT-34-00-Guia-para-la-redaccion-de-documentos-normativos-UNE.pdf>> (consultado el 7 de junio de 2018).