



SPLIN Informe de Políticas #1

Co-aplicación de las normativas laborales
en los sectores de la construcción y marítimo –
conclusiones principales y recomendaciones de políticas



Febrero 2021

SPLIN Ha llevado a cabo una investigación sobre las prácticas estratégicas e innovadoras de los agentes sociales y la inspección laboral para mejorar la eficiencia en la aplicación de las normativas laborales, especialmente en sectores en los que se ha detectado una inclinación hacia el incumplimiento por parte del empleador- Este informe de políticas resalta las conclusiones principales de las acciones que se han explorado y formula recomendaciones de políticas basadas en los hallazgos de esta investigación..

En el **sector de la construcción**, SPLIN ha elegido y analizado **varias prácticas de co-aplicación** desarrolladas en **Austria, España y Polonia**. En el **transporte marítimo**, SPLIN se centra en el estudio de las **características de la Red de Inspección de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)**. La investigación ha comparado la ejecución de esta acción en **Finlandia, Polonia y España**.

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN: RETOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO Y RESPUESTAS MEDIANTE ALIANZAS SOCIALES

INCUMPLIMIENTOS DE LAS NORMATIVAS LABORALES EN LA CONSTRUCCIÓN

SPLIN ha identificado varios comportamientos de incumplimiento por parte del empleador tanto comunes como específicos de cada país en los tres países en los que se ha llevado a cabo el estudio (Austria, España y Polonia). Una **infracción clave y común de la legislación laboral es la contratación de falsos autónomos**, es decir se camuflan las relaciones laborales con autónomos, con contratos comerciales que ahorran al empresario gastos laborales. Otras practicas fraudulentas relevantes incluyen la remuneración insuficiente, un mal uso de la normativa relacionada con los horarios de trabajo, irregularidades en el campo de la salud y la seguridad laboral, el trabajo no declarado, la clasificación irregular en convenios colectivos y el establecimiento de empresas fantasmas.

En Polonia, el problema de la **remuneración** insuficiente está especialmente vinculada a contratistas civiles y a la población trabajadora autónoma, dado que el gobierno ha regulado un salario mínimo para algunos de los contratos con autónomos. En España y en Austria, la remuneración insuficiente está relacionada con el pago incorrecto de salarios, contribuciones a la seguridad social y el pago de dietas, suplementos y pagos especiales que están regulados en el convenio colectivo sectorial. Mien-

tras que en España la remuneración insuficiente afecta fundamentalmente a la población trabajadora local, en Austria es un problema que afecta fundamentalmente a trabajadores desplazados.

Los abusos o infracciones de las normativas que regulan la jornada laboral se destacaron sobre todo en Austria y Polonia. En Austria afecta, por un lado, a los trabajadores desplazados que aceptan trabajar jornadas diarias superiores a las legalmente permitidas por día, semana o por mes. Por otro lado, están los abusos relacionados con los contratos a tiempo parcial: trabajadores que a efectos de los seguros correspondientes constan con contratos a tiempo parcial pero que, de hecho, trabajan jornadas más largas, llegando a la plena jornada. En Polonia, las auditorías de la inspección laboral han revelado abusos considerables en el registro de las horas de trabajo, una parte significativa de los mismos se ha producido en las PYMES del sector de la construcción.

Las infracciones de los reglamentos de salud y seguridad son un problema crucial en el sector de la construcción, dado el alto número de accidentes que se registran en este sector comparado con otros sectores. En España la alta incidencia de accidentes laborales se asocia a lo extendidas que están las prácticas de subcontratación en la que los subcontratistas, sobre todo PYMES, no cumplen con las normativas de salud y seguridad.

CO-APLICACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

En la construcción, SPLIN ha analizado en mayor profundidad acciones conjuntas para asegurar el cumplimiento de la normativa en las que (institu-

ciones de) los agentes sociales asumen el papel de la inspección laboral o en las que se produce una estrecha cooperación entre las autoridades públicas y los agentes sociales para mejorar conjuntamente las capacidades de los inspectores y mejorar el cumplimiento de las normativas laborales.

En **Austria**, la **acción conjunta para asegurar la implementación de los reglamentos** que se ha estudiado está **relacionada con la delegación de las competencias estatales a una institución de los agentes sociales** (*Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse*, BUAK) con amplia experiencia en la industria, **tras la promulgación de la Ley contra el Dumping Salarial y Social** (*Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*, LSDB-G). Las competencias delegadas a la institución del agente social incluían el derecho a inspeccionar salarios en el lugar de la obra, la verificación de casos sospechosos de dumping salarial y social y la presentación de reclamaciones formales ante las autoridades de distrito. Toda una novedad en el contexto austriaco ya que, anteriormente, dichas competencias recaían exclusivamente bajo el dominio de otras instituciones, concretamente, la policía financiera y los proveedores de seguros de salud. La decisión de otorgar a BUAK mayores competencias se tomó por el profundo conocimiento que BUAK tiene del sector, su sólida reputación entre las organizaciones que representan tanto a la población trabajadora como a los empresarios y el papel activo que jugaron los agentes sociales de BUAK en el proceso legislativo para asumir estas competencias

En **España** (Principado de Asturias), SPLIN estudió la cooperación institucionalizada entre la Oficina Regional del Principado de Asturias de la Inspección Nacional de Trabajo y Seguridad Social y los agentes sociales sectoriales a través de la Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación, (COPREVAS). Las acciones conjuntas para asegurar el cumplimiento normativo **pretenden promover la competencia leal, mejorar las condiciones laborales y mejorar el cumplimiento de la normativa relativa a la salud y la seguridad laboral**. El resultado principal de esta cooperación tiene que ver con la introducción de los delegados de los agentes sociales en 1999, que recibieron el mandato de llevar a cabo inspecciones que pretendían mejorar el cumplimiento de las normas relativas a la salud y la seguridad en el puesto de trabajo y la regulación contractual de la mano de obra. Desde entonces, los agentes sociales involucraron de manera estratégica a las autoridades públicas (especialmente a los inspectores de trabajo) con la intención de mejorar su eficacia a la hora de llevar a cabo estas acciones que pretenden

el cumplimiento normativo. Esta cooperación ha demostrado ser beneficiosa para ambas partes. Así, en 2017, se alcanzó **un acuerdo formal de co-aplicación** entre los agentes sociales y la autoridad estatal. Este acuerdo tripartito institucionaliza el intercambio y la transferencia de información regular entre agentes sociales y la inspección de trabajo y crea mecanismos de coordinación y de rendición de cuentas.

En Polonia, **se han analizado tres acuerdos autónomos (no vinculantes) que contienen elementos de co-aplicación de normativas**: el Acuerdo para la Seguridad en la Construcción (*Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie*, ASC), el Acuerdo de Salarios Mínimos en la Construcción (*Porozumienie w sprawie stawki minimalnej w budownictwie*, AMW), y el Acuerdo para la Seguridad Laboral en la Operativa de Gruas (*Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi*, AOSOC). En los tres acuerdos la co-aplicación emana de la **Cooperación de la Inspección Nacional de Trabajo** con los **agentes sociales** respecto a ciertos elementos, especialmente los relativos a compartir conocimientos y al asesoramiento técnico. Además, merece la pena destacar que la Inspección Nacional de Trabajo ha jugado un papel esencial en la promoción de estos acuerdos autónomos.

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LAS ACCIONES DE CO-APLICACIÓN

Los casos investigados en **Austria y en España se basan ambos en una fuerte alianza social para asegurar conjuntamente el cumplimiento normativo**. Aquí, las acciones de co-aplicación son el resultado de los esfuerzos conjuntos históricos de los agentes sociales para mejorar el cumplimiento normativo a través del diálogo social en cooperación con el estado. Otra característica relevante de estos casos es el papel relevante jugado por los agentes sociales en el establecimiento de la normativa laboral a través de la negociación de convenios colectivos. Por el contrario, **el contexto de las relaciones industriales polacas se produce en un entorno institucional muy débil** en el que los reglamentos sectoriales basados en el diálogo social o en la negociación colectiva están menos desarrollados. En este contexto, las iniciativas de co-aplicación se sustentan en mecanismos regulatorios blandos basados en acuerdos no vinculantes.

Con respecto a los principios de diseño de las acciones de co-aplicación, las experiencias austriaca y española muestran cómo los **actores sociales juegan papeles tanto políticos como operativos en las políticas de cumplimiento**. En ambos países, los agentes sociales no sólo han

contribuido en el diseño o evaluación de las políticas de aplicación sino que también juegan un papel activo a la hora de asegurar que la patronal cumple la normativa laboral mediante inspecciones en el lugar de trabajo. Por el contrario, en Polonia, las actividades de inspección llevadas a cabo por los agentes sociales sólo están definidas de manera superficial y la inspección no es el elemento más destacable de las acciones estudiadas.

Segundo, los casos estudiados en los tres países reflejan un **enfoque estratégico hacia el cumplimiento de la normativa**. Se centran en un sector con unas cadenas de suministro muy fragmentadas y una población trabajadora vulnerable, y pretenden conseguir un cumplimiento sostenible y continuado a través de la implicación de los agentes sociales y la patronal en la salvaguarda de la normativa laboral y la promoción de una cultura de competencia justa.

Tercero, el éxito a la hora de mejorar las condiciones laborales y abordar las prácticas fraudulentas es también el resultado de los **elementos insustituibles que cada socio aporta, es decir, los agentes sociales y las autoridades del Estado**. Esto está relacionado con cómo las acciones se benefician, por un lado, del conocimiento que los agentes sociales tienen de la industria de la construcción y, por otro, de las competencias que tienen las autoridades públicas apoyadas por el Estado en la aplicación de la normativa. Además, los agentes sociales contribuyen a mejorar el cumplimiento añadiendo a la Inspección de Trabajo información de base, y recursos humanos y materiales.

EL SECTOR DEL TRANSPORTE MARÍTIMO: UNA INDUSTRIA TRANSNACIONAL Y ACCIONES SINDICALES TRANSNACIONALES

INFRACCIONES DE LAS NORMATIVA LABORAL EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO

En el transporte marítimo, el Sistema de Banderas de Conveniencia ha llevado gran parte de ese transporte mundial fuera de las fronteras de una legislación laboral nacional y de la negociación colectiva. El Sistema FOC (banderas de conveniencia, por sus siglas en inglés) es una práctica que lleva vigente mucho tiempo en la que el barco se registra en un Estado diferente al del armador con el objeto de evitar todo tipo de legislaciones y para ahorrar costes. Como contrapeso, la ITF creó la campana FOC con el objeto de acabar con este sistema y

para mejorar las condiciones de vida y laborales de los marineros llevando a cabo **inspecciones ITF y negociaciones colectivas en el ámbito de la industria global**. Además, el **Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006)** es el convenio más importante al establecer una serie de requisitos mínimos que garanticen unas condiciones de vida y de trabajo dignas para los marineros.

A pesar de esta regulación internacional basada en el MLC y los convenios colectivos de la ITF, la falta de aplicación normativa ha dado como resultado varios tipos de infracciones laborales y de seguridad y actividades fraudulentas de la patronal, tal y como han destapado los inspectores de tanto de la ITF como gubernamentales en la actividad del transporte marítimo. El tipo de deficiencias y de prácticas fraudulentas descubiertas por los inspectores de la ITF en los tres países estudiados (Finlandia, España y Polonia) incluyen **problemas con salarios debidos, doble contabilidad, incluyendo registros de falsas horas extra, falta de tiempos de Descanso adecuados, ausencia de acuerdos colectivos y/o acuerdos ITF inadecuados, el incumplimiento de las normas internacionales, condiciones precarias de vida y de trabajo** (como la falta de suministro de agua y alimentos) **y déficits médicos**. Otro problema al que se enfrentan los inspectores de la ITF tiene que ver con la situación en la que el armador se niega a costear los gastos de repatriación de los marineros una vez que sus contratos de trabajo han finalizado. En alguna ocasión incluso se produce el abandono del barco lo que requiere una supervisión especial de los inspectores.

ACCIONES TRANSNACIONALES SINDICALES DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

La red de inspección de la ITF es un instrumento eficaz para proteger el bienestar de la población trabajadora marítima y para asegurar la viabilidad de la estrategia de negociación salarial de la ITF. **Las reglas de implementación del cumplimiento ITF tienen su origen en la campana FOC. En la actualidad hay más de 100 inspectores ITF llevando a cabo la campana FOC** con el objeto de promover condiciones laborales justas en la comunidad marítima internacional, empleando herramientas de organización sindical y de la inspección de trabajo.

Una acción que asegure el cumplimiento de normativas puede limitarse a una inspección rutinaria o a una más detallada dependiendo del motivo de la inspección. Las acciones de aplicación

rutinaria incluyen la inspección anual de navíos FOC, el control de convenios incluyendo los ITFs u otros convenios colectivos (CBAs por sus siglas en inglés) e inspecciones de posibles problemas relacionados con las condiciones de vida y de trabajo. Las inspecciones rutinarias pueden ser el resultado de la negociación de un convenio entre el sindicato de la ITF y el armador si el CBA no se ajusta a los estándares de la ITF, si no existe dicho CBA o si no es válido. Los inspectores también pueden exigir a los armadores que resuelvan posibles problemas relacionados con las condiciones laborales y de vida de los marinos, como correcciones en las horas de la jornada laboral y el pago de salarios debidos. Si no se pudiesen resolver dichos problemas mediante una negociación con el capitán del navío y el armador, se podría producir un embargo. Un embargo es la parada parcial o completa de la carga o descarga del barco o, en algunas ocasiones, se impide acceso a otros servicios también. En la realización de un embargo es habitual que los inspectores de la ITF soliciten ayuda a los sindicatos miembros de ITF y, en ocasiones, a otros sindicatos. En ocasiones también se ponen en práctica otras formas de ejercer presión como contactar con las autoridades portuarias nacionales.

CO-APLICACIÓN EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO

La **realización de acciones que aseguran el cumplimiento normativo de la ITF**, como embargos e inspecciones ITF, en ocasiones se hacen únicamente con los recursos propios de la ITF pero, con frecuencia, **incluyen diversas formas de cooperación entre la Inspección de la ITF y sus socios**. Entre ellos se incluye **otras autoridades públicas**, como el Control del Estado Rector de Puerto (PSC por sus siglas en inglés), la Inspección de Trabajo o **sindicatos de otros países e industrias, por ejemplo, los estibadores que pertenecen a ITF**. Cada uno trae consigo distintos métodos e intereses en su actividad de aplicación de la normativa pero también comparten objetivos comunes. La ITF está interesada principalmente en la protección de los niveles salariales de los marinos y de sus condiciones de trabajo a través de convenios colectivos, mientras que el Control del Estado rector de Puerto y la Inspección de Trabajo tienen prioridades ligeramente diferentes establecidas por la legislación nacional y por los convenios internacionales (MLC).

En **Finlandia, la cooperación entre inspectores ITF, inspectores de trabajo y controladores portuarios permanece poco desarrollada** en parte debido a la diversidad de tareas a cargo de cada organismo: los inspectores de la ITF centrados en

asegurar el pago justo de salarios y que se cumpla con las horas acordadas de trabajo y de Descanso. PSC es el actor principal a la hora de asegurar el cumplimiento de la normativa nacional y está a cargo de otorgar o no los certificados MLC para los navíos FOC. La Inspección de Trabajo (inspectores AVI) verifican la salud y seguridad laboral de los marinos (fundamentalmente en barcos bajo bandera Finlandesa). Por el contrario, **la cooperación entre los inspectores de la ITF y sindicatos de otros transportes** ha demostrado ser **eficaz al forzar a los capitanes de los navíos y/o armadores a asumir la responsabilidad de sus barcos FOC** que carecen de convenios o pagan salarios sustancialmente más bajos.

En Polonia, la cooperación entre las autoridades PSC y los inspectores ITF funciona de manera eficaz, mientras que la **cooperación** entre los **inspectores de la ITF y la Inspección Nacional de Trabajo (PIP)** apenas se da en la inspección de los navíos FOC. Los inspectores PIP centran su actividad en los barcos que navegan bajo bandera polaca (aunque hay muy pocos barcos polacos que no sean navíos FOC). Como en Finlandia, **hay una fuerte colaboración entre los inspectores ITF y otros representantes sindicales**. Los inspectores de la ITF pueden confiar en la ayuda de los estibadores en circunstancias en las que el navío FOC carece de convenio ITF o CBA o cuando surgen problemas relacionados con la salud y la seguridad laboral.

En España hay una importante cooperación entre los inspectores ITF y las autoridades portuarias. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social no intervienen puesto que no tienen competencias a la hora de hacer cumplir el MLC, de acuerdo con la legislación española. La Inspección de la ITF no tiene en España otros socios sindicales con los que colabore, como los estibadores, que podrían ayudar en acciones conjuntas de aplicación normativa de la ITF. Esto se debe principalmente a que marinos y estibadores pertenecen a sindicatos diferentes.

RESULTADOS Y ARGUMENTOS PERTINENTES

Todas las acciones de co-aplicación que se han estudiado en SPLIN han conseguido resultados prometedores en distintos ámbitos:

1. Han mejorado el cumplimiento con la normativa de salud y seguridad en dos sectores en los que los accidentes y los riesgos para la salud de la población trabajadora son muy altos (Asturias/España, Polonia, ITF);

2. Han llevado a cabo inspecciones eficientes contra los falsos autónomos (Asturias/España) y la remuneración insuficiente (Austria);
3. Incluyen la negociación, la inspección y el establecimiento de normativas laborales mínimas (Polonia, ITF);
4. Han otorgado mejor información tanto para patronal como para población trabajadora sobre derechos, normas y obligaciones relativas a la salud y seguridad, salarios y otras condiciones laborales (Austria, Asturias/España, Polonia, ITF).

En este sentido, las acciones sirven como practicas buenas y ejemplares que contrarrestan y reducen practicas fraudulentas en dos sectores altamente problemáticos, a través de distintos grados y formas de cooperación entre los agentes sociales y las autoridades nacionales.

La investigación de SPLIN identifica algunas de las características principales de estas acciones como especialmente capaces de mejorar el cumplimiento de la normativa y los estándares de la Inspección de Trabajo, incluso en un contexto transnacional.

LA COOPERACIÓN ENTRE LOS AGENTES SOCIALES Y LAS AUTORIDADES ESTATALES MÁS ALLÁ DE LA MERA CONCERTACIÓN

SPLIN ha recogido pruebas que confirman la importancia de los enfoques de co-aplicación a la hora de mejorar las condiciones laborales. En los casos estudiados, la cooperación entre los agentes sociales y las autoridades nacionales va más allá de acciones concertadas. Implica que los agentes sociales tengan **funciones operativas y contribuyan a la ejecución de políticas de cumplimiento normativo** a largo plazo y que lo hagan conjuntamente con las autoridades estatales. Al hacerlo, **los agentes sociales comparten con las autoridades nacionales recursos e información relevante de los procesos laborales y de los modelos de negocio**, lo que mejora la eficiencia de las políticas de aplicación: las autoridades públicas pueden acceder a un tipo de información exclusivo que recogen los agentes sociales. A su vez, los agentes sociales se benefician de una mayor transparencia en cuanto a cómo se gestionan los casos que se presentan ante la Inspección de Trabajo y, como resultado, aumenta su legitimación ante sus afiliados. En término de recursos, los sindicatos pueden aumentar sus capacidades operativas de la Inspección de Trabajo dando a los inspectores recursos externos adicionales. Esto es especialmente importante en épocas en las que la Inspección de Trabajo tiene que lidiar con recortes presu-

puestarios. Además, cuando los agentes sociales o sus instituciones juegan un papel importante en el diseño conjunto de los objetivos y procedimientos y las herramientas que aseguran el cumplimiento normativo en procesos políticos o de implementación, dicho cumplimiento se ve beneficiado.

LOS AGENTES SOCIALES Y LOS RECURSOS DE PODER SINDICALES

SPLIN ha analizado varias iniciativas en el sector de la construcción que ilustran un enfoque de alianzas que pretende mejorar el cumplimiento de la normativa laboral. Aunque las acciones sindicales independientes son esenciales, **los enfoques de partenariado social pueden resultar más eficaces a la hora de asegurar un cumplimiento sostenible y continuo por el papel único que puede jugar la patronal a la hora de promover una cultura de competencia justa**. Cuando las organizaciones de la patronal se “suben al carro”, por ejemplo, con la cofinanciación de la acción son conscientes del papel que juegan al respaldar activamente y asegurar un comportamiento de cumplimiento por su parte.

En cambio, en el transporte marítimo, la capacidad de la ITF de hacer cumplir la normativa se basa (y queda limitada) a fundamentalmente el **uso de los recursos de poder sindicales**. Esto significa que cuánto mayores sean los recursos de poder sindicales, incluyendo la capacidad de ejecutar embargos a través de la cooperación sindical, mayor el nivel de cumplimiento de la normativa por parte del armador.

APLICACIÓN ESTRATÉGICA

La aplicación estratégica es una forma exitosa de concentrar recursos en sectores específicos, problemas concretos (por ejemplo, la salud y la seguridad laboral o la remuneración insuficiente) y modelos de negocio o regiones determinadas. Cuando las inspecciones se centran en un sector específico, su posición es mejor a la hora de comprender cómo operan las empresas e identificar las causas principales de fraudes y abusos. Una característica esencial de la aplicación normativa eficaz es que las Inspecciones de Trabajo **no tengan solo competencias dirigidas sino amplias**, incluyendo por ejemplo la inspección, verificación y denuncia de abusos.

CO-APLICACIÓN Y COOPERACIÓN TRANSNACIONAL

El fortalecimiento de la cooperación transnacional entre sindicatos y autoridades nacionales

es una prometedora respuesta para industrias que requieren mano de obra internacional y móvil. SPLIN muestra que los inspectores ITF tienen un modelo ejemplar de Inspección de Trabajo internacionalmente coordinada que contribuye a mejorar el cumplimiento de la normativa laboral en un sector en el que las estrategias de negocios transnacionales impiden a la población trabajadora disfrutar de unas condiciones laborales dignas. Aquí, de manera exclusiva, una **organización transnacional** (la ITF) concierta los objetivos de inspección, las herramientas para la misma y la formación de los inspectores y, como organismo representativo internacional fuerte, apoya y asesora las acciones sindicales de sus miembros

Aunque los inspectores del Control del Estado Rector de Puerto también forman parte de sistemas de cumplimiento transnacionales se centran principalmente en la seguridad en la navegación marítima y en cuestiones técnicas, más que en normativa laboral, a pesar de tener el mandato. Aunque los inspectores de la ITF y la PSC podrían desarrollar un estilo de cooperación de cara a la co-aplicación que les resultase mutuamente beneficioso, la fuerte cooperación transnacional que encontramos en el transporte marítimo puede ser ejemplar para mejorar las condiciones laborales en otras industrias.



<http://splin.forba.at/>

SPLIN Informe de Políticas #1

**Co-aplicación de las normativas laborales
en los sectores de la construcción y marítimo –
conclusiones principales y recomendaciones de políticas**

Febrero 2021

SPLIN (Condiciones laborales justas: abordando la contribución de las iniciativas de cooperación entre los agentes sociales y las agencias de inspección laboral) Recibe financiación de la CE dentro de la partida presupuestaria "Mejora del conocimiento en el campo de las Relaciones Industriales", GA VS/2019/0080.

