



SPLIN Informa de Políticas #2

Co-aplicación de las normativas laborales
en los sectores de la construcción y marítimo –
Lecciones aprendidas y opciones para su transferencia



Febrero 2021

SPLIN ha analizado prácticas resaltables de los agentes sociales y de sus instituciones en colaboración con las Inspecciones de Trabajo que adoptan un enfoque de aplicación conjunta de la normativa. Estas acciones de aseguramiento conjunto de la aplicación de la normativa se pueden definir como los esfuerzos continuos y coordinados entre los reguladores estatales y los agentes sociales para conseguir colectivamente que se cumplan las normativas laborales. SPLIN seleccionó ejemplos prometedores de actividades conjuntas de aplicación de normativas de dos industrias: la construcción y el transporte marítimo. Cuando algunas empresas tienen como estrategia el privar a la clase trabajadora de sus derechos, con complejos modelos de negocio transnacionales que les permiten beneficiarse de vacíos legales y socavar la competencia justa, como ocurre en ambas industrias, unas prácticas de inspección más innovadoras pueden tener una mayor eficacia a la hora de conseguir que se cumpla la normativa laboral. En la aplicación común de normativa laboral hemos sacado conclusiones, aprendido lecciones y hemos estudiado opciones para la transferencia de las mismas en los siguientes casos:

- Fondo para la Indemnización por Despido y el Pago de Vacaciones de la clase trabajadora de la Construcción (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse, BUAK), Austria
- Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación, COPREVAS, España
- Acuerdo para la Seguridad en la Construcción (Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie, ASC), Acuerdo sobre los salarios mínimos en la Construcción (Porozumienie w sprawie stawki minimalnej w budownictwie, AMW), y Acuerdo sobre Seguridad Laboral en la Operativa de Grúas (Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi, AOSOC), Polonia
- Red de Inspección de la federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)

PARTICULARIDADES DE LAS ACCIONES DE APLICACIÓN CONJUNTA DE LA NORMATIVA

1. Las buenas prácticas de aplicación en común de la normativa que hemos analizado se deben a **esfuerzos prolongados, continuos y perseverantes** de estas instituciones para conseguir ciertos objetivos en el ámbito político, organizativo y de aplicación normativa, a saber, asegurar y mejorar la normativa laboral y hacer que la competencia empresarial sea más justa en términos de buenos puestos de trabajo. Las instituciones en estos casos BUAK, COPREVAS/Fundación Laboral o ITF han evolucionado como organismos fuertes y han desarrollado amplias capacidades y una gran firmeza a lo largo de décadas de implementación de sus políticas.
2. Los agentes sociales (y sus instituciones) y las autoridades estatales no se limitan a cooperar en inspecciones aisladas, sino que **participan conjuntamente en el diseño de objetivos y en procedimientos de desarrollo de herramientas de cumplimiento de normas**, bien en el ámbito político con el objetivo de cambiar o introducir nuevas normativas legales o en el ámbito de aplicación de la misma donde la forma concreta de las medidas puede estar en
3. Los Agentes Sociales (y sus instituciones) se dotan, por lo tanto, de competencias para la inspección y pueden **aportar su conocimiento experto de la industria en dicha inspección**. Las Inspecciones de Trabajo tienen **competencias dirigidas** (por ejemplo, sectoriales) **pero amplias** (a saber, inspección, verificación y reclamaciones). En el caso de BUAK, la institución del agente social no sólo inspecciona los lugares de las obras, sino que ha establecido un punto de contacto para la reclamación de derechos sociales. Como tal, la institución es bien conocida y se considera fiable con un bajo umbral de acceso tanto para trabajadores como para empresarios. En España, COPREVAS/Fundación laboral también juegan un papel de asesoramiento, ayudando a las empresas a ajustarse a los reglamentos OHS.
4. Las organizaciones patronales son conscientes del papel que juegan en la promoción activa de un comportamiento de empleado cumplidor. Si estas organizaciones empresariales están activamente implicadas en el esfuerzo conjunto de aplicación de la normativa laboral, por ejemplo, contribuyendo con financiación,

su objetivo declarado es promover y asegurar que **todos los empleados actúen en cumplimiento con los reglamentos**.

5. El caso de la Red de Inspección ITF es un ejemplo remarcable de **cómo el uso de poder sindicales** (a saber, en la forma de embargos) se puede **combinar eficazmente con actividades de inspección**, incluyendo inspecciones de autoridades estatales, para mejorar y asegurar el cumplimiento de las normativas laborales en los navíos.

OPCIONES DE TRANSFERENCIA A OTRAS INDUSTRIAS

En una serie de talleres de trabajo en el ámbito nacional y en el de la Unión Europea, hemos evaluado la posibilidad de transferir los resultados de la investigación de SPLIN en materia de aplicación conjunta de la normativa a otros sectores e instituciones. Se seleccionaron dos sectores para explorar el potencial de transferencia: el sector del transporte por Carretera (Polonia, Austria) y el sector hotelero y turístico HORECA (España). El taller de trabajo sobre transporte marítimo que reunía a las partes interesadas en el ámbito nacional y europeo se centró en la cooperación transnacional y en la mejora de la cooperación interinstitucional entre las autoridades de control portuarias y los inspectores de la ITF.

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LOS PATRONES SECTORIALES DE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMATIVAS LABORALES

En **construcción**, las infracciones de la legislación laboral fundamentales y más comunes incluyen los contratos de falsos autónomos, la remuneración insuficiente, incluyendo una remuneración insuficiente a los trabajadores desplazados, el mal uso de los reglamentos que regulan la jornada laboral, irregularidades en el campo de la salud y seguridad laboral, la clasificación irregular de la población trabajadora en convenios colectivos y el establecimiento de empresas falsas, incluso en el contexto transfronterizo.

En el **transporte por Carretera**, se resaltaron dos preocupaciones: el incumplimiento de los reglamentos de salud y seguridad en el trabajo y de las normativas que regulan las horas de trabajo (incluyendo las horas de conducción y descanso) en Polonia, y la remuneración insuficiente en el transporte internacional de mercancías en Austria.

Hay factores similares a los de la construcción que **contribuyen al dumping salarial y social en el sector del transporte (de mercancías) por Carretera en Austria**: la desobediencia de la directiva sobre trabajadores desplazados, entramados empresariales complejos y transfronterizos con el objeto de eludir las normativas laborales, regulaciones sectoriales complejas y competencias de las autoridades y de los organismos supervisores fuertemente descentralizadas. En contraste con la industria de la construcción, el transporte internacional por carretera se caracteriza por una alta movilidad de los empleados (obviamente) y por una amplia relación empresarial internacional de las compañías del sector. Mientras que las empresas de transporte austriacas centran sus actividades en el mercado doméstico, el transporte internacional lo llevan a cabo empresas extranjeras, que pueden a su vez ser filiales o subcontratistas en empresas austriacas.

En el **sector del transporte por carretera polaco**, comparable al de la construcción, **los riesgos para la salud y la seguridad de los conductores se deben a la falta de equipamiento y de facilidades, y a horarios de trabajo excesivos**. Aunque en el transporte existe una normativa que detalla las horas de trabajo (incluyendo los tiempos de conducción y de descanso), el problema está en la correcta aplicación de la normativa. Una mejor infraestructura (instalaciones para el descanso, la alimentación y el alojamiento) contribuiría a la mejora de la salud y la seguridad de los transportistas. Los motores detrás de las actividades que permitieron mejorar las condiciones laborales de la industria polaca de la construcción fueron grandes empresas que forzaron la estandarización y mejora de la salud y seguridad laboral de sus subcontratistas. Este mecanismo de “infiltración” no se puede trasladar a la industria del transporte por carretera que está mucho más fragmentada.

Por ambas deficiencias (el incumplimiento de la normativa de salud y seguridad laboral y la remuneración insuficiente) que también se dan en el sector del transporte en carretera, los agentes sociales del ámbito de la construcción en colaboración con las autoridades estatales tuvieron éxito al desarrollar prácticas y medidas que asegurasen un mejor cumplimiento de los reglamentos y normativas existentes

En el **sector HORECA en Asturias (España)**, uno de los problemas fundamentales está relacionado con el **incumplimiento de los reglamentos que dictan la jornada laboral**. Comparado con el sector de la construcción, el problema de los falsos

autónomos y los relacionados con los procesos de subcontratación son de menor importancia. Otra diferencia importante tiene que ver con las licitaciones públicas: como apenas es importante en HORECA, los empresarios no tienen que cumplir con criterios de selección y no tienen los mismos incentivos para desarrollar prácticas de competencia justa como ocurre en el ámbito de la construcción. Cuando hay que evaluar los riesgos y medidas de prevención en la salud y seguridad laboral, los sindicatos del sector HORECA perciben que la Inspección de Trabajo parece concentrarse en industrias de alto riesgo (mortal) como la construcción, mientras que desatiende las mejoras en la inspección y en las normativas en HORECA. Aunque los agentes sociales y la Inspección de Trabajo en Asturias han desarrollado herramientas dirigidas a abordar prácticas empresariales fraudulentas en el campo de la construcción, aún carecemos de una estrategia similar para la industria HORECA.

OPCIONES DE TRANSFERENCIA

En **Polonia**, se llevaron a cabo unos exitosos acuerdos para una mejor protección de la población trabajadora en el sector de la construcción entre los agentes sociales y la Inspección de Trabajo (Acuerdo para la Seguridad en la Construcción (*Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie*, ASC), Acuerdo para la Seguridad Laboral en la Operativa de Grúas (*Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi*, AOSOC) y estos se emplearon como punto de partida para debatir las opciones de transferencia al sector del transporte por carretera. Representantes de organizaciones de la patronal y de representación de la población trabajadora de los sectores de la construcción y del transporte por carretera examinaron en profundidad las medidas que podrían conseguir mejorar la salud y la seguridad de los transportistas (en términos de seguridad viaria, nutrición en largos trayectos, medidas de prevención sanitaria). Las medidas que resultaron exitosas en el sector de la construcción generaron un gran interés. No obstante, en un país con unas relaciones industriales poco desarrolladas en términos generales, el transporte por carretera destaca por su debilidad en cuanto al diálogo social consensuado. En el transporte por Carretera, tanto las organizaciones sindicales como las empresariales representan un segmento industrial relativamente pequeño en el que las pequeñas compañías de transporte dominan el sector y no están bien representadas por los agentes sociales. Y, lo que es más, el diálogo social tripartito no existe.

Por consiguiente, una recomendación principal que surge de los debates entre las partes implicadas polacas del sector industrias del transporte por Carretera y de la construcción es el centrarse en iniciativas gestionables y financiables que se concentren en la prevención sanitaria y en la seguridad viaria, implicando a las pocas, pero fuertes organizaciones de los agentes sociales.

Por un lado, los representantes de la población trabajadora en el transporte por carretera tienen que explotar sus recursos de poder que emergen de los desarrollos del mercado. En el transporte, la falta de mano de obra es un problema acuciante que debería incitar a los empresarios a adoptar **medidas de promoción de salud dirigida a conductores en activo para que se mantengan saludables y motivados en su trabajo como transportistas**. Por otro lado, **las empresas deberían invertir y los agentes sociales hacer labor de lobby, para que se establezcan infraestructuras hoteleras y de aparcamiento dignas en las rutas de transporte en carretera más importantes**. Cuando hablamos del cumplimiento de las horas de trabajo (incluyendo las de conducción y descanso), la cooperación entre las autoridades de inspección y los agentes sociales debe mejorar. Respecto a esto último, podemos esperar progresos cuando se instalen los llamados tacógrafos inteligentes en los vehículos comerciales pesados.

En **Austria**, la institución de los agentes sociales BUAK fue capaz de combatir de manera eficaz los problemas relacionados con la remuneración insuficiente en la industria de la construcción con ciertas medidas, como la inspección de los lugares de obra y con nuevas áreas de responsabilidad. Como no se puede simplemente reproducir esta institución, se están adoptando propuestas concretas de prácticas de aplicación conjunta de la normativa en el sector del transporte, centradas principalmente en **augmentar la cooperación de los agentes sociales en el transporte por carretera lanzando propuestas conjuntas para establecer nuevas normas legales que combatan el dumping social y salarial**. En Austria, los agentes sociales suelen proporcionar información y conocimientos para la preparación de nuevas políticas y para la conformación de la legislación económica, social y del mercado laboral y para la implementación de normas legislativas. Aunque a lo largo de las últimas décadas la influencia del diálogo social en Austria ha descendido de manera considerable, su poder institucional, hasta la fecha, se sigue considerando como uno de los recursos fundamentales para implementar cambios.

Las propuestas conjuntas llevadas a cabo por los agentes sociales del sector del transporte por Carretera en Austria incluyen la demanda de una autoridad de inspección uniforme para el transporte de mercancías en el que todas las competencias de control recaigan bajo una única autoridad estatal, como ocurre con la institución de los agentes sociales en la construcción BUAK, o la demanda de la responsabilidad del cliente, tal y como se ha implementado por ley en la industria de la construcción.

La **alta movilidad transfronteriza de los transportistas y una industria del transporte por Carretera con amplias marañas internacionales** exigen competencias regulatorias en el ámbito de la Unión Europea, que se han implementado tras la amplia liberalización de la UE del transporte viario internacional. Lo que falta es la aplicación efectiva de una extensa legislación y la agregación de competencias en las inspecciones transfronterizas. Por consiguiente, basándonos en lo que ocurre en el transporte marítimo, podemos extraer algunas conclusiones sobre la necesaria dimensión internacional de las medidas conjuntas para el cumplimiento normativo: la red de inspección de la ITF es un eficaz instrumento de control transfronterizo que mejora las condiciones laborales de los marinos en los transportes internacionales. En este sector, **décadas de campañas internacionales contra el Sistema de banderas de conveniencia** por parte de ITF, la **precisa formulación de objetivos y el diseño de los procesos de inspección y formación**, y la exitosa **cooperación de los inspectores en el ámbito internacional y entre distintos sindicatos** han permitido una mejor supervisión de las problemáticas condiciones laborales del transporte marítimo. Además, las autoridades portuarias tienen competencias para supervisar el cumplimiento de las normativas laborales, entre otras cosas, sobre la base de una convención internacional, la Convención Marítima de 2006 de la OIT. Son obvios los paralelismos entre los problemas en las condiciones laborales en los dos medios de transporte, aunque, como ocurre en el caso de otras instituciones maduras como BUAK o COPREVAS, sus soluciones institucionales no se pueden simplemente reproducir en otra industria, aunque también podemos tomar prestadas respuestas a problemas similares que han surgido de medidas y conceptos exitosos de la experiencia de ITF.

Para el **sector HORECA en Asturias, España**, se evaluaron las opciones para la transferencia de experiencias de la industria de la construcción (1)

una mejor cooperación entre sindicatos y organizaciones patronales para asegurar unas condiciones de trabajo dignas, una competencia justa y el cumplimiento de la normativa y (2) el desarrollo de una cooperación y un intercambio de información regulares entre los agentes sociales y la Inspección de Trabajo.

Las relaciones entre sindicatos y organizaciones de la patronal en HORECA son conflictivas y poco cooperadoras, falta una Fundación bipartita, como la establecida en el ámbito de la construcción, para financiar iniciativas estratégicas y conjuntas y no hay normativas estatutarias que pretendan mejorar el cumplimiento normativo en el sector. Las empresas HORECA (muchas de ellas pequeñas empresas) tienen pocos incentivos para desarrollar acciones conjuntas que promuevan la competencia justa, en parte porque la licitación pública sólo juega un papel marginal en las actividades de las empresas de este sector.

Por consiguiente, parece poco realista en este momento pensar en una mejora en la cooperación entre los agentes sociales del ámbito HORECA, ya que sus relaciones se caracterizan por la competencia entre ellos y por intereses opuestos, y no promueven la idea de una industria basada en principios orientados al consenso.

Respecto a la idea de establecer un intercambio de información y una cooperación regular entre los agentes sociales y la Inspección de Trabajo, se pueden sacar dos conclusiones de esta opción de transferencia:

Las organizaciones empresariales acogen y apoyan las campañas lanzadas por la Inspección de Trabajo en HORECA. Por contra, los sindicatos del sector HORECA no ven un gran potencial en la cooperación entre los agentes sociales y la Inspección de Trabajo.

Mientras las organizaciones empresariales en HORECA se mostraron positivas ante su cooperación con la Inspección de Trabajo, ésta sigue siendo superficial, reducida a un intercambio de información en la que la patronal apenas aporta nada. Los sindicatos han identificado varios motivos para una mala cooperación: la falta de recursos

humanos por parte de la inspección de trabajo para controlar un número suficiente de empresas, una débil respuesta por parte de la Inspección de Trabajo a quejas formales remitidas por los sindicatos y el poco conocimiento que se tiene en la Inspección de Trabajo sobre las preocupaciones de salud y seguridad en el sector HORECA.

LEGADOS DE INSTITUCIONES FUERTES Y COMPROMISOS DE CLASE: LÍMITES DE LA TRANSFERIBILIDAD

Los ejemplos de BUAK (como una institución de los agentes sociales fuertes en el sector de la construcción), ITF (un sindicato fuerte en el transporte), y COPREVAS/Fundación Laboral (organismo bipartito basado en sólidas relaciones industriales en construcción) muestran que las autoridades estatales se benefician de los conocimientos y competencias complementarias que instituciones de los agentes sociales pueden proporcionar en procesos que aseguren el cumplimiento normativo.

Los enfoques para la aplicación conjunta de la normativa exigen fuertes relaciones industriales, agentes sociales o instituciones de los agentes sociales.

Aunque siempre nos referimos a Austria como un ejemplo de relaciones industriales que funcionan bien, **el éxito de los agentes sociales a la hora de conseguir unas buenas condiciones de trabajo también depende, en gran medida, en su poder institucional.** El poder institucional varía de industria a industria. En la construcción, la importancia de los agentes sociales, sobre todo por la institución bipartita de los agentes sociales BUAK, es relativamente alta; en la industria del transporte por carretera no existe una institución como esa. La influencia de los agentes sociales es muy baja tanto en los objetivos como en la concreta implementación de las competencias de las autoridades de control. En este sentido, el peso de los agentes sociales del transporte se limita con frecuencia a las demandas que presenta al legislador. En

Polonia, el diálogo social no está bien desarrollado, sin embargo, **en la construcción fuertes organizaciones empresariales y sindicatos han sentado las bases para presentar propuestas específicas y dirigidas a mejorar las condiciones laborales.** En España, HORECA parece ser un sector en el que el diálogo entre los agentes sociales y la negociación colectiva tiene un alcance más limitado que en el de la construcción, centrándose en la negociación colectiva y sin un organismo bipartito sectorial que ayude en el desarrollo de las políticas de la industria. Por consiguiente, parece poco probable que los agentes sociales HORECA desarrollen medidas de aplicación conjunta de la normativa laboral como las que COPREVA implementa en el sector de la construcción.

Las intervenciones basadas en una alianza social pueden asentarse en un consenso amplio y bien negociado, pero también deben abordar las contradicciones internas del compromiso de clase.

Empleados y trabajadores tienen intereses diferentes. En este contexto, existe el riesgo de que la **voluntad de ceder en políticas de cumplimiento haga que se diluyan los objetivos y los instrumentos que pretenden mejorar las condiciones laborales,** o que las ideas de implementación estén tan alejadas que no se pueda alcanzar un acuerdo. Esto último es lo que se ha observado en España en el sector HORECA donde las relaciones industriales son conflictivas.

A la vez, la **fuerza y la eficacia de la red de inspección de la IFT emana de un enfoque conflictivo que se asienta en los recursos del poder** sindical, a saber, el poder asociativo y estructural de los sindicatos de marinos y estibadores. La amenaza y el miedo al embargo que impide al navío hacerse a la mar y la parcialidad axiomática de la ITF hacia los marinos son estrategias exitosas para conseguir mejores, o al menos dignas, condiciones de trabajo en la industria.

ARGUMENTOS PERTINENTES

- La involucración y el compromiso de actores poderosos (en término de miembros, poder institucional, instrumentos) a las medidas de aplicación conjunta de normativas es esencial y determinante para una implementación exitosa y sostenible.
- Un enfoque sectorial ayuda a desarrollar medidas adaptadas que mejoren el cumplimiento de la normativa laboral.
- Hay que buscar una estrategia de lanzamiento centrada (por ejemplo, salud y seguridad laboral, normas laborales mínimas) y con iniciativas de aplicación conjuntas financiables, especialmente en sectores con instituciones con débiles relaciones industriales.
- La cooperación internacional e interinstitucional debe ir más allá de eventos aislados. Diseñando e implementando medidas conjuntas para el cumplimiento de la normativa para establecer prácticas sostenibles, lo que requiere tiempo.
- Los ejemplos SPLIN son “maduros” desde el punto de vista institucional y están anclados en intervenciones, y su eficacia también se debe a la fortaleza, persistencia y amplia experiencia de los actores institucionales implicados



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

SPLIN Informa de Políticas #2

**Co-aplicación de las normativas laborales
en los sectores de la construcción y marítimo –
Lecciones aprendidas y opciones para su transferencia**

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 Comisión Europea dentro de la partida presupuestaria “Mejora del conocimiento en el campo de las Relaciones Industriales (GA VS/2019/0080). La Comisión Europea no se hace responsable del uso que se pueda hacer de la información contenida aquí.

