

La inspección de trabajo y la salud de los trabajadores en Europa: el proyecto CIBELES

Manuel Velázquez^a

Desde la aprobación en 2002 de la primera Estrategia Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo se viene insistiendo por los responsables de las instituciones comunitarias en la necesidad de incidir en la ejecución de las directivas sobre esta materia de manera efectiva y equivalente en todos los estados de la Unión Europea.

Con esta misma finalidad, desde 1982 se puso en funcionamiento el Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo que es más conocido por sus siglas en inglés, el SLIC (*Senior Labour Inspectors Committee*). Las actividades del SLIC, básicamente, han consistido en el intercambio de información y buenas prácticas entre las diferentes inspecciones de trabajo europeas a través de la celebración de jornadas o días temáticos, el intercambio de inspectores, la evaluación de los sistemas nacionales de inspección y la elaboración de principios y criterios comunes de inspección en distintos sectores. La actividad del SLIC, a pesar de su gran interés, apenas se ha divulgado a través de los medios habituales de comunicación (internet, publicaciones, etc.). Una situación anómala que está comenzando a subsanarse en los últimos años¹.

Los sistemas nacionales de inspección en Europa presentan peculiaridades propias pero todos ellos tienen como única competencia común la seguridad y salud en el trabajo². Habría que distinguir entre un modelo de inspección de seguridad y salud que abarcaría tanto la esfera laboral como otros ámbitos, que predomina en los países nórdicos, y otro modelo de inspección de trabajo que abarca todos los aspectos de las relaciones laborales, desde la seguridad y salud en el trabajo hasta la jornada laboral, los salarios, la seguridad social y la protección de los derechos laborales básicos.

EL RETO DEL CONTROL DE LAS CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES TRANSNACIONALES

La actividad de las inspecciones de trabajo europeas en torno al SLIC se vio alterada con la aprobación en 1996 de la Directiva 96/71/CE sobre desplazamiento temporal de trabajadores en el ámbito de la prestación de servicios.

En un principio, las regulaciones del derecho comunitario solo cubrían la libre circulación de trabajadores cuando éstos salían de sus respectivos estados para trabajar o buscar

trabajo en otros estados de la Comunidad Europea. Con el tiempo, esta circulación de trabajadores se vio ampliada con la libre prestación de servicios de las empresas que se desplazaban a otro país comunitario con sus propios trabajadores, normalmente como empresas subcontratistas del sector de la construcción o de servicios³.

Se calcula que estos desplazamientos transnacionales no afectan a más del 1 por 100 de los trabajadores europeos pero en cambio se calcula que aproximadamente sí afectan al 18,5 por 100 de todos los trabajadores que se desplazan⁴.

Para regular estos movimientos temporales de trabajadores se aprobó la mencionada Directiva que fue traspuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 45/1999. El contenido básico de la Directiva 96/71/CE y de los reglamentos comunitarios de seguridad social que también regulan estos desplazamientos consiste en la aplicación de los mínimos legales de la ley del lugar de trabajo (del país de acogida) en lo que se refiere a todas las materias que enumera el Art. 3 de la Directiva cuyo núcleo fundamental está constituido por las normas sobre salarios, jornada laboral y prevención de riesgos laborales y la aplicación a estos trabajadores de las normas de seguridad social del país de origen siempre que se sigan las normas establecidas a este respecto en los Reglamentos 883/2004 y 987/2009.

Los desplazamientos pueden ser debidos al funcionamiento normal y adecuado del mercado único europeo en el que se contrata o subcontrata a empresas especializadas para prestar determinados servicios cuyo centro de actividad se encuentra en otro país comunitario. Pero también el desplazamiento puede deberse a la ventaja competitiva que supone para las empresas del país de acogida la contratación de una empresa de otro país cuyos costos salariales, tributarios, de seguridad social, o relativos a sus actividades preventivas son inferiores a los de las empresas nacionales⁵. Es en estos supuestos en los que se presentan los problemas de posible incumplimiento y abuso por las empresas desplazadas respecto a las disposiciones nacionales en las materias previstas por el Art. 3 de la Directiva (salarios, jornada y prevención) puesto que los trabajadores que se desplazan normalmente disponen de menores recursos para hacer valer sus derechos laborales ya sea por la falta de

^a Inspector de Trabajo y Seguridad Social.

Correspondencia:
Manuel Velázquez
mvelazquezf@meys.es

conocimiento del idioma o de las costumbres del país de acogida así como de los medios de defensa legales.

El problema que se plantea para las Inspecciones de Trabajo europeas respecto a los trabajadores desplazados es el del control efectivo de sus condiciones de trabajo. Para llevarlo a cabo es precisa la colaboración y cooperación entre la Inspección del país de acogida y la Inspección del país de origen ya que puede darse algunas de estas situaciones típicas:

- Que la empresa supuestamente desplazada solo desarrolle su actividad en el país de acogida. Existiría así un fraude en el desplazamiento cuya finalidad es evitar la plena aplicación de la legislación nacional del país en el que se desarrolla la actividad por ser ésta más gravosa. En lo que respecta a la prevención de riesgos laborales esto podría ocurrir respecto a las obligaciones de formación, vigilancia de la salud y servicios de prevención.
- Que la empresa desplazada incurra en incumplimientos constitutivos de infracción que no pueden ser investigados y perseguidos. En materia de prevención esto sucede cuando se investiga un accidente de trabajo y la empresa retronó al país de origen o cuando se le impone una multa que ya no puede ser ejecutada en el país de acogida.
- Que la empresa lleve a cabo conductas infractoras de parecida naturaleza en los desplazamientos a distintos países utilizando equipos o agentes peligrosos. Para controlar estas conductas es precisa la acción de control coordinada de las inspecciones de diversos países.

Estos tres ejemplos, referidos a temas de prevención también podrían ampliarse a otros supuestos referidos a otras materias. Lo que se pone de manifiesto es la necesidad de que exista cooperación entre las inspecciones de trabajo de los diferentes estados europeos para controlar los desplazamientos, investigar las infracciones y ejecutar las sanciones de forma transfronteriza.

EL PROYECTO CIBELES

Esta fue la causa del nacimiento del Proyecto CIBELES cuyos informes y propuestas finales pueden ser consultados en la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁶.

El proyecto ha sido liderado por la Inspección de Trabajo española y ha contado con la participación de las inspecciones de nueve países europeos. En este proyecto se ha realizado un análisis de cuáles son las medidas necesarias para que se lleve a cabo de forma eficiente la mutua asistencia entre inspecciones de trabajo en las tareas de control y vigilancia de los trabajadores desplazados.

Las conclusiones del proyecto se pueden resumir del siguiente modo:

1. La cooperación en las acciones de control y vigilancia de la Inspección de Trabajo necesitan de una regulación legal previa para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre protección personal de datos dictada en desarrollo de la Directiva 95/46/CE.
2. En segundo lugar, es necesario que los Inspectores dispongan de una información previa sobre las empresas y trabajadores que se desplazan para poder efectuar con eficacia sus actuaciones. En este sentido se pro-

pone la formación de sistemas de información entre inspecciones al tiempo que se simplifican las obligaciones de comunicación de las empresas que se desplazan dentro de una estrategia en la que todas las partes se benefician (*win-win strategy*).

3. En tercer lugar, se propone la regulación de todas las formas de asistencia mutua para la investigación de posibles infracciones que abarquen desde el requerimiento de información a otras inspecciones (ya en vigor a través del sistema IMI, Internal Market Information System, un sistema de intercambio de información entre autoridades nacionales de los países comunitarios para el adecuado funcionamiento del mercado único), las formas de comunicación espontánea a otras inspecciones sobre posibles infracciones de las empresas desplazadas y otras formas de acción conjunta como la formación de equipos de investigación conjuntos o la audiencia de testigos de los accidentes de trabajo.
4. Y en cuarto lugar, se proponen la aprobación de mecanismos de ejecución transfronteriza de las sanciones administrativas ya que la actual Decisión Marco 2005/214 (traspuesta a nuestro ordenamiento por la Ley 1/2008) solamente cubre las sanciones penales y las sanciones administrativas que puedan ser recurridas ante tribunales penales, que es un tipo de procedimiento y sanción solamente previsto en el ordenamiento alemán.

La regulación que puede establecer estas mejoras es la que va a promover la Comisión Europea con la presentación en el primer semestre de 2012 de una Directiva sobre control y aplicación (*enforcement*) de la Directiva 96/71/CE sobre desplazamientos transnacionales⁷. Esperamos por ello que las conclusiones del Proyecto CIBELES tengan su fruto en la aprobación de esta nueva Directiva cuya adopción puede suponer una sustancial mejora en las acciones de control de las Inspecciones de Trabajo europeas en el control y vigilancia de las condiciones de los trabajadores transnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. Comisión Europea [citado 23 feb 2012]. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=153&langId=es&intPageId=685>
2. Decisión 95/319/CE de la Comisión Europea por la que se crea un Comité de altos responsables de la inspección de trabajo. Comisión Europea, 12 de julio de 1995.
3. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 27 de marzo de 1990 [citado 23 feb 2012]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989CJ0113:ES:PDF>
4. European Commission. Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009 [citado 23 feb 2012]. Disponible en: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6554&langId=en
5. Cremers J. In search of cheap labour in Europe. European Institute for Construction Labour Research. Bruxelles: CLR Studies; 2011.
6. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Project CIBELES [citado 23 feb 2012]. Disponible en: http://www.mejss.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/11/20111122_not_web_port.html
7. European Commission. Conference on Fundamental Social Rights and the Posting of Workers in the Framework of the Single Market [citado 23 feb 2012]. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=347&furtherEvents=yes>