

2018-2020

OBSERVACIONES UPIT
AL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO



OBSERVACIONES UPIT

AL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO 2018-2020

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

- 1.1. UPIT, como organización representativa de los/as Inspectores/as de Trabajo y Seguridad Social, valora que se nos haya consultado previamente a su publicación y que se hayan acogido por las personas responsables del Ministerio algunas de nuestras observaciones en la reunión recientemente mantenida, sin perjuicio de su remisión escrita.
- 1.2. UPIT comparte globalmente el cambio en las **prioridades** de actuación para la ITSS que el texto del Plan que hemos conocido contiene:
 - Parte de la base de que el problema principal hoy son las **condiciones de trabajo, la calidad del empleo y la protección social** de los trabajadores.
 - Sitúa el **incumplimiento de las normas** laborales y de Seguridad Social como causa del aumento de la **desigualdad**, la precariedad y el deterioro de las condiciones de trabajo de los asalariados.
 - Relaciona este deterioro con las dificultades de sostenimiento del **sistema público de Seguridad Social**.
 - Coloca como causa fundamental el impacto de la **Reforma laboral de 2012**.
 - Identifica como un problema esencial el incumplimiento en materia **salarial**, recobrando algo que parecía olvidado por los poderes públicos: el salario es el contenido más importante del contrato de trabajo. Y, además, su impacto en el sistema de Seguridad Social es determinante.
- 1.3. Comprendiendo el impacto de opinión que puede tener el **título** del Plan¹, entendemos sin embargo que puede dar lugar a equívocos. España es un Estado democrático en el que las relaciones de trabajo no pueden ser definidas, ni siquiera por extensión, con el término “explotación”. La libertad sindical está reconocida en su más amplia concepción. La ITSS funciona desde hace mucho tiempo con un nivel de eficacia y dedicación que resiste favorablemente cualquier comparación con los países más desarrollados. Nuestro sistema judicial responde también a las exigencias de cualquier país

¹ En borradores iniciales, el Plan se titulaba “contra la explotación laboral”, no “por un trabajo digno”.

de nuestro entorno. No parece, por tanto, muy adecuado, dar la idea de que la explotación laboral es la moneda común en España.

Los abusos han crecido al calor de la crisis y de las políticas aplicadas. Y sobre todo de la deriva de **expulsión del Derecho del Trabajo** de crecientes colectivos de trabajadores, bien desequilibrando el poder de decisión a favor del empresariado y contra la capacidad de acción colectiva de las personas trabajadoras, bien favoreciendo, incluso institucionalmente, la proliferación de formas abusivas y fraudulentas de relación civil para relaciones que en realidad lo son por cuenta ajena. Las mayores facilidades para el abuso y el fraude derivan también de la **supresión normativa de controles sindicales y administrativos** a la acción empresarial.

Puesto que el Plan pretende no ser simplemente un “Plan de Inspección”, debería a nuestro juicio denominarse “*Plan de recuperación de la protección del Derecho del Trabajo*”. De igual forma que saludamos el cambio de denominación del Ministerio, el Plan debería insistir en este concepto.

- 1.4. Compartimos, en ese mismo sentido, la idea de que **el Plan ha de centrarse en el control de las empresas o sectores con mayor nivel de fraude** o incumplimiento. No solo para la defensa de los derechos de los/as trabajadores/as, sino también para asegurar que no se extiende la competencia desleal en perjuicio de las que cumplen la ley. Queremos insistir además en que no es sostenible un sistema social, pero tampoco productivo, que no persiga a los infractores. La situación económica actual, con el espectacular crecimiento de los beneficios empresariales y de la productividad global, son un punto de partida muy favorable. Es necesario revertir la tendencia de los últimos años que ha descuidado la actuación inspectora en materia “laboral”. Se partía de la base de que la presencia sindical generalizada permitiría aminorar la presión de la ITSS, pero la realidad hoy no es esa. **El debilitamiento sindical** producido por la reducción de su capacidad contractual **exige colocar en primer lugar la exigencia de cumplimiento de las normas más básicas**: salarios, jornada y horario, uso abusivo de los contratos temporales y a tiempo parcial, etc.

2. PROPUESTAS GENERALES.

- 2.1. El propio Plan sitúa en la raíz de la injusta situación actual de los trabajadores las modificaciones legislativas de la Reforma laboral de 2012. UPIT se ha pronunciado repetidas veces sobre el tema. Más allá del juicio global que nos merece la Reforma, nos corresponde como organización de Inspectores de Trabajo señalar los efectos que sobre la efectividad de nuestro trabajo se han producido. **Es muy difícil pretender combatir el fraude y el abuso tras la eliminación de muchos de los instrumentos de control** a nuestro alcance. De su recuperación depende el éxito del Plan.

En el Plan se contiene una referencia a determinadas modificaciones parciales de la Reforma, que compartimos. Pero queremos identificar las que nos parece, no solo importante sino urgente, que hay que abordar, dado su impacto en el fraude y en las facilidades que ofrece para el incumplimiento de la norma:

- a) La recuperación de la **prevalencia** (art. 84 ET) **del convenio sectorial sobre el de empresa en toda su amplitud** (no sólo en salario y jornada, sino también en el resto de los derechos reconocidos), dejando para el convenio de empresa la adaptación a las específicas condiciones de trabajo. Es esta una medida que no solo tendrá repercusión positiva en las empresas nacionales, sino también –y muy importante- en los casos de desplazamiento transnacional que burlan fácilmente nuestra legislación en abierto dumping social.
- b) La **recuperación de las excepciones** (art. 41 ET) a la modificación sustancial de condiciones de trabajo (básicamente salario y jornada) que con el contenido actual han eliminado en la práctica la causalidad. Nuestra experiencia es que en multitud de casos los acuerdos son abusivos y escapan incluso del control de las comisiones paritarias de los convenios colectivos.
- c) La exigencia de un **registro eficaz y no manipulable del horario de trabajo** (art. 34 ET) que el Tribunal Supremo ya ha invitado a regular. Sin él es imposible controlar las horas extraordinarias, las modificaciones unilaterales de horarios o las distribuciones irregulares abusivas de jornada. Se podría estudiar la posibilidad de que se desarrolle reglamentariamente el art. 12.4.c) ET (“A estos efectos, la jornada de los trabajadores a tiempo parcial se registrará día a día y se totalizará mensualmente...”) estableciéndose un sistema de registro mecanizado y obligatorio para las empresas que contraten a tiempo parcial y accesible para la Inspección de Trabajo, único medio eficaz para controlar el tiempo real trabajado.
- d) La modificación de la **regulación del contrato a tiempo parcial** (art. 12 ET) es también inaplazable. Es necesario fijar la obligatoriedad de fijación del horario en el contrato y la **prohibición de su modificación** sin comunicación previa al SEPE (como ya se hace en los ERE de reducción de jornada). También la supresión de las horas **complementarias**, asociada a la **modificación automática del coeficiente** en el caso de que las horas realmente trabajadas superen las pactadas en un periodo determinado. Y, naturalmente, de la aplicación del registro y su comunicación al trabajador o trabajadora y a la representación legal de trabajadores/as en los términos del art. 34 ET modificado.

- e) La obligatoriedad de aplicación de los **convenios colectivos sectoriales a toda contrata o subcontrata** (incluidas las denominadas empresas multiservicios, que en su mayoría son ETT fraudulentas), así como reforzar las capacidades de control e información de la representación legal de trabajadores/as, incluida la de la empresa principal (art. 42 ET).

2.2. Naturalmente, estas propuestas urgentes, que tienen impacto directo en una acción inspectora más eficaz, no agotan el abanico de las necesarias. Insistiremos, sin ánimo de agotarlas y simplemente enunciándolas, en las siguientes:

- a) La necesidad de recuperar la intervención de la ITSS en los expedientes de **despido colectivo**, así como la posibilidad de su instancia por las personas trabajadoras.
- b) Las **modificaciones en la LISOS**: aumento de las sanciones por superación de límites en las **horas extraordinarias** y en los supuestos de **contratación fraudulenta**, tomando como referencia cada trabajador/a; **responsabilidad solidaria** de las empresas principales en las infracciones laborales y de Seguridad Social de contratas y subcontratas; tipo específico para sancionar la presencia de becarios/as sin alta.
- c) Modificaciones en la Ley reguladora de la Jurisdicción Social: simplificación del **procedimiento de oficio**, actualmente muy complejo cuando afecta a diversas provincias o CC.AA.; modificación del **plazo de prescripción de la reclamación de salarios** hasta al menos tres años (la de la infracción correspondiente) que permita el requerimiento inspector por ese plazo.
- d) Extensión a la **empresa principal de la responsabilidad** por ese mismo plazo en caso de contratas o subcontratas.
- e) Regulación de un **procedimiento especial** que permita hacer efectiva, en caso de acreditado impago de salarios y cotizaciones por las subcontratas, la responsabilidad de la principal de forma que el importe por la prestación del servicio que abona la empresa principal se destine, prioritariamente, al pago de salarios y cotizaciones de aquéllos.
- f) Potenciación de la extensión de **actas de liquidación con estimación de perjuicios económicos** simplificando en lo posible su tramitación.
- g) Prohibición taxativa de los **cursos on-line** de Prevención de Riesgos Laborales y de los ligados a los contratos formativos.

3. OTRAS OBSERVACIONES AL PLAN.

El conjunto de medidas propuestas y su orientación puede ser compartido. Pero, con independencia de que en su mayoría necesitarán de una mayor concreción, queremos observar lo siguiente:

- 3.1. La redacción del documento insiste en una **terminología** que creemos agotada o impropia. El problema de la temporalidad o la precariedad no puede definirse como *segmentación* o como *dualidad* sino directamente como fraude o como incumplimiento. Nuestra legislación ya define (el problema es que muchas veces no se cumple) la causalidad obligatoria para los contratos temporales. Se trata de hacerlo cumplir, y no de depositar la responsabilidad de la precariedad en los trabajadores con contrato fijo o estable.

Así como, cuando se trata del trabajo, no debe seguirse utilizando el término *economía irregular*, sino trabajo o salario no declarado. La economía irregular vale tanto para una factura sin IVA como para un trabajador o trabajadora cuya alta en Seguridad Social no se comunica o no se le abonan las pagas extraordinarias. Nuestra función es controlar lo segundo y no lo primero. La extendida idea, falsa por otro lado, de que, ya que en España la economía irregular o sumergida sobrepasa el 20% de la economía nacional, el 20% de los/as trabajadores/as no están declarados, es la excusa para poner en el centro del control público al trabajador perceptor de prestación y no al empresario responsable. Cuanto mayor parezca el problema de los “sumergidos”, menos se atiende a las condiciones de trabajo de los “regulares”.

Hace tiempo que habría de dejar de hablarse de *siniestralidad* para referirnos a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, siguiendo las recomendaciones del INSHT (eso de haber incluido el “Bienestar” no lo acabamos de entender). La siniestralidad es lenguaje de aseguradoras (se refiere a bienes, no a personas), no de un sistema público de protección. Hay que hablar de *accidentalidad y morbilidad laboral*. Aunque parezca más largo, es lo adecuado, y además permite “visibilizar” (como se dice ahora) las enfermedades del trabajo, que ya es hora.

- 3.2. El Plan Director es, básicamente, un plan de Inspección. Pero no ha de olvidar que alguna de las medidas concretas que en él se contienen pueden dar la impresión de que la ITSS ha venido adoleciendo de falta de diligencia en el trabajo. Expresiones como “*practicará tolerancia cero ante el abuso y el fraude legal en la contratación*” o “*prestar la adecuada asistencia técnica a empresas y trabajadores en el curso de las actuaciones inspectoras*” puede interpretarse como que hasta ahora no se ha hecho. Una cosa es la actuación inspectora, definida por la ley, y otra las prioridades que se fijen. Parece incluso contradictorio que se anuncien “avisos” a las empresas infractoras con medidas sancionadoras futuras cuando existen Instrucciones

específicas en muchos de los ámbitos de actuación, que además se vienen cumpliendo.

- 3.3. En relación con las **medidas de Prevención de Riesgos Laborales**, sería necesario valorar el incremento en la accidentalidad y su gravedad producido en los últimos años. El incremento de los **índices** de incidencia es lo importante y no su valor absoluto, con independencia del descenso de actividad en la construcción, uno de los sectores con mayor incidencia. Ha de señalarse también que la crisis ha producido un descenso en la declaración, igual que el trasvase al trabajo autónomo. La realidad que detectamos es un retroceso en la importancia de la Prevención en las empresas: inversión, actualización de evaluaciones, efectividad de las medidas preventivas, etc. Ha de insistirse en el control de las **condiciones de trabajo** y en la **integración** de la prevención, adaptando la normativa de los Servicios de Prevención a las exigencias de la Directiva Marco, que prioriza los Servicios de Prevención Propios sobre los ajenos.

En este sentido, no parece que las prioridades de la ITSS deban ser los riesgos **psicosociales**, cuando sabemos de la infradeclaración, por ejemplo, de lesiones músculo-esqueléticas o de las lesiones derivadas del riesgo químico. Sin dejar las primeras, debería centrarse el Plan en las segundas. Y en este sentido, no bastaría con la colaboración con el INSHT tal como está. Su precaria situación, junto a la nada envidiable de los Centros de Seguridad transferidos, no permite cumplir sus funciones de asesoramiento a la ITSS como centro de referencia y de contraste respecto a los Servicios de Prevención, ni tampoco las de investigación en materia de salud en el trabajo.

No compartimos en absoluto la prioridad de los accidentes de **tráfico** para la ITSS, en relación con la Prevención de Riesgos Laborales. En la inmensa mayoría de los casos no existe responsabilidad empresarial, y cuando existe, ya la investigamos. Y para ello no necesitamos hacer cursos de seguridad vial como se propone.

Finalmente, y en relación con los crecientes problemas de incumplimiento de obligaciones con los trabajadores por parte de las **Mutuas** (que deberían volver a ser “de la Seguridad Social” y abandonar su intrusión en la gestión de las prestaciones públicas fuera de su estricto ámbito, lo que exige la revisión de la Ley 35/2014), deberían tipificarse sanciones específicas en la LISOS.

- 3.4. La proliferación de **falsos autónomos**, ya contratados directamente, ya a través de falsas cooperativas, y tanto en empresas “tradicionales” como en las tecnológicas (no de economía *colaborativa*, que no lo son), es la consecuencia, como se ha dicho, de la **protección institucional de estas prácticas**. Se trata de trabajadores/as por cuenta ajena **expulsados** de la protección del Derecho del Trabajo y disminuidos (no carentes) de protección social:

- a) Las medidas de modificación de la LETA que se tomaron recientemente, so capa de una pretensión de mejora de sus condiciones, tienen un impacto negativo al favorecer su exclusión. La tarifa plana es un incentivo, no para iniciar actividades por cuenta propia, sino para facilitar la conversión de trabajadores/as por cuenta ajena en falsos autónomos. Las facilidades en la cotización de Seguridad Social constituyen un ataque al sistema, que se sostiene con los cotizantes asalariados, y que brinda prestaciones no proporcionales a la cotización (menores carencias, complementos a mínimos) a costa del conjunto del sistema. Nuevamente se financia a cargo del sistema público una ventana de fraude empresarial que **socializa indebidamente** sus costes: salariales, de Seguridad Social, de prevención, de indemnizaciones, etc.
- b) Los falsos autónomos se han extendido en sectores tan dispares como la sanidad o la enseñanza, las telecomunicaciones, la construcción o las empresas manufactureras o de servicios. Las actuaciones inspectoras, hasta ahora, se han circunscrito a casos de denuncia, pero no se han planificado sectorialmente y en todo el territorio nacional para extenderlas. Así se ha afectado también a la competencia. Es urgente establecer como prioritarias estas actuaciones, **planificadas, sectoriales, globales y con criterios comunes**. El papel de coordinación (en su caso de la Dirección Especial) es esencial a este respecto.
- c) Una atención específica debería dedicarse a poner de manifiesto que bajo la capa de la **economía social** se ha excluido del Derecho del Trabajo a multitud de trabajadores/as. Socialmente se confunde la asociación libre y democrática para cooperar en el trabajo con la condición formal de socio/a de una cooperativa que, como se ha empezado a demostrar, no es sino una forma de desposeer a los trabajadores de todos sus derechos. El trabajo en paralelo con la Dirección General de Economía Social para la **desclasificación** de las cooperativas fraudulentas es esencial al respecto.
- d) Debería establecerse en todo caso la obligatoriedad de extender **sanción** a las empresas que empleen a falsos autónomos, falsos cooperativistas, falsos becarios, etc., bien por la aplicación del tipo de falta de alta, bien mediante un nuevo tipo referido a encuadramiento indebido.
- e) Por último, con los instrumentos legislativos actuales (art. 1 y 8 ET) es perfectamente posible hacer frente a estos abusos. Solo hace falta una acción decidida del poder público, incluida la consolidación de la jurisprudencia que se va conociendo. Intentar introducir **figuras o supuestos “intermedios” o “a medida de sectores” es**

contraproducente. La infausta experiencia de los TRADE ya ha sido bastante aleccionadora.

- 3.5. Una de las líneas de trabajo que deberían también abrirse es el examen del cumplimiento normativo de los **Centros Especiales de Empleo**. Al amparo de esta figura han proliferado empresas multiservicios, que no cuentan con un centro de trabajo adaptado, sino que se limitan a **proveer de trabajadores/as** a menor coste, lucrando bonificaciones y subvenciones indebidas y colocando a las personas trabajadoras en inferiores condiciones. Deslindar lo que son verdaderos Centros Especiales de Empleo y lo que es simple abuso permitiría dotar de mayores ayudas e incentivos a los primeros y reincorporar a sus plenos derechos a los/as trabajadores/as de las empresas fraudulentas.
- 3.6. Específicamente en cuanto a los **falsos becarios**, aparte de modificar el título de la vigente Medida Operativa (no sabemos qué es *regularización* en ese contexto) debería dirigirse la campaña a las “*fábricas de becarios*”, dedicadas a amparar la suscripción de convenios de prácticas con empresas.
- 3.7. Se establece como prioridad en el Plan la lucha contra la discriminación por razón de género. En particular, la denominada *brecha salarial de género*. Significativamente, se reconoce que la diferencia estadística global entre los salarios de hombres y mujeres se debe a dos causas fundamentales: la **falta de formación** de las mujeres de más edad, en relación con la ocupación en **trabajos o sectores menos cualificados** y su sobrerrepresentación en los **contratos a tiempo parcial**. La ITSS tiene larga experiencia en actuaciones de discriminación salarial -directa e indirecta-, así como en general de prácticas discriminatorias, incluido el acoso sexual y laboral, con resultados muy positivos, aunque quizá no suficientemente conocidos. Nuestra competencia reside en la comprobación “en cada empresa” y sabemos que cada vez es menor el número de incumplimientos que se detectan en materia salarial.

La reversión de lo que se denomina *brecha salarial de género* no puede ser responsabilidad de la ITSS y muy difícilmente va a resolverse con más control inspector. Claro que, si se realizan las modificaciones legales urgentes que se han propuesto más arriba, podrá contribuirse a la superación de las dos causas principales identificadas. Pero el resto de nuestro trabajo deberá ser conducido, como hasta ahora, a través de las denuncias, con la colaboración de las representaciones legales de trabajadores/as y de los sindicatos. La participación de la ITSS en el examen de legalidad de los contenidos de los convenios colectivos (no sólo de su lenguaje inclusivo) también podría ser una contribución positiva. No se trata, finalmente, de la creación de “*unidades de lucha*” (lenguaje con connotaciones un tanto bélicas), que muchas Inspecciones provinciales no pueden conformar en la práctica por su tamaño, sino de la simple

especialización de inspectores o grupos de ellos. Y parece claro que las medidas específicas relativas a garantizar la igualdad por razón de género u orientación sexual que aparecen separadas de este punto deberían quedar comprendidas aquí.

- 3.8. Hemos dicho ya, cuando el Ministerio creó el denominado *Buzón del fraude*, que no nos parecía el instrumento correcto, ya que la ley prohíbe las denuncias anónimas, y por más que algunas de ellas puedan reconvertirse en órdenes de jefatura. Hacer hincapié por parte del poder público en un buzón de anonimato, aparte de otros inconvenientes, es contradictorio con lo que debería ser un objetivo esencial: dar a conocer en todos los ámbitos el **deber de sigilo de la ITSS respecto del origen de las denuncias y la garantía de indemnidad** de las personas trabajadoras ante las posibles represalias empresariales por la denuncia. El miedo de las y los trabajadores a enfrentarse con el empresario incumplidor solo se neutraliza fortaleciendo la representación colectiva y sindical y conociendo los derechos que le asisten. El poder público ha de fomentar este conocimiento y no al revés.
- 3.9. Finalmente, y en relación con nuestras condiciones de trabajo, saludamos los anuncios de refuerzo del Organismo Estatal y de la aprobación de una nueva RPT, que esperamos potencie y reconozca debidamente nuestro trabajo. Esperamos que se cuente con nuestra participación en su desarrollo.

En lo inmediato, es importante que las campañas prioritarias se incentiven mediante la mayor valoración de la actividad en esas materias y que no se superpongan a las ya planificadas. El Plan no puede sustentarse en el aumento de la actividad individual sino en su mayor eficacia. Es necesaria una mejora sustancial en la planificación, incluyendo el análisis de resultados y su eficiencia, así como revisar la capacidad de respuesta del sistema al conjunto de compromisos a adquirir con las entidades con las que se suscriben convenios de colaboración, para evitar la superposición de trabajos y la desatención de las prioridades inspectoras.

Queremos también poner de relieve la urgente necesidad de contar con asistencia de profesionales informáticos en las Inspecciones provinciales que aligeren nuestro trabajo de tratamiento de datos y nos permitan dedicar nuestro tiempo a nuestras propias labores. En este mismo sentido, es urgente que INTEGRRA nos facilite el trabajo y no al contrario, por ejemplo, permitiendo la remisión automática de listados de altas o bajas de oficio o solucionando los problemas derivados de la tramitación inspectora de propuestas de liquidación y requerimientos de pago.

En Madrid, 16 de julio de 2018.

SECRETARIADO PERMANENTE

UNIÓN PROGRESISTA DE INSPECTORES/AS DE TRABAJO