

Notas sobre los problemas de la actuación de la Inspección de Trabajo y S.S. en el sector agrícola

Luis Pérez Capitán

La agricultura, como sector económico y productivo, ha tenido una peculiar relación con el Derecho Social y con los distintos sistemas coactivos que se han generado dentro de éste para proteger su vigencia. Es bien conocido el retraso legislativo y fáctico en la aplicación del Derecho del Trabajo al trabajador agrícola. Naciendo el Derecho del Trabajo como una rama jurídica destinada a regir las relaciones del nuevo mundo productivo surgido con la Revolución Industrial, la tardanza reseñada no era una sino una consecuencia natural de su propia teleología. Incluso ahora, cuando parece considerarse al trabajador asalariado agrícola como un trabajador por cuenta ajena sin calificativos, perviven ciertas peculiaridades normativas –v.g.: su adscripción a un Régimen de la Seguridad

Social con un campo de protección desfavorable– junto con otros condicionantes que veremos más tarde le sitúan en una posición distinta o desfavorable frente al trabajador de otros sectores productivos.

De forma idéntica, el ámbito agrícola ha sido observado por la Administración con una suerte de mal disimulada incomodidad que, a mi juicio, está hoy aumentada. El retraso en la protección por la Inspección de Trabajo del mundo agrícola tiene un clásico ejemplo en la regulación de la propia OIT en cuyo seno se origina en 1947 un primer Convenio, el número 81, destinado a regular la “inspección de trabajo en la industria y el comercio”¹, debiendo esperar a dos décadas más tarde, para la aprobación en 1969 de un Convenio de estructura y contenido similares, el 129².

1 Ratificado por España en 1950.

2 Ratificado por España en 1970.

Para exponer, aun sumariamente, las condiciones de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es necesario partir de la realidad del sector, tanto social, como normativa y desde ella constatar cual es la actual disposición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con ella de las distintas Autoridad Laborales en torno al mismo.

ESQUEMAS DE LOS FACTORES CARACTERÍSTICOS DEL AGRO ESPAÑOL EN RELACIÓN AL DERECHO SOCIAL

- El factor humano³: la población ocupada. Desde el punto de vista demográfico, es lugar común en todos los científicos sociales destacar la pérdida constante de peso del sector agrícola en el conjunto de la población activa, consecuencia, sin duda, del proceso de modernización del mundo agrario español. En 1999, el porcentaje de población activa inserto en el mundo agrario suponía el 7%, en proceso de disminución continuada. En 1997, la población trabajadora agraria suponía tan solo el 8% del total de población activa, frente al 42% de 1960, el 25% en 1970 y el 16% en 1981, datos que son un fiel reflejo del vertiginoso cambio de la sociedad española. Ya en 1998, se cifra en 1.031.000 sujetos la población ocupada en sector agrario frente a un total de 13.342.100, es decir, menos del 8% del total de población ocupada. En este siglo, se mantiene la tendencia pese a un breve repunte en números absolutos. Así, en el 2003 de un total de

1.134.000 de trabajadores afiliados al Régimen Especial Agrario –840.700 asalariados, 293.500 por cuenta propia–, pasamos a 1.047.200 en el 2005 –771.900 asalariados, 275.200 trabajadores por cuenta propia–, teniendo en cuenta que en el primer año el número de trabajadores afiliados se calcula en un total de 16.613.600 y en el 2005 de 17.528.500. En cuanto a la composición de la mano de obra agrícola, los más recientes estudios sociales destacan una serie de interesantes fenómenos que afectan a la realidad sobre la cual debe actuar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: Por un lado, la disminución de la importancia de lo que se ha venido en denominar “ayuda familiar”, es decir de la aportación de trabajo a la explotación de la familia campesina, que se ve sustituida por la mano de obra asalariada. Por otro, la introducción en cada vez mayor medida de mano de obra extranjera de gran diversidad –africana, hispanoamericana y del este de Europa– en las explotaciones agrarias con un peso disímil de cada colectivo en función del área geográfica. Todo ello ha matizado la tradicional diferencia entre explotaciones de escala reducida en régimen familiar cuyos titulares pueden requerir para su subsistencia de la realización de otras actividades y el relativo pequeño número de grandes explotaciones con base territorial suficiente con titulares que desarrollen o no en ellas su actividad acuden al uso de asalariados fijos o eventuales, generalizándose el uso de la mano de obra asalariada, incluso para tareas muy breves y puntuales.

3 Las características de la sociedad rural actual son expuestas con concisión por López Pérez, Pedro Miguel, “Mundo rural y Subsidio agrario”, dentro de la obra colectiva coordinada por José Manuel Cansino Muñoz-Repiso, *El campo andaluz y extremeño: la Protección Social Agraria*, Madrid, 2003, p. 149 a 178.

Y es que, en la actualidad, vivimos una peculiar situación: el trabajador asalariado agrícola es a menudo un trabajador extranjero⁴, y es más, con mucha, demasiada frecuencia, frente a los bienintencionados e inútiles esfuerzos de nuestro legislador y Gobierno, un trabajador “sin papeles”, un trabajador sin permiso de trabajo. Damos como un dato suficientemente conocido la consideración del sector agrícola como una de las puertas de acceso del extranjero no comunitario al mundo laboral español, sean cuales sean las condiciones en que preste sus servicios.

- El factor psicológico-social. Como tal me atrevería a calificar la ausencia de una conciencia empresarial en grandes sectores de la clase patronal agraria, esencialmente en los pequeños propietarios. La utilización breve y discontinua, vinculada a las distintas campañas, de mano de obra asalariada no es percibida por el pequeño agricultor como una conversión a la condición de empresario. Tal vez por esa mencionada discontinuidad en la prestación, por la misma brevedad en su uso; o, por otros factores concurrentes: V.gr.: la consideración de la explotación agrícola como una actividad marginal al ser la segunda actividad del agricultor; la utilización de cuadrillas de trabajadores extranjeros comandadas por un “tratante” que aporta la mano de obra y negocia las condiciones de su prestación, haciéndose responsable de la misma, fenómeno que inmerso directa-

mente en el mundo de la delincuencia, supera la figura de la cesión ilegal; etc.

- En el ámbito del moderno Derecho Social, una pieza clave es el Derecho de Prevención de Riesgos Laborales. Como elemento fáctico trascendental ligado a esta rama jurídica encontramos los datos sobre siniestralidad. En el ámbito agrario, si bien los índices de incidencia y los valores absolutos⁵ muestran la bajada en los datos sobre siniestralidad, las cifras siguen siendo alarmantes: 80 muertos, 881 accidentes graves, sobre un total de 34.750 accidentes en el año 2005. Y lo que es más importante, en un sector que se caracteriza por una importante utilización de mano de obra sin legalizar, la ausencia de datos fiables no es una manifestación demagógica, sino una desgraciada realidad que determina la existencia de un importante porcentaje de infradeclaración, con lo que, paradójicamente, el aumento de las cifras absolutas de siniestralidad en ciertas áreas del sector, acompañadas de una aumento de la población afiliada sería más un éxito que un fracaso.

Entre las causas principales de la siniestralidad en el sector agrícola, constatamos que durante los años 1993 a 1997 el agente principal en la producción de accidentes mortales fue el tractor con una media de 15 muertes al año, destacando por su incidencia los accidentes acaecidos por vuelco lateral o hacia atrás del citado vehículo.

4 El 13,34% de los extranjeros legales trabaja en el sector agrario, dentro de ellos el 19,7% de los hombres. Un porcentaje muy importante que se ve aumentado en demarcaciones territoriales concretas, Manuel Jaén García al respecto, “Mercado de trabajo e inmigración en España. Especial referencia al caso andaluz”, dentro de la obra colectiva coordinado por José Manuel Cansino Muñoz-Repiso, *El campo andaluz...*, cit. p. 196 y 187.

5 Véanse las cifras contenidas en el estudio sobre evolución de la siniestralidad de abril 2004-marzo 2005 a abril 2005 a marzo del 2006 en la página web del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En los resultados de la Encuesta de Condiciones de Trabajo 2005 –publicada recientemente en la *Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm. 38, julio del 2006, p. 30 a 46–, el ámbito agrario queda excluido de la muestra.

También son importantes, pero en menor grado, los accidentes acaecidos por máquinas automotoras y remolques. Y, dentro de las causas generales, destacan como factor de riesgo, las caídas a distinto nivel, con 26 muertos en 1997. En general, empero, las caídas a distinto y mismo nivel son la forma principal en las que se produjeron los accidentes durante los años 1993 a 1997. Tendencia que continúa en 1998, donde de 43.189 accidentes con baja, corresponden 5.582 a caídas al mismo nivel, y 4.456 a caídas a distinto nivel. Sin embargo, de gran importancia son también los sobreesfuerzos que en 1998 superan al factor anterior, alcanzando los 10.461 accidentes, a los que siguen en importancia los golpes con objetos o herramientas –8.205 accidentes–, caídas de objetos –1.659 por manipulación, 438 por desplome–, atrapamientos –1.847, por o entre objetos, 208, por vuelco de máquinas, tractores o vehículos– y 1.640 por proyección de fragmentos. El análisis efectuado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el año 2002⁶ demuestra que las caídas a distintos niveles, los atrapamientos por vuelco de máquinas, tractores o vehículos, siguen siendo importantes en la determinación de los accidentes mortales, originando cada una de estas dos causas el 17% de los accidentes mortales en el sector.

- Desde el punto de vista normativo, ni en el área de Prevención de Riesgos Laborales y ni en el ámbito Laboral en sentido estricto,

el núcleo esencial es disímil al del resto de los sectores; sí en el ámbito de la Seguridad Social. Pero fuera de ese núcleo básico normativo aparecen algunas particularidades. Así, en materia de jornada en el campo del Derecho Laboral⁷. Y en materia de Prevención de Riesgos Laborales, advertimos algunas diferencias de calado. Y si bien, el texto legal fundamental es el mismo, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 8 de noviembre de 1995 con las ulteriores modificaciones, existen importantes matices en un aspecto tan importante como la regulación del lugar de trabajo. De esta forma, el R.D. 486/1997 de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo excluye por mor de su art. 1.2 e) de su ámbito de aplicación los “campos de cultivo, bosques, y otros terrenos que formen parte de una empresa o centro de trabajo agrícola o forestal pero que estén situados fuera de la zona edificada de los mismos”. Exclusión que se solventa mediante la remisión⁸ a la hoy obsoleta Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971. Ha transcurrido casi una década desde la remisión operada por el R.D. 486/1997 y la Ordenanza sigue vigente y los distintos Gobiernos se han mostrado incapaces de regular esta materia, aguardando a una normativa comunitaria.

Es en materia de Seguridad Social y Empleo, donde se mantienen una serie de diferencias motivadas por la persistencia

6 Datos extraídos de la página “web” del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En concreto, estos últimos del Análisis mortalidad accidentes 2002 –Tabla 45–.

7 Art. 5 del R.D. 1561/1995, de 21 de septiembre, que regula las jornadas especiales de trabajo.

8 Disposición Derogatoria Única. 2.1 del R.D. 486/1997.

de un régimen especial, el Régimen Especial Agrario, cuyo actual fundamento reside, respecto de los trabajadores asalariados, en la presión de la clase empresarial agraria. La realidad social a la que respondía la creación y pervivencia de este Régimen durante la Dictadura franquista, ha sido radicalmente transformada, política, cultural y económicamente⁹.

- En el área de la negociación colectiva, se manifiesta una notable debilidad del sindical en este ámbito, sin perjuicio de excepciones en ciertos subsectores o zonas geográficas delimitadas, lo que influye en la determinación de las condiciones de trabajo de los operarios incluidos en este ámbito.

LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL SOBRE EL SECTOR AGRARIO

La organización en nuestro país de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social bajo una doble dependencia es el resultado de la propia vertebración política del mismo. Así, desde el punto de vista orgánico, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social depende de la Autoridad Central, imbricada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Y, desde el punto de vista funcional, la dependencia opera respecto de la Autoridad Autónoma en áreas tales como Prevención de Riesgos Laborales, Laboral

en sentido estricto, y Empleo. Todo ello en función de la regulación estatutaria. Acorde con esta singular estructuración los “objetivos y programas” de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social están regidos por las decisiones de las diversas Comisiones Territoriales¹⁰ de cada Comunidad Autónoma en todas sus áreas funcionales. Estas Comisiones Territoriales son organismos de composición paritaria, Administración Central y Administración Autónoma, que determinan la planificación anual de este organismo.

Para conocer cuál es la presencia del sector agrario en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es esencial analizar dos aspectos: El primero: la actuación planificada para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El segundo las cifras de la actuación inspectora más reciente.

Para advertir cuál es la atención dirigida al sector agrario por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es imprescindible la lectura y análisis de Acuerdos tomados en el seno de las distintas Comisiones Territoriales como real órgano de direccionamiento político de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Hecho esto, se advierte que la presencia del sector agrícola en aquellos es realmente muy escasa, frente a otros sectores protagonistas de la acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: paradigmáticamente la construcción, al menos en la rama de Prevención de Riesgos Laborales. Las menciones al agro en los acuerdos de las distintas Comisiones Territoriales son las siguientes¹¹:

9 Puede consultarse, Pérez Capitán, Luis, *El concepto de trabajador autónomo en la Previsión Social Española*, Madrid, CES, 2005, p. 125 a 163, donde se analiza el origen y primera evolución del hoy Régimen Especial Agrario.

10 Creadas por el art. 17 de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 14 de noviembre de 1996, se articulan a través de los diversos Convenios entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma. En la actualidad, existen en todas la Comunidades Autónomas excepto en el País Vasco.

11 Consultados en el volumen editado por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Planes y objetivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* para 2006.

- Comunidad Autónoma Andaluza. Se efectúa una escueta referencia acción en materia de economía irregular y trabajo de extranjeros en “invernaderos” y “actividades estacionales”.
- Comunidad Autónoma de Aragón. Dentro de las actuaciones en el ámbito de en Prevención de Riesgos Laborales se prevé actuar sobre: el “sector vinícola. Descargaderos de uva.”, reseñándose como contenido de la campaña: “examinar las condiciones de seguridad en los descargaderos de uva de las empresas de elaboración de vino”. En ellas, “las actuaciones se desarrollarán con carácter previo al inicio de la campaña, seleccionándose las empresas en función del volumen de trabajadores y de producción”, programándose un total de 25 actuaciones. En esta misma Comunidad Autónoma, se programan como prioritarias las visitas en la agricultura junto a otros sectores –hostelería, comercio, construcción– en materia de Economía Irregular y Trabajo de Extranjeros.
- Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Se dispone en el área de empleo irregular y trabajo de extranjeros el desarrollo de diversas “campañas de control de actividades agrícolas estacionales”, con subcampañas de vendimia –60 actuaciones–, y otras actividades estacionales –en una cifra idéntica de actuaciones, 60– adscritas según la dimensión poblacional de la provincia.
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Dentro de la campaña de vigilancia de condiciones de los trabajadores extranjeros, se hace una referencia que tal vez podría abarcar al sector agrario, si bien el único que se reseña específicamente es el de hostelería, dentro de los trabajos de temporada. Solo hay una mención respecto a la previsión de investigar accidentes laborales agrícolas.
- Comunidad Autónoma de Murcia. Se establecen 700 visitas dentro de la campaña de “lucha contra la Economía Irregular”.
- Comunidad Autónoma Valenciana. En el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales, se planifica una campaña específica, con una primera fase divulgativa, frente a los vuelcos en tractores, dirigida fundamentalmente a empresarios del Régimen Especial Agrario. En el ámbito del control de la economía irregular, se determina una campaña de control de actividades agrícolas estacionales fundada en el “control de la contratación irregular, principalmente de ciudadanos extranjeros (...) en las provincias de Castellón y Valencia” dentro del subsector de cítricos, concretándose la acción en diversas zonas explícitamente detalladas. Igualmente, se prevén como campañas: la recogida del níspero en Alicante y Castellón; la vendimia en Alicante y Valencia y la campaña hortofrutícola, especificando zonas y periodos, así como el número de actuaciones, órdenes de servicio a realizar por provincia (40 Alicante, 120 Castellón, 270 Valencia).

El segundo de los elementos mencionados: las cifras de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social nos aporta un resultado parejo. En el año 2005¹², sobre un total de 366.769 visitas 10.602 correspondieron a la agricultura, cantidad muy inferior a la dedicada al sector estrella, la construcción

¹² Estos datos han podido ser consultados gracias a la gentileza de Antonio Salvador y el equipo de la Subdirección General de Asistencia Técnica de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como parte del informe anual aun no publicado a la OIT.

–128.966– pero también a otros como hostelería –40.023–, o industria siderúrgica –17.208–. Aun cuando superior a los datos del subsector de la alimentación –4.616– y similar al ramo de transportes –11.724–. Por lo demás, las cifras parecen demostrar que el nivel de observancia en el sector agrícola no es el más adecuado en parcelas importantes del Derecho Social. Así, si bien las actuaciones en el ámbito agrario supusieron el 2,25% del total de las actuaciones en el área de relaciones laborales, conllevaron el 7,40% de de las sanciones impuestas. E, igualmente, se afloró el 8,18% del empleo sumergido –4.161 altas–, a pesar de derivarse tal del 3,49% de las acciones inspectoras totales. En relación la seguridad y salud laboral, donde el nivel de incumplimiento en el sector agrícola es notorio, el porcentaje de actuaciones sobre el total es pequeño 1,62% del que se deriva el 1,83% sobre el total de sanciones impuestas.

Como vemos el peso del sector agrario es bastante leve en el ámbito de la actuación planificada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ello no por la existencia de preferencia alguna en los órganos técnicos de la misma, sino por diversas causas. Entre ellas, la propia decisión política de las Autoridades competentes que orientan la acción inspectora hacia otros sectores, lo que, a su vez, es consecuencia de la opción en este sentido por las propias organizaciones sindicales y la ausencia de interés de los medios de comunicación social al respecto.

PROBLEMÁTICA Y VÍAS DE SOLUCIÓN

Expuesta la actual relación sector agrario-Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es más conveniente efectuar una parca reflexión acerca de la problemática de la acción inspec-

tora en este ámbito y de las vías de solución a los problemas que se plantean.

Los factores de mayor calado que hay que tener en cuenta a la hora del desarrollo de la labor inspectora en el ámbito agrícola son los siguientes:

- La formación del personal inspector. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social muestran una muy adecuada formación en las áreas laborales en sentido estricto, empleo y Seguridad Social y una mayor debilidad en el área de Prevención de Riesgos Laborales que muestra problemas muy específicos tanto de seguridad –maquinaria agrícola– como de higiene –utilización de substancias muy características y diversas como fertilizantes y plaguicidas–, sin contar con el tema ergonómico, completamente abandonado hoy por hoy en el sector. Para contrarrestar las posibles carencias en el área de la Prevención de Riesgos Laborales la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social viene programando desde el año pasado seminarios de formación específica destinada al estudio de los riesgos en el sector agrícola impartidos en Pamplona y Sevilla por especialistas a nivel nacional. A ello habría que añadir la aportación especializada que puede suponer la nueva figura de los Técnicos Habilitados, siempre que se dedique parte de este colectivo al ámbito agrario.
- La propia organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, adscrita periféricamente mayoritariamente a capitales de provincia, tiene grandes beneficios pero no para el acceso al mundo agrícola. De este modo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social necesita para el conocimiento real de las situaciones de incumplimiento de la normativa social del auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –policía municipal,

guardia civil, policías autonómicas— y entidades municipales, así como de organizaciones sindicales. En la actualidad, el grado de colaboración con estas entidades debe incrementarse substancialmente.

- La importante situación de eventualidad o, incluso, de ilegalidad en la que se encuentra un elevado porcentaje de la mano de obra, proveniente, además, en muchos casos de países alejados de nuestro entorno cultural¹³, llegando el operario en muchas ocasiones a ignorar nuestro idioma.

Todos estos factores nos sitúan ante una realidad distinta que propicia una actuación inspectora necesariamente diferente en sus formas

a la propia de los sectores “más avanzados”. Los problemas a abordar serán generalmente más básicos, primarios y arcaicos —cesión ilegal de trabajadores, tráfico de mano de obra, alojamiento, pago del salario, permiso de trabajo, alta en la Seguridad Social, adscripción a un Régimen u otro de la Seguridad Social, etc.— que los que son objeto de investigación en otras esferas del mundo productivo, siendo casi desconocidas cuestiones que cada vez conforman con mayor importancia el acercamiento de la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España, tales como derecho sindicales, organización y gestión preventiva, riesgos psicosociales, etc.



“La segunda cosecha (Renadio)”. 1879.
Julien Dupré.
Goupil & Co., N.Y.

¹³ Son interesantes los comentarios efectuados por Manuel Jaén García al respecto, “Mercado de trabajo e inmigración en España. Especial referencia al caso andaluz”, dentro de la obra colectiva coordinado por José Manuel Cansino Muñoz-Repiso, *El campo andaluz ...*, cit. p. 192 a 196.