

SECCIONES ESPECIALES/SPECIAL SECTIONS

Corporatismo y coproducción en la lucha contra el empleo irregular: un estudio de caso

Corporatism and co-production against irregular employment: a case study

Pablo Sanz de Miguel 
Universidad Autónoma de Barcelona, España
pablo.sanz@notus-asr.org, pablo.sanz.demiguel@uab.cat

Recibido / Received: 17/03/2021
Aceptado / Accepted: 03/06/2021



RESUMEN

El artículo aborda la cuestión de la concertación y cooperación entre agentes sociales y estatales en la lucha contra el empleo irregular. El análisis se lleva a cabo desde un enfoque teórico que combina elementos del marco neocorporatista y la perspectiva de la coproducción aplicada a las políticas de inspección de trabajo (co-inspección). El material empírico deriva de un estudio de caso centrado en una acción de cooperación entre los agentes sociales y la inspección de trabajo. Dicha acción se desarrolla en España, a nivel autonómico (Asturias), en un sector, la construcción, que presenta los rasgos propios del centro de trabajo fragmentado como resultado de prácticas ampliamente extendidas de flexibilización de la organización de la producción. El análisis confirma la relevancia y complementariedad de los enfoques teóricos contrastados, y contribuye a explicar los factores que determinan la configuración del consenso en el ámbito estudiado y la eficacia de este tipo acciones de cooperación para combatir el empleo irregular.

Palabras clave: Neocorporatismo, coproducción, agentes sociales, inspección de trabajo, construcción.

ABSTRACT

The article addresses the topic of concertation and collaboration between social partners and state authorities in the framework of the policies fighting against irregular employment. The analysis draws on a theoretical approach which combines neo-corporatist and co-enforcement perspectives. Empirical material presented is based on a case study which has researched an action in which social partners and the labour inspectorate cooperate with a view to co-enforce labour regulation. The action studied is developed in Spain at regional level (Asturias) in the construction sector. This sector has become fissured as a result of widespread practices which have increased flexibility of production organisation.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Sanz de Miguel, P. (2021). Corporatismo y coproducción en la lucha contra el empleo irregular: un estudio de caso. *Revista Española de Sociología*, 30(4), a77. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.77>

The analysis confirms the relevance and complementarity of the theoretical approaches contrasted. It also contributes to understand the factors which explain how the consensus in this field is reached and the effectiveness of this kind of cooperation actions to tackle irregular employment.

Keywords: Neocorporatism, co-production, social partners, labour inspectorate, construction.

INTRODUCCIÓN

El empleo irregular, entendido como aquel que incumple o se sitúa al margen, de manera parcial o total, de la regulación existente, se ha incrementado en los últimos años en los países europeos (Eurofound, 2016). En el actual contexto de inseguridad y precariedad, aumenta el temor entre los trabajadores más vulnerables a denunciar los fraudes e irregularidades a que se ven expuesto. Las instituciones de inspección de trabajo encuentran además crecientes dificultades para acometer sus funciones debido a la fragmentación de las formas de empleo (Riesco-Sanz, 2020a; Rubery et al., 2018) y al impacto de diversas estrategias de flexibilización de la organización de la producción (Weil, 2014). El sindicalismo, por su parte, atraviesa desde hace décadas, con distintas variaciones nacionales, una crisis de representación que ha implicado, entre otros aspectos, el debilitamiento de su capacidad para participar en la gobernanza de las relaciones de empleo y tener presencia en las empresas (Sanz de Miguel et al., 2020; Baccaro y Howell, 2017; Gumbrell-McCormick y Hyman, 2013).

En respuesta a esta problemática, calificada por algunos autores como una crisis institucional de la capacidad de control y reforzamiento de la regulación (Amengual y Fine, 2017), la investigación social ha estudiado y conceptualizado en los últimos años diversas acciones y estrategias de las instituciones de inspección de trabajo encaminadas a mejorar su eficacia (Mustchin y Martínez Lucio, 2020; Weil, 2018; 2014; 2011; Hardy y Howe, 2015; Piore, 2011; Piore y Schrank, 2008). La literatura de las Relaciones Laborales, por su parte, ha aportado una amplia variedad de ejemplos de acciones del sindicalismo y, en menor medida, de las organizaciones empresariales y la negociación colectiva sectorial, para hacer frente a la expansión de distintas formas de empleo irregular (Riesco-Sanz, 2020b; Sanz de Miguel, 2019; Pulignano, Ortiz Gervasi y De Franceschi, 2016). Sorprendentemente, la investigación enmarcada en esta disciplina no ha prestado gran atención al análisis de la concertación y cooperación entre los agentes sociales y las instituciones públicas especializadas en el ámbito de la inspección y control de la regulación laboral. Y esto pese a la constatada existencia de ejemplos e iniciativas (Eurofound, 2017a, 2017b); y pese a la amplia y variada literatura que, desde el enfoque teórico del neocorporatismo, ha estudiado los procesos de concertación social en diversos ámbitos nacionales y niveles políticos (González Begega y Luque Balbona, 2014; Regalia, 2004; Baccaro, 2003; Molina y Rhodes, 2002; Lope, Gibert y Ortiz, 2002). Este descuido ha privado a los investigadores de herramientas conceptuales permitientes para el análisis y comprensión de estas experiencias y, en términos políticos, ha limitado el rango de opciones consideradas para hacer frente al empleo irregular.

Con vistas a complementar este vacío ostensible en la literatura de las Relaciones Laborales y la Sociología del Trabajo, el presente artículo aborda la cuestión de la concertación y cooperación entre los agentes sociales y la inspección de trabajo en la lucha contra el empleo irregular, a partir del estudio de caso de una acción desarrollada

en España, a nivel autonómico (Principado de Asturias), en el sector de la construcción. Los objetivos específicos de la investigación que guían el trabajo empírico son:

1. Identificar y analizar los factores que permiten entender el surgimiento del consenso corporatista en el ámbito de la lucha contra el empleo irregular y su pervivencia en el tiempo frente a cambios en el contexto económico y regulatorio
2. Analizar la implementación de la acción con vistas a identificar aquellos aspectos de la cooperación entre los agentes sociales y la ITSS que pueden redundar en un aumento de la eficacia en la lucha contra el empleo irregular, así como los principales obstáculos y desafíos

Desde un punto de vista teórico, el análisis combina elementos del enfoque neocorporatista y la “co-inspección”¹, perspectiva esta última que apenas ha encontrado resonancia en el contexto europeo y no se ha explorado aún en España.

Tras esta introducción, la estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se aborda el estado de la cuestión sobre el empleo irregular en el sector de la construcción. En segundo lugar, se revisan las principales aportaciones de la literatura vinculadas a las respuestas estatales y de los agentes sociales ante la problemática del empleo irregular. En tercer lugar, se sintetizan las principales definiciones del neocorporatismo y las líneas básicas de la perspectiva teórica de la co-inspección, y se explicitan los diferentes focos analíticos de cada enfoque. En cuarto lugar, se presenta la metodología empleada, basada en un estudio de caso que sigue un enfoque cualitativo. En quinto lugar, se exponen los resultados del trabajo empírico. El artículo finaliza exponiendo unas conclusiones.

EL EMPLEO IRREGULAR: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y CARACTERÍSTICAS EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

El empleo irregular había sido tradicionalmente un objeto de estudio relativamente residual en Europa y España. Sin embargo, en los últimos años han aumentado las publicaciones científicas que abordan específicamente esta cuestión (Riesco-Sanz, 2020a; Sanz de Miguel, 2019; Eurofound, 2016). Una característica definitoria de buena parte de la literatura sobre el empleo irregular es su interés por la perspectiva sectorial. Perspectiva que se enraíza en el reconocimiento de la singularidad del sector en términos de regulación, políticas de gestión empresarial y características de la fuerza de trabajo (Bechter, Brandl y Meardi, 2012). De este modo, se identifican publicaciones centradas en el análisis sobre el falso becario en el periodismo (García de Madariaga y Arasanz, 2019); las falsas cooperativas en la industria cárnica (Riesco-Sanz, 2020b); o el uso fraudulento de diversas políticas de flexibilidad horaria en el sector de la limpieza (Eurofound, 2017c).

La investigación que se presenta en este artículo ha adoptado también una perspectiva sectorial, centrándose en la construcción. Actividad que registra en la mayoría de los países europeos una incidencia de empleos irregulares superior a la media. La literatura ha explicado este fenómeno debido a la intersección de ciertos elementos estructurales, como su carácter intensivo en mano de obra (Eurofound, 2017b); las características societales de la mano de obra y, en particular, la elevada proporción de trabajadores inmigrantes (Meardi, Martín y Riera, 2012) o con el estatus de desplazados según la Directiva europea 96/71/EC (Riesco-Sanz, López y Maira Vidal, 2019); y el recurso generalizado de la subcontratación como parte esencial de las

¹ Co-inspección es el término con el que en este artículo se traduce al castellano el concepto de “co-enforcement”. Pese a que la palabra “enforcement” tiene una acepción más amplia, nos hemos decantado por esta traducción dado que el concepto de co-enforcement se ha empleado para analizar experiencias de cooperación entre los agentes sociales y las instituciones públicas en el ámbito de la inspección de trabajo.

políticas de gestión de la mano de obra (Eurofound, 2017b; Muñoz-Villalba, Lindon y Rebollar-Rubio, 2017). Respecto a la subcontratación, cabe destacar que ha sido y es una práctica tradicional del sector de la construcción como resultado de los diferentes niveles de especialización de las empresas y cierta dependencia de una demanda económica cíclica (Muñoz-Villalba, Lindon y Rebollar-Rubio, 2017; Behling y Harvey, 2015). Sin embargo, frente a estas prácticas legítimas, es común encontrar en el sector otro tipo de estrategias de subcontratación con las cuales las empresas pretenden ahorrar costes laborales y eludir las responsabilidades con relación a distintos aspectos de la regulación laboral. Este es, por ejemplo, el caso de las estrategias de subcontratación en las que la empresa promotora solo desempeña el papel de administradora, subcontratando la mayor parte de la actividad a pequeñas y medianas empresas (PYMES) o a trabajadores autónomos (Eurofound, 2017a). O, singularmente, aquellas prácticas en las que las empresas recurren a la figura del falso autónomo, con el objetivo de mantener el control sobre la mano de obra y, simultáneamente, reducir sus obligaciones y responsabilidades con relación a la regulación laboral, la negociación colectiva u otros elementos asociados al contrato laboral (Behling y Harvey, 2015).

La literatura ha explicado la relación existente entre subcontratación y empleo irregular debido a que las empresas subcontratadas, con menor poder de mercado y negociación, operan bajo estrechos márgenes de beneficios. Esto implica que el recurso a condiciones de trabajo precarias e irregulares es en ciertos casos un prerequisite para la solvencia (Weil, 2014). En España, la subcontratación se ha identificado como un factor clave para entender la alta prevalencia de accidentes laborales y siniestralidad en el sector de la construcción, con un promedio de accidentados muy superior al del resto de los sectores económicos, que afecta particularmente a trabajadores de PYMES y autónomos (Muñoz-Villalba, Lindon y Rebollar-Rubio, 2017). Para hacer frente a los abusos relacionados con la subcontratación y, particularmente, revertir sus efectos negativos en los accidentes laborales, se aprobó en el año 2006 una nueva normativa a través de la Ley 32/2006 (Monreal de la Iglesia, 2008). Sin embargo, a pesar de esta regulación, se han seguido constatando irregularidades en los procesos de subcontratación con consecuencias negativas en cuanto a la salud y seguridad de los trabajadores, el salario y el acceso a diferentes derechos sociales, debido a los problemas para garantizar su cumplimiento. Estos problemas se exacerbaron además con la irrupción de la crisis económica de 2008 (Muñoz-Villalba, Lindon y Rebollar-Rubio, 2017).

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE RELACIONES LABORALES FRENTE AL EMPLEO IRREGULAR: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las políticas públicas destinadas al control del cumplimiento de la regulación laboral desplegadas a través de las instituciones de la inspección de trabajo han dado muestras de ineficacia en los últimos años (Eurofound, 2016).

En este contexto, la literatura ha puesto el foco en dos tipos de respuestas estatales complementarias, aunque centradas en problemáticas distintas. La primera enfatiza la necesidad de que las instituciones de inspección de trabajo incrementen sus recursos humanos, habida cuenta la relación observada entre esta variable y los resultados en términos de prevención del fraude (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2006). Se apunta, en este sentido, al efecto disuasorio relacionado con el volumen de las inspecciones, que otorga a las empresas incentivos racionales para observar la normativa. Esta propuesta ha sido recurrente en el caso español, tanto en la literatura científica (Martínez Lucio, 2016), como en el discurso sindical (Sanz de Miguel, 2019).

La segunda propuesta se centra en los aspectos organizativos que pueden determinar la eficacia de la inspección de trabajo (Blanc, 2018; Weill, 2018, 2014, 2011; Hardy y Howe, 2015; Piore, 2011; Piore y Schrank, 2008). En este marco pueden situarse

las investigaciones centrada en la comparación internacional del modelo latino (Francia, España, etc.) y liberal o anglosajón de inspección de trabajo (Piore, 2011; Piore y Schrank, 2008). Y, particularmente, la propuesta elaborada por Weil (2011, 2014, 2018), a través de su enfoque sobre la “inspección estratégica” (“strategic enforcement”). Esta propuesta se centra en cómo reformar las estructuras organizativas y estrategias de acción de la inspección de trabajo para responder a la compleja realidad de los modelos empresariales actuales. Su enfoque promueve priorizar sectores en los que existe una mayor proporción de trabajadores vulnerables con escasa disposición a denunciar y presentan los rasos del “centro de trabajo fragmentado”. Concepto este último que alude a modelos empresariales marcados por la existencia de intrincadas redes de subcontratación que determinan el fraude al segmentar el mercado y forzar a las empresas en los niveles inferiores de la subcontratación a recurrir a irregularidad y fraudes para competir (Weil, 2014). En segundo lugar, el enfoque se centra en considerar de forma explícita el efecto disuasorio en diversos ámbitos a la hora de diseñar estrategias y programar evaluaciones. En tercer lugar, apuesta por la perdurabilidad o sostenibilidad de las actuaciones, superando enfoques meramente reactivos centrados en atender denuncias puntuales. Finalmente, incide en la necesidad de favorecer efectos sistémicos en diversos planos (geográfico, sectorial, etc.) (Weil, 2018; 2014; 2011).

Al margen de la literatura centrada en las políticas estatales de inspección de trabajo, pueden reseñarse los resultados de las publicaciones que, desde la disciplina de las Relaciones Laborales, han estudiado las respuestas de los agentes sociales frente a la expansión de diversas formas de empleo precario e irregular. La mayor parte de esta literatura se ha centrado en el estudio y comparación de diversas iniciativas sindicales centradas en la mejora de la representación de diversos colectivos precarios (autónomos dependientes o falsos autónomos, becarios, trabajadores de plataformas, etc.) con vistas a reforzar el cumplimiento de sus derechos y mejorar sus condiciones laborales (Sanz de Miguel, 2019; Vandaele, 2018; Pulignano, Ortiz Gervasi y de Franceschi, 2016). Por otro lado, algunos estudios han identificado y descrito acciones negociadas entre los sindicatos y las organizaciones empresariales, con distinto impacto y éxito, dirigidas a desarrollar respuestas alternativas o complementarias a las acciones estatales para luchar contra el empleo irregular (Riesco-Sanz, 2020b; Eurofound, 2017a, 2017b). Estas iniciativas han aparecido en sectores o actividades en las cuales prevalece el empleo irregular y, en casos como el sector de la construcción, las organizaciones patronales se interesan por la problemática debido a sus efectos perniciosos en la competencia empresarial (Eurofound, 2017a, 2017b).

En lugar de analizar de forma aislada las políticas públicas de inspección de trabajo y las acciones de los agentes sociales, el presente artículo se interesa por las acciones de concertación en las cuales los agentes sociales y las autoridades estatales cooperan en el diseño e implementación de las políticas de inspección de trabajo. Acciones que pueden analizarse a nivel teórico a través de las aportaciones del neocorporatismo y la “co-inspección”, que se presentan en el siguiente apartado.

CONCERTACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO: NEOCORPORATISMO Y “COINSPECCIÓN”

El análisis de la formulación e implementación de políticas públicas a través de acuerdos entre gobiernos, organizaciones empresariales y sindicatos se ha analizado de forma preponderante desde la perspectiva del neocorporatismo. Un concepto elástico que, desde finales de los 70, se ha definido bien como un modelo de intermediación de intereses caracterizado por la tendencia monopolística de los grupos de interés en el ámbito de la representación, merced al reconocimiento e intervención del Estado

(Schmitter, 1974); bien como un proceso de concertación (Schmitter, 1981; Lehbruch, 1977). La primera definición ha implicado una focalización en los elementos estructurales desde perspectivas que, particularmente en la década de los 80, tendieron a explicar los procesos corporatistas como respuestas funcionales a distintos imperativos o necesidades del capitalismo (Molina y Rhodes, 2002; Pérez Yruela y Giner, 1985). Esta perspectiva se ha criticado por su rigidez e incapacidad para explicar las adaptaciones del corporatismo frente a los cambios contextuales e institucionales, y su limitación para entender la aparición de pactos sociales en contextos nacionales que, como el español, carecían de los prerequisites estructurales e institucionales (alta densidad sindical, concentración de la representación, etc.) (Royo, 2006; Baccaro, 2003). La segunda definición, según la cual el corporatismo se presenta, fundamentalmente, como un proceso político, supone, por el contrario, otorgar primacía analítica a los aspectos relacionados con las dinámicas del “intercambio político” (Pizzorno, 1978) entre el Estado y los grupos de interés, a través del cual cada organización intenta alcanzar ciertos beneficios a cambio de concesiones en distintos ámbitos. Esta corriente interpretativa antepone el peso explicativo de los objetivos y estrategias de los actores frente a la lógica institucional, ofreciendo mayor flexibilidad analítica (Molina y Rhodes, 2002). Pese a la distinción apuntada entre estas dos principales definiciones, es destacable que la literatura del neocorporatismo ha tendido a integrarlas debido a su interrelación empírica, avanzando al mismo tiempo en la formulación de prerequisites estructurales menos rígidos (Baccaro, 2003; Molina y Rhodes, 2002).

El marco conceptual neocorporatista ha dado muestras de una gran riqueza, ostensible en su capacidad para analizar la amplia variedad de formas nacionales y niveles políticos (local o sectorial) bajo los que se ha presentado, así como sus mutaciones históricas (Vesa, Kantola y Skorkjær Binderkrantz, 2018; González Begega y Luque Balbona, 2014; Regalia, 2004; Baccaro, 2003; Lope, Gibert y Ortiz, 2002; Rhodes, 1998). No obstante, una laguna reseñable de esta literatura se identifica con relación a la concertación en el ámbito de las políticas de inspección de trabajo que se han desarrollado, principalmente, a nivel sectorial (Riesco-Sanz, 2020b; Eurofound, 2017a, 2017b). Y esto pese a las valiosas aportaciones que este enfoque teórico puede brindar a la hora de explicar las características estructurales e institucionales que las posibilitan y la racionalidad y lógicas del intercambio político que subyacen en la mismas. Curiosamente, el principal intento por teorizar la cooperación entre el Estado, los sindicatos y las empresas en este ámbito, la “co-inspección”, se ha apoyado en corrientes teóricas ajenas al neocorporatismo. Desde esta perspectiva, el foco de análisis se ha situado en el diseño e implementación de las acciones de cooperación y no en el proceso de concertación o las características del marco institucional que dan cobijo a estas acciones.

La “co-inspección” (“co-enforcement”) es un concepto acuñado por Amengual y Fine (2017) y Fine (2017) para describir y analizar las iniciativas de cooperación entre el Estado, los sindicatos y, en menor medida, las empresas, con vistas a reforzar el cumplimiento de la regulación laboral (Amengual y Fine, 2017; Fine, 2017). La perspectiva de la “co-inspección” combina elementos de dos principales enfoques teóricos. En primer lugar, se inspira en las propuestas de “regulación responsable” (“responsive regulation”) y el modelo de “tripartismo” propuesto por Ayres y Braithwaite (1991). Dicho modelo promueve un orden institucional que supera la disyuntiva entre la regulación basada en el mercado o el Estado, favoreciendo la participación ciudadana través de grupos de interés. Frente a los modelos neocorporatistas, Ayres y Braithwaite (1991) enmarcan su análisis en una tradición política republicana que otorga mayor relevancia a la participación directa de la ciudadanía, y centra sus propuestas en ámbitos de regulación situados en el nivel micro (centro de trabajo, etc.). Por lo que respecta al papel de los grupos de interés, éste se circunscribe a la labor de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de las políticas públicas (“guard the guardians”), una vez que el Estado les reconoce y otorga una posición entre el agente regulador y el agente regulado. En el ámbito de la inspección de trabajo, esto implicaría

el reconocimiento institucional de la representación sindical a nivel de empresa como tercera parte. Este actor compartiría, junto con el empresario, ciertos derechos tales como acompañar al inspector de trabajo durante el proceso de evaluación, solicitar entrevistas o reuniones con el funcionario antes o después de la visita a la empresa, recibir los informes de inspección o cualquier correspondencia posterior, así como reclamar algún tipo de acción adicional (Ayres y Braithwaite, 1991).

Dado que la perspectiva de Ayres y Braithwaite (1991) se centra en la función fiscalizadora que los grupos de interés desempeñan en el proceso regulatorio, dejando de lado su contribución al diseño e implementación de políticas públicas, Amengual y Fine (2017) y Fine (2017), complementan su propuesta teórica recurriendo, en segundo lugar, a la teoría de la coproducción. La coproducción se define como

Un proceso mediante el cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por los individuos que no están en la misma organización [...] que implica que los ciudadanos puedan desempeñar un papel activo en la producción de bienes públicos y servicios de importancia para ellos” (Ostrom, 1996, p. 1073).

La focalización de este enfoque teórico en el diseño e implementación de políticas públicas permite a Amengual y Fine (2017) y Fine (2017) complementar su marco analítico contemplando las diversas funciones políticas y, fundamentalmente, operativas, que los agentes sociales (básicamente sindicatos) pueden desempeñar en el marco de la cooperación con la inspección de trabajo.

De la teoría de la coproducción (Ostrom, 1996), Amengual y Fine (2017) extraen dos factores que son particularmente relevantes en el análisis de las acciones de cooperación entre la inspección de trabajo y los agentes sociales. Por un lado, la existencia de elementos no sustituibles aportados por las autoridades y los agentes sociales. Según Ostrom (1996), si los insumos aportados por los ciudadanos son sustituibles y no complementarios a los que ya posee o puede poseer la administración pública, no existe potencial para favorecer sinergias que mejoren la producción de servicios. Sobre la base de esta idea, Amengual y Fine (2017) argumentan que, al cooperar con las autoridades de inspección de trabajo, los sindicatos, pero también las empresas, aportan recursos difícilmente reemplazables. Así, los sindicatos pueden contribuir a reforzar el cumplimiento de la regulación en base a su continua presencia en el centro de trabajo y su conocimiento tácito del proceso productivo. El Estado, por su parte, tiene el monopolio sobre los poderes coercitivos que se emplean para inducir a las empresas a observar la regulación. La importancia de estos elementos no reemplazables no implica, sin embargo, minusvalorar el papel que en estas iniciativas tiene el mero trasvase de recursos entre los agentes sociales y el Estado para incrementar la capacidad de las instituciones de inspección de trabajo. Aspecto este último que reviste particular importancia en los contextos en los cuales se ha aplicado este enfoque (Estados Unidos, Argentina, etc.), marcados por las limitaciones presupuestarias y en términos de recursos humanos de la inspección de trabajo (Fine, 2017).

Por otro lado, se subraya la importancia que adquiere la construcción y el mantenimiento del apoyo político a la cooperación en el interior de cada organización. Dentro de la administración pública, Amengual y Fine (2017) y Fine (2017) enfatizan la importancia de forjar el apoyo político no solo en los niveles de toma de decisión sino, sobre todo, a nivel de los inspectores de trabajo. Esto se debe a que los inspectores de trabajo tienen bastantes poderes discrecionales y, por tanto, deben estar motivados para cooperar (Piore, 2011). Los sindicatos, por su parte se enfrentan al dilema de abandonar estrategias más combativas o adversativas que pueden implicar la modulación de sus denuncias o críticas a las instituciones estatales. En todos los casos, la cooperación implica que cada agente ceda algo de control sobre tareas y decisiones que, antes de la cooperación, recaían exclusivamente en él.

Finalmente, puede destacarse que la co-inspección se ha asociado también a la inspección estratégica (Weil, 2018; 2014; 2011), principalmente por su tendencia a concretarse en ciertos sectores “fragmentados” y favorecer la perdurabilidad de las acciones gracias al compromiso de los sindicatos y empresas (Fine, 2017).

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

Los resultados del trabajo empírico que se presentan en el siguiente apartado forman parte de un proyecto europeo de investigación que ha analizado prácticas de “co-inspección” en el sector de la construcción en tres países europeos (Austria, España y Polonia).

El interés originario de los investigadores era analizar, en distintos contextos nacionales, políticas estatales y de relaciones laborales encaminadas a reducir la incidencia del empleo irregular. Tras revisar la bibliografía en la fase previa al diseño de la investigación, se optó por un enfoque de estudio de caso “theory driven” (Verd y Lozares, 2016; Yin, 2014) encaminado a contrastar el marco teórico de la co-inspección, debido a su capacidad para explicar el potencial incremento en la eficacia de las políticas públicas de inspección de trabajo merced a la implicación activa de los sindicatos. En congruencia con este enfoque, se seleccionaron y analizaron en los tres países experiencias de cooperación entre los agentes sociales y las autoridades estatales que fueran congruentes con el concepto de la co-inspección, a partir de una estrategia de investigación basada en el estudio de casos múltiples.

Al mismo tiempo, se ha intentado contribuir al refinamiento de esta perspectiva, explorando su complementariedad con el marco analítico del neocorporatismo. Este último marco se escogió por abordar elementos a nuestro juicio importantes y no contemplados por la perspectiva de la co-inspección, relativos a la comprensión de los diferentes factores que contribuyen a la configuración de consensos entre los distintos actores implicados y, particularmente, entre sindicatos y organizaciones empresariales.

En el presente artículo se presentan únicamente los resultados del caso de estudio investigado en España. Opción viable en términos metodológicos por haberse abordado de manera holística, pudiendo así contribuir, incluso sin la referencia comparativa a los casos estudiados en los otros dos países, a los objetivos de la investigación. Se trata de una acción desarrollada a nivel autonómico (Principado de Asturias), que comprende procesos de concertación y cooperación bipartita y tripartita desarrollados desde la década de los 90 y centrados en las políticas de lucha contra el empleo irregular. A través de tales procesos se confiere a los agentes sociales competencias para realizar inspecciones a nivel de empresa y coparticipar en el control de la regulación laboral; y se institucionaliza la comunicación y el trasvase de información entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y los agentes sociales.

Para la recolección de datos se recurrió, en primer lugar, a un análisis documental de la regulación del sector y de los diferentes documentos relativos a las prácticas neocorporatistas y de cooperación existentes (acuerdos, protocolos de cooperación, etc.). En segundo lugar, a un trabajo de campo que combinó la realización de 10 entrevistas semiestructuradas y la observación directa. Las entrevistas se realizaron a los agentes sociales (sindicatos, patronal y fundación paritaria) y Estatales (Comisión Territorial de la ITSS) involucrados en la negociación, diseño e implementación de la acción. En cuanto a la observación directa, ésta se centró en el acompañamiento del investigador a los denominados “delegados de prevención” nombrados por la parte sindical y patronal, con competencias para supervisar la regulación laboral en el sector de la construcción, a lo largo de su jornada de trabajo durante dos días. Con ello se pretendía ahondar en la comprensión de la implementación de la acción con vistas a completar la información extraída en las entrevistas. La observación fue de tipo

abierto y no participante, y se realizó previo acuerdo de autorización por parte de la Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación (COPREVAS), compuesta por sindicatos y patronal. El acuerdo contemplaba el permiso para que el investigador acompañara a una pareja de delegados de prevención (nombrados por la parte sindical y patronal) a todas las obras inspeccionadas durante las dos jornadas de observación. Como parte del acuerdo, se permitía al investigador realizar preguntas con anterioridad y posterioridad a las inspecciones en las obras. El tipo de registro se realizó mediante la toma de notas de campo durante la observación, y mediante la grabación del audio de las preguntas y respuestas anteriores y posteriores a las visitas de las obras.

Tabla 1. Entrevistas del trabajo de campo

Organización	Puesto desempeñado	Acrónimo
Federación de Construcción y Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) de Asturias.	Secretario de salud laboral, medio ambiente y comunicación y miembro de la junta directiva de la Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación (COPREVAS) y de la Junta Rectora de la Fundación Laboral de la Construcción.	S1
Federación de Industria, Construcción y Agro de la Unión General de Trabajadores (UGT) de Asturias.	Secretario de organización y salud laboral y miembro de la junta directiva de la Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación (COPREVAS) y de la Junta Rectora de la Fundación Laboral de la Construcción.	S2
Confederación Asturiana de la Construcción (CAC-ASPROCON)	Director de CAC-ASPROCON y miembro de la junta directiva de la Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación (COPREVAS) de la Junta Rectora de la Fundación Laboral de la Construcción	OE
Fundación Laboral de la Construcción de Asturias	Subdirector	FLC1
Fundación Laboral de la Construcción de Asturias	Directora área económica y financiera	FLC2
Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación (COPREVAS)	Delegado de prevención nombrado por la parte empresarial	DP1
	Delegado de prevención nombrado por la parte empresarial	DP2
	Delegado de prevención nombrado por la parte sindical	DP3
	Delegado de prevención nombrado por la parte sindical	DP4
Inspección de Trabajo y Seguridad social (ITSS)	Inspector de Trabajo y Seguridad Social coordinador del equipo de economía sumergida. Representante de la ITSS en COPREVAS	ITSS

RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO

En este apartado se presentan los resultados del estudio de caso a través de dos secciones. La primera sección describe las principales características de la acción estudiada y analiza los factores explicativos que permiten comprender la configuración del consenso. La segunda sección presenta el análisis de la implementación de la acción prestando atención a la identificación de aquellos aspectos de la cooperación entre los agentes sociales y la ITSS que redundan en un aumento de la eficacia en las políticas frente al empleo irregular.

Concertación y cooperación en la lucha contra el empleo irregular: principales características y factores explicativos en torno a la configuración del consenso

En el sector de la construcción en el Principado de Asturias, sindicatos y patronal han cooperado desde hace décadas de forma autónoma y con la Comisión Territorial de la ITSS con vistas a mejorar la garantía y el cumplimiento de la regulación laboral. Esta cooperación se remonta a la década de los 90, cuando los agentes sociales regularon de forma autónoma innovadores mecanismos destinados a mejorar el control y cumplimiento de la regulación laboral, en constante colaboración con la ITSS.

Concertación y cooperación bipartita

El principal hito del consenso bipartito en torno las acciones de control del empleo irregular fue la creación de la “Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación” (COPREVAS), regulada en el convenio colectivo regional-sectorial de 1997. COPREVAS fue una institución pionera en el contexto español debido a la introducción de los denominados “delegados regionales de prevención”, que comenzaron a operar en febrero de 1999. Los agentes sociales acordaron nombrar y contratar a cuatro delegados de prevención que en el año 2001 se ampliaron a ocho (cuatro designados por la organización patronal y cuatro por los sindicatos). Su objetivo era mejorar y ampliar la cultura de prevención a través del asesoramiento a empresas; y reforzar el cumplimiento de la normativa de salud y seguridad, y aquella vinculada a la contratación laboral (incluyendo aquí todas las cuestiones relacionadas con la subcontratación e inscripción irregular en convenios colectivos). A tal efecto, se les confirió competencias para entrar libremente en todo centro de trabajo; realizar entrevistas tanto con los representantes de los trabajadores como con los empleadores; y recomendar al responsable del proyecto de construcción la suspensión de la obra en caso de graves riesgos para la salud o la vida de los trabajadores (Convenio Colectivo de Construcción de y Obras Públicas del Principado de Asturias. Disposición Adicional Segunda). Sobre la base de la información recabada, COPREVAS contemplaba también, en un protocolo de actuación posteriormente aprobado, la posibilidad de adoptar una perspectiva más punitiva, a través de la tramitación de una denuncia ante la ITSS.

En los primeros años, los agentes entrevistados reconocen que las principales actuaciones de COPREVAS se centraron en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, en un contexto particularmente dramático en términos de accidentalidad. Sobre este ámbito, los agentes sociales concibieron la figura de los delegados con un carácter eminentemente pedagógico. Así, el protocolo de actuación acordado entre sindicatos y patronal estableció que, como paso previo a la presentación de una denuncia por parte de COPREVAS ante la ITSS en este ámbito, se requería que los delegados de prevención hubieran realizado tres visitas acompañadas de dos

“notificaciones”. En este contexto una “notificación” se define como un aviso escrito emitido por COPREVAS a través del cual se conmina a una empresa a reparar o revertir la irregularidad observada por los delegados. Esta orientación, que se mantiene en la actualidad, fue clave para favorecer el consenso y la consolidación de este mecanismo, al permitir a la patronal representar la figura de los delegados como un instrumento de asesoramiento y apoyo a las empresas que les puede ayudar incluso a evitar sanciones económicas por parte de la ITSS.

Pese a que el control del fraude contractual se contempló desde el inicio en la regulación de COPREVAS, los agentes entrevistados coinciden en señalar que fue, particularmente, a partir de la crisis de 2008, cuando se priorizaron las intervenciones en este ámbito. En estos años, se incrementaron en la región las estrategias fraudulentas de subcontratación que se concretaron, de forma preponderante, en la figura del falso autónomo. Adicionalmente, los representantes de los agentes sociales e ITSS coincidieron en subrayar durante las entrevistas la relevancia del “falso encuadramiento”. Irregularidad según la cual empresas que operan en el sector de la construcción del Principado de Asturias se adscriben a convenios colectivos de otros sectores o de otras Comunidades Autónomas, con el objetivo de evadir los mayores costes económicos que exige el convenio colectivo sectorial del Principado de Asturias.

“COPREVAS nace fundamentalmente desde un punto de vista de prevención de riesgos laborales y asesoramiento. Y con los problemas que hay de falsos autónomos y de empresa de Cantabria, de Lugo o de Santander que vienen aquí y no cotizan por el sector de aquí, empezamos a dar más importancia al tema de contratación” (Entrevista OE).

“Siempre estuvimos viendo la contratación como algo adicional, no algo totalmente inherente a la figura del delegado, pero con la crisis tuvimos claro que había que reforzar esta parte” (Entrevista S2)

Con vistas a hacer frente a estas irregularidades, los agentes sociales adoptaron además una orientación más punitiva que la desplegada en el ámbito de la regulación de salud laboral. Orientación que permite a COPREVAS tramitar una denuncia ante la ITSS tras detectar la irregularidad contractual (falso autónomo, falso encuadramiento, etc.) en la primera visita a la empresa por parte de los delegados de prevención. Asimismo, desarrollaron mecanismos de supervisión adicionales, que otorgaron a los delegados de prevención nuevas facultades para tener acceso a todos los libros de subcontratación existentes en los proyectos de construcción inspeccionados. El acceso de los delegados al libro de subcontratación fue un paso crucial para aumentar la capacidad de COPREVAS para detectar falsos autónomos y empresas irregularmente inscritas a convenios colectivos ajenos al de la construcción del Principado de Asturias. Desde 2015, los delegados de prevención realizan además capturas fotográficas del libro de subcontratación. Esto permite a los agentes sociales recopilar toda esta información en un base de datos que entrecruza los datos del libro de contratación con los registros de empresas y obras de la Fundación Laboral.

Para comprender la configuración del consenso en torno a estas acciones y, particularmente, la aceptación patronal, la información extraída en las entrevistas apunta a la necesidad de contemplar con mayor detalle el modo en que estas prácticas empresariales fraudulentas (falso autónomo y falso becario) colisionan con el modelo sectorial/regional de relaciones laborales. Modelo edificado en torno a una fundación paritaria constituida en 1988 (la Fundación Laboral de la Construcción de Asturias) y financiada con las contribuciones empresariales que, desde su puesta en marcha, ha desarrollado políticas sectoriales. Estas políticas se han centrado en la mejora de la productividad del sector (formación, renovación de maquinaria, etc.) y en compensar socialmente las necesidades de flexibilidad de las empresas con diferentes prestaciones sociales que complementan a las de la Seguridad Social (incapacidad temporal, subsidios para parados de larga duración, etc.).

“Nosotros no podemos empezar hablando de COPREVAS sin antes remontarnos a la creación de la propia Fundación Laboral de la Construcción. La Fundación Laboral de la Construcción, que se creó de manera primaria como un ente paritario, que fue la primera fundación en todo el territorio español, obedece a un modelo de relaciones laborales entre patronal y sindicatos donde, en un momento, supieron aparcas las diferencias Y logramos aparcas ese tipo de diferencias para crear una entidad que en su momento pudiera dar un servicio real al sector. Y cuando hablamos del sector hablamos de trabajadores y de empresas también” (Entrevista E1).

En el marco de este modelo de relaciones laborales, la competencia desleal ejercida a través de procesos irregulares de subcontratación (falso autónomo, etc.) no solo tiene graves consecuencias para la salud y seguridad de los trabajadores (entre otros problemas), sino que también redundando en una disminución de las contribuciones empresariales con las que los agentes sociales financian sus políticas sectoriales. El recurso al falso encuadramiento, por su parte, abunda de manera particular en este problema en tanto que solo las empresas adscritas al convenio colectivo del Principado de Asturias tienen la obligación de pagar las cuotas a la Fundación Laboral. Además, da lugar a prácticas de competencia desleal que perjudican a las empresas de la región.

“Yo como empresario del sector de Asturias no puedo estar teniendo unos costes laborales esenciales más altos que en otros sitios cuando me entra gente de fuera o de otras comunidades autónomas, que es muy lícito que trabajen aquí, pero no con unos costes mucho menores (...) Y todo lo que la fundación cobra revierte en el sector. Te puedo hablar por ejemplo del tema de inversión en maquinaria, con las ayudas también del Principado, etc.” (Entrevista S1).

La vinculación existente entre el empleo irregular y el modelo sectorial/regional de relaciones laborales nos lleva a argumentar que la defensa de este modelo sectorial es el principal objetivo que articula el consenso entre la patronal y los sindicatos en torno a las políticas bipartitas dirigidas a combatir el empleo irregular. Este objetivo permite la intersección de intereses cruzados entre los sindicatos, centrados en reforzar el cumplimiento de los derechos laborales, reducir la accidentalidad y mantener las políticas sociales sectoriales-regionales; y la patronal, cuyas empresas representadas aceptan una mayor fiscalización para que se asegure el cumplimiento de las reglas del juego y, particularmente, que todas las empresas que operen en la región cumplan las exigencias de financiación de las políticas sectoriales autonómicas que contribuyen a mejorar la productividad. La racionalidad o lógica que subyace a este consenso difiere de aquella identificada por la literatura corporatista centrada en el análisis de los pactos sociales de carácter nacional e intersectorial, marcada por su carácter competitivo (Martínez Lucio, 2016; González Begega y Luque Balbona, 2014; Rhodes, 1998). Sin embargo, encaja con las aportaciones de la literatura del meso-corporatismo, tendente a subrayar la centralidad de la defensa de los intereses regionales y sectoriales frente a competidores, en buena parte, aunque no exclusivamente externos, como factor fundamental para comprender la configuración del consenso en los pactos desarrollados en este nivel (Regalia, 2004; Schmitter, 1985)

La vigencia del sistema paritario de inspección de trabajo ha estado sujeto a diferentes tensiones entre sindicatos y patronal, resultantes de cambios contextuales e intraorganizacionales. La irrupción de la crisis económica y, especialmente, las reformas jurídicas en el sistema de negociación colectiva aparecen, por un lado, como factores que han tensionado el acuerdo. En este sentido, los agentes sindicales explicaron las dificultades del proceso de renovación del convenio colectivo tras la reforma laboral de 2012 que, entre otros aspectos, revisó la ultraactividad y modificó el principio de prioridad aplicativa de la negociación sectorial sobre la de empresa, debilitando su poder negociador. En este contexto, la patronal debía contener el interés de ciertas empresas por apostar por un marco más desregulado que implicaría, también, la ruptura de la cooperación con los sindicatos en materia de prevención del fraude.

“Nosotros con el tema de la ultraactividad de los convenios tuvimos un miedo escénico muy importante. ¿Por qué? Porque había una parte empresarial que estaba viendo la posibilidad de usar esa nueva ultraactividad de los convenios, para que el convenio decaiga. Podían ver el caldo de cultivo perfecto para decir: me cargo a la Fundación y me cargo a los delegados de prevención” (Entrevista S1).

La crisis coincidió, además, con un proceso de renovación de la cúpula de la patronal. Este proceso implicó la necesidad de tejer de nuevo el consenso entre los miembros de esta organización en torno a un mecanismo fiscalizador autoimpuesto que genera reticencias entre ciertas empresas. Para calmar los recelos de las empresas, la patronal ha insistido siempre en el desarrollo de procedimientos que, por una parte, limiten cualquier sesgo sindical en la valoración de las irregularidades y fraudes. Ha defendido, por ejemplo, las inspecciones en parejas paritarias o, en la última etapa en la que los delegados visitan las empresas de forma individual, que las notificaciones o denuncias se realicen por una pareja de delegados contratados, respectivamente, por la parte sindical y patronal. Al mismo tiempo, ha asegurado centrar el objeto de las inspecciones de los delegados y, particularmente, la información que se acuerda transferir a la ITSS, en aquellos problemas que tienen una implicación más directa para la competencia empresarial y la reducción de fondos para las políticas sectoriales (falso encuadramiento y falsos autónomos). A este respecto, cabe destacar que el acuerdo sobre el protocolo de acción entre la patronal y los sindicatos deja fuera del ámbito de las denuncias ante la ITSS diferentes problemáticas. Por ejemplo, no contempla las irregularidades asociadas a la ausencia de instalaciones de higiene (baños, duchas, etc.), muy comunes en los proyectos de obras de corta duración, pese a la importancia de este elemento en el discurso sindical. Los sindicatos, por su parte, han aceptado ceder en estos aspectos con el objetivo de mantener el consenso, habida cuenta de su limitada capacidad para desarrollar de manera autónoma un mecanismo de control similar. Al mismo tiempo, destacaron que siguen teniendo autonomía para realizar acciones de refuerzo de la regulación a través de los comités de empresa y delegados sindicales.

Concertación y cooperación tripartita

La implicación de la ITSS ha sido un objetivo central para los agentes sociales desde la creación de la figura de los delegados de prevención debido a su capacidad para emprender investigaciones con respaldo jurídico que aumentan el efecto disuasorio de sus acciones. La regulación que dio origen a COPREVAS recogía así el cometido explícito de “recabar de los organismos públicos el reconocimiento oficial como interlocutor social en la materia, tanto en el aspecto legislativo como para desarrollar planes y medidas” (Convenio Colectivo de Construcción de y Obras Públicas del Principado de Asturias. Disposición Adicional Segunda). Con este objetivo, se aprobó la invitación a todas las reuniones como asesor, con voz y sin voto, a un miembro de la ITSS. Al mismo tiempo, cabe apuntar que la ITSS participó, a petición de los agentes sociales, en la formación inicial de los delegados de prevención.

En los primeros años de funcionamiento la cooperación se centraba en las acciones relativas a la regulación de salud laboral.

“La cooperación era básicamente sobre prevención. En ese aspecto sí, siempre hubo colaboración. Nosotros les pasábamos información, pero ellos también nos decían: Oye siempre que haya una persona u obra que tenga falta de medidas de seguridad y vosotros veáis, me lo podéis comunicar. Y siempre fue así” (Entrevista FLC1).

En este campo, la ITSS se mostraba claramente interesada en cooperar con los agentes sociales debido, fundamentalmente, a la elevada accidentalidad y siniestralidad que existía y existe en la construcción en comparación con otras actividades con niveles de empleo irregular similares (hostelería, etc.)

A partir de la crisis de 2008 la cooperación comenzó a abordar, de forma progresiva, las acciones en materia de fraude contractual, reforzándose además la comunicación entre la ITSS y los agentes sociales. En el año 2017, la cooperación se institucionalizó oficialmente a través de un convenio de colaboración entre los sindicatos, la patronal, la consejería de empleo y la ITSS. Este convenio (renovado en 2019 y 2021), nuevamente impulsado por los agentes sociales, acuerda, una vez se reconoce el impacto negativo del “ejercicio abusivo de la subcontratación” en las condiciones de trabajo, salud y seguridad, tres tipos de acciones centradas en: 1) divulgación e información; 2) transferencia de información a favor de las autoridades públicas para mejorar la optimización y eficiencia de los recursos disponibles por la administración pública y los agentes sociales; y 3) cooperación para la realización de proyectos específicos para facilitar a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones. Centrándonos en las acciones de transferencia de información que, según todos los agentes entrevistados, son con diferencia la más relevantes del convenio, puede destacarse el compromiso adquirido por los agentes sociales de enviar a la ITSS de forma semanal expedientes informativos. Tales expedientes, tramitados formalmente como denuncias, proporcionan datos e información relevante para detectar el falso encuadramiento, el falso autónomo y otros incumplimientos de la ley de subcontratación y la regulación de seguridad y salud laboral. Además, el acuerdo crea dos comisiones tripartitas de evaluación y coordinación. La comisión de coordinación se reúne bimestralmente y está formada por dos técnicos de la Consejería de Empleo, dos inspectores de trabajo de la ITSS y cuatro representantes de los agentes sociales. Este es el principal órgano de discusión y cooperación entre los agentes sociales y la ITSS. En ella, se ha ido mejorando, actualizando y ampliando la información que los agentes sociales traspasan semanalmente, a través de la creación de un sistema de codificación de diferentes infracciones sobre las que, de mutuo acuerdo, se decide que los agentes sociales focalicen sus acciones de inspección.

Para los agentes sociales fue crucial formalizar la cooperación a través de este acuerdo con vistas a reforzar la efectividad de sus acciones, cada vez más centradas en el control del fraude contractual. El interés de la ITSS y el gobierno autonómico (Consejería de Empleo) se vio favorecido por el incremento constatado de irregularidades en el sector a partir de la crisis económica de 2008 (sobre todo falsos autónomos), muy por encima de la media en otras actividades, que les han permitido justificar su apoyo específico sin que se cuestione su defensa del interés general.

“Está claro que había mucho interés por parte de la Fundación Laboral y los agentes sociales, pero también por la Dirección General del Trabajo de la Consejería de Empleo y la ITSS para firmar el acuerdo. Ha habido una época que es que había un número muy muy importante de falsos autónomos en la construcción. Te puedo decir que, en las inspecciones que hacíamos, prácticamente todas las semanas encontrábamos uno o dos por lo menos en el sector” (Entrevista ITSS).

Al analizar este proceso de concertación a partir de las aportaciones de la teoría neocorporatista, se observa su contraste con la concertación propia de los pactos sociales nacionales si se atiende al papel desempeñado por el Estado. Por una parte, dada la función capital que ha ostentado un organismo tan particular como la ITSS, a través de procesos de cooperación a escala autonómica que se remontan a la década de los 90. Institución que posee, en términos estructurales (Schmitter, 1985), unos intereses menos coyunturales que los del gobierno dado que no necesita mantener y renovar el poder mediante el apoyo político. Esta característica puede explicar la existencia de unas pautas de cooperación estables desde la década de los 90 en contraste con el

carácter episódico del diálogo social dependiente del gobierno, mucho más marcado, en el caso español, por el contexto político (Martínez Lucio, 2016; González Begega y Luque Balbona, 2014). Por otro lado, es reseñable que, frente al papel característico de los gobiernos como impulsores de los procesos corporatistas, se observa que, en la acción estudiada, la Comisión Territorial de la ITSS (y posteriormente la Consejería de Empleo) ha desempeñado un papel más cercano al de colaborador privilegiado que permite la consolidación de procesos emprendidos por los agentes sociales.

Implementación de la acción: análisis a partir de la valoración de los agentes

Los agentes sociales y la ITSS valoran muy positivamente la implementación de la acción de concertación. Desde la perspectiva de la ITSS, el acuerdo ha ampliado su conocimiento sobre el sector y mejorado sustancialmente la eficacia de sus acciones. En primer lugar, la cooperación previa al acuerdo y, posteriormente, las reuniones bimestrales y los informes semanales presentados por los agentes sociales, han ayudado a la ITSS a conocer el alcance y gravead de las diversas infracciones e irregularidades. A este respecto, se subrayó la contribución de los agentes sociales en los años de la crisis económica para que la ITSS priorizará la lucha contra el falso autónomo.

En segundo lugar, se destacó cómo el acuerdo está incrementado la eficiencia en el uso de sus limitados recursos humanos y materiales, dado que, en la construcción, a diferencia del resto de sectores, acuden a los centros en los que un personal con formación específica y especialización en la materia ha denunciado irregularidades. Centros que, además, son más fáciles de encontrar gracias a que las denuncias de los agentes sociales vienen acompañadas de información con la geolocalización de las obras.

“No es lo mismo salir a hacer inspecciones, con una serie de comunicaciones de apertura, con algunas denuncias de particulares que pueda haber, que cuando vas porque previamente un organismo con conocimientos específicos en la materia ha ido y ha visto algo. Entonces, yo voy a tiro hecho, y perdón por la expresión. Eso hace que mi trabajo sea mucho más eficaz” (Entrevista ITSS).

Todo ello ha mejorado, según la ITSS, la detección de fraudes y la sostenibilidad y perdurabilidad de sus acciones. Con relación a este último aspecto, la ITSS subrayó el papel complementario a sus acciones que los delegados desempeñan a nivel pedagógico e informativo, particularmente en el ámbito de la salud y seguridad. También destacó la labor específica de la patronal en término de asesoramiento y difusión de buenas prácticas orientadas a cumplir con la regulación.

Los agentes sociales y personal de la Fundación Laboral entrevistados también evaluaron positivamente cómo funciona la cooperación con la ITSS. Cooperación que, como sindicatos y patronal resaltaron, ha sido fluida y fructífera desde la creación de COPREVAS. Todos coincidieron en señalar que, sin la implicación de la ITSS, el efecto disuasorio de sus acciones sería mucho más limitado, al carecer de competencias sancionadoras. La única crítica, compartida por sindicatos y patronal, se centró en la falta de recursos humanos que tiene la ITSS para atender sus demandas. Un problema que los agentes sociales reconocen como estructural. Este discurso de los agentes sociales y, particularmente, de la parte sindical, contrasta con el identificado en otras investigaciones, en las cuales se ha evidenciado una narrativa sindical más crítica que mostraba disconformidad con los criterios de selección y priorización de casos por parte de la ITSS (Sanz de Miguel, 2019). En sintonía con la literatura de la co-inspección, se observa así que la cooperación refuerza el consenso entre agentes estatales y sociales y modula las críticas de estos últimos (Fine, 2017). Además, se constata que los agentes sociales han aprendido a lo largo de décadas de cooperación a administrar

de forma eficiente sus denuncias para maximizar los limitados recursos de la ITSS, priorizando los casos en los que de mutuo acuerdo esperan una respuesta rápida de la institución.

Por el contrario, los delegados de prevención contratados por los agentes sociales expresaron una opinión más crítica, lamentando, particularmente, la falta de coordinación y comunicación con los inspectores de trabajo de la ITSS. Aunque en algunos casos los delegados atribuyeron este problema al supuesto elitismo de estos funcionarios, la falta de coordinación y comunicación se vinculó principalmente al hecho de que solo los miembros de la junta directiva de COPREVAS tienen contacto regular con la ITSS. A los delegados les gustaría tener una relación más cercana con ellos para resolver sus dudas diarias con relación a la identificación de ciertas irregularidades (por ejemplo, cómo distinguir un verdadero autónomo). Los delegados también desearían recibir respuestas más rápidas de la ITSS. A este respecto, argumentaban que cuando saben o prevén una demora importante del inspector de trabajo a la obra, se abstienen de presentar denuncias.

Los delegados se mostraron también críticos con ciertos aspectos del protocolo de actuación aprobado por los agentes sociales. Concretamente, con el requerimiento que exige la presentación de tres notificaciones antes de interponer una denuncia ante la ITSS en el ámbito de seguridad y salud en el trabajo. Aspecto que, si bien está en línea con el enfoque pedagógico de COPREVAS en este ámbito, puede limitar el efecto disuasorio de sus inspecciones.

“Entonces entre unas cosas y otras, estás tres meses para hacer una denuncia sobre seguridad y salud. A mí, tres meses me parece un tiempo excesivo, más luego lo que tarde en ir inspección, que pueden ser otros tres. Son seis meses desde que tuviste la anomalía. La obra o ya acabó, y si no acabó, seguramente ya no esté en la misma fase. Entonces esa anomalía ya no va a existir” (Entrevista DP2).

Algunos delegados (DP1, DP3) también reclaman que el sector de la construcción tenga una atención más exclusiva por parte de los inspectores de trabajo a cambio del apoyo que les brindan.

Finalmente, cabe apuntar que no se observaron diferencias reseñables ni en los discursos ni en las pautas de trabajo de los delegados contratados por la parte sindical y patronal. Aspecto que revela la eficacia de los protocolos de actuación que guían su trabajo y la institucionalización de esta figura. Se observó, además, una común reivindicación de los criterios técnicos que guían su trabajo.

CONCLUSIONES

Los agentes sociales del sector de la construcción en Asturias han respondido a la alta incidencia de fraudes e irregularidades laborales a través de pactos bipartitos y tripartitos que han favorecido un alto grado de cooperación institucional. El artículo ha analizado estos pactos y acciones de cooperación y ha tratado de explicar las causas que posibilitan su surgimiento, y su posible aportación a la mejora de la eficacia en la lucha contra el empleo irregular.

Para comprender la aparición de estos procesos de concertación, el artículo ha recurrido a la teoría neocorporatista, a través de un enfoque que ha interrelacionado el modo en el que se articulan los intereses de los distintos actores con ciertas características del sector y del marco de las relaciones laborales. A partir de esta perspectiva analítica, el artículo ha mostrado que la capacidad de los agentes sociales para alcanzar consenso en el ámbito de las políticas contra el empleo irregular aparece estrechamente vinculado a la defensa de un modelo de políticas

sectoriales desarrollado de forma autónoma por los agentes sociales con vistas a mejorar la productividad y contrarrestar ciertas externalidades sociales. La ITSS, por su parte, ve incrementada su capacidad de actuación para limitar la incidencia de diversos fraudes y asegurar la garantía de la regulación en uno de los sectores más problemáticos.

Paralelamente, se han analizado las estrategias de los actores a través de las cuales el consenso se ha mantenido pese al impacto de cambios contextuales vinculados a la crisis económica de 2008 y la política desreguladora. En este caso, se ha evidenciado un intercambio a través del cual los sindicatos aceptan las demandas patronales de limitar las irregularidades objeto de inspección y denuncia ante la ITSS a aquellas que tienen una mayor incidencia en la competencia desleal y la reducción de fondos para las políticas sectoriales; y favorecen protocolos de actuación que mantienen el carácter paritario de las inspecciones.

El análisis de la implementación de la acción se ha fundamentado en la teoría de la co-inspección. Con relación a ésta, al artículo ha podido contrastar algunas de sus aportaciones más destacadas. Por una parte, se ha mostrado cómo la cooperación contribuye a abordar el problema de la falta de recursos humanos de la ITSS que, en el caso español, reviste una particular importancia (Sanz de Miguel, 2019; Martínez Lucio, 2016). Asimismo, se observa que cada actor aporta valiosos elementos no reemplazables. Los agentes sociales complementan las medidas de la ITSS con acciones de carácter más pedagógico destinadas a facilitar a las empresas el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud laboral. La ITSS proporciona su capacidad específica para abrir un procedimiento judicial de investigación y aplicar sanciones, una vez realizada y resuelta una denuncia, que es fundamental para ampliar el efecto disuasorio. Se comprueba también cómo la cooperación, con sus rasgos apuntados, lleva a la ITSS a adoptar un enfoque más estratégico (Weils, 2011, 2014, 2018). Por un lado, porque la ITSS prioriza un sector en el que existe una mayor proporción de trabajadores vulnerables sujetos a irregularidades. Por otro, porque la cooperación y, particularmente, la combinación de acciones pedagógicas y de apoyo que brindan los agentes sociales de forma regular y constante, y acciones más punitivas desarrolladas por la ITSS, puede asegurar la perdurabilidad o sostenibilidad de las actuaciones.

El análisis permite también identificar algunos problemas vinculados a la construcción interna del consenso. La acción ilustra que se ha logrado un fuerte consenso político entre los miembros de los agentes sociales y de la ITSS que participan en la comisión tripartita. Esto ha garantizado una cooperación fluida con respecto a la identificación de los ámbitos de actuación y el trasvase rutinario de información. No obstante, los delegados de prevención que trabajan sobre el terreno evalúan críticamente su bajo grado de cooperación con la ITSS, y también, en algunos casos, los retrasos en sus respuestas. Ésta es claramente la principal debilidad identificada, considerando la importancia destacada por la literatura de la co-inspección de construir y mantener relaciones de confianza entre los agentes que desarrollan algunas de las funciones operativas más importantes de la acción.

En suma, el artículo muestra que la combinación del marco neo-corporatista y la teoría de la co-inspección ofrece resultados prometedores para analizar estrategias de concertación y cooperación en el marco de las políticas de lucha contra el empleo irregular, dada su complementariedad.

FINANCIACIÓN

Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto SPLIN -Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social

Partners and Labour Inspection authorities- (VS/2019/0080), financiado por la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea, dentro de la convocatoria “Improving Expertise in the field of Industrial Relations” (VP/2018/004).

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece al equipo de investigación del proyecto SPLIN por sus aportaciones a lo largo del estudio y, de forma particular, a Bettina Haidinger (Forba), por su trabajo en la concepción y coordinación del proyecto. También a todos los agentes sociales del sector de la construcción del principado de Asturias por su colaboración en el trabajo de campo y, especialmente, a Joaquín Aurelio, por su permanente disposición a prestar su ayuda y compartir su conocimiento.

REFERENCIAS

- Amengual, M., & Fine, J. (2017). Co-enforcing Labor standards: the unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. *Regulation & Governance*, 11(2), 129-142. <https://doi.org/10.1111/rego.12122>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1991). Tripartism: Regulatory Capture and Empowerment. *Law y Social Inquiry*, 16(3), 435-496. <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.1991.tb00291.x>
- Baccaro, L. (2003). What is alive and what is dead in the theory of corporatism. *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), 683-706. <https://doi.org/10.1046/j.1467-8543.2003.00294.x>
- Baccaro, L., & Howell, C. (2017). *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations Since the 1970s*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139088381>
- Bechter, B., Brandl, B., & Meardi, G. (2012). Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations. *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), 185-202. <https://doi.org/10.1177/0959680112452691>
- Behling, F., & Harvey, M. (2015). The evolution of false self-employment in the British construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation. *Work, Employment and Society*, 29(6), 969-988. <https://doi.org/10.1177/0950017014559960>
- Blanc, F. (2018). Tools for Effective Regulation: Is “More” Always “Better”? *European Journal of Risk Regulation*, 9(3), 465-482. <https://doi.org/10.1017/err.2018.19>
- Eurofound (2017a). *Fraudulent Contracting of Work: Construction Sector*. Dublin: Eurofound.
- Eurofound (2017b). *Fraudulent contracting of work: Abusing the posting of workers (Belgium, Finland and Italy)*. Dublin: Eurofound.
- Eurofound (2017c). *Fraudulent Contracting of Work: Industrial cleaning sector*. Dublin: Eurofound.
- Eurofound. (2016). *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fine, J. (2017). Enforcing Labor Standards in Partnership with Civil Society: Can Co-inspection Succeed Where the State Alone Has Failed? *Politics y Society*, 45(3), 359-388. <https://doi.org/10.1177/0032329217702603>

- García de Madariaga, J. M., & Arasanz, I. (2019). Aprendices explotados: Precarización del trabajo periodístico a través de una lógica abusiva de becas y prácticas, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 49-66. <https://doi.org/10.5209/CRLA.63819>
- González Begega, S. & Luque Balbona, D. (2014). ¿Adiós al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148, 79-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.79>
- Gumbrell-McCormick, R., & Hyman, R. (2013). *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199644414.001.0001>
- Hardy, T., & Howe, J. (2015). Chain reaction: A strategic approach to addressing employment noncompliance in complex supply chains. *Journal of Industrial Relations*, 57(4), 563-584. <https://doi.org/10.1177/0022185615582240>
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal corporatism and party government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91-126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- Lope, A., Gibert, F., & Ortiz, D. (2002). *Atajar la precariedad: la concertación local: ¿un marco para afrontar las nuevas formas de empleo?*. Barcelona: Icaria.
- Martínez Lucio, M. (2016). Incertidumbre, indecisión y neoliberalismo emergente: El papel dual y complejo del Estado español en las relaciones laborales y de empleo. *Sociología Del Trabajo*, 87(2), 6888. <https://revistas.ucm.es/index.php/STRA/article/view/60370>
- Mearidi, G., Martín, A., & Riera, M. L. (2012). Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK. *Journal of Industrial Relations*, 54(1), 5-21. <https://doi.org/10.1177/0022185611432388>
- Molina, O., & Rhodes, M. (2002). "Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept." *Annual Review of Political Science*, 5, 303-351. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.112701.184858>
- Monreal de la Iglesia, V. (2008). Comentarios a la ley sobre subcontratación en el sector de la construcción. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, (15), 119-143. <http://hdl.handle.net/10810/10071>
- Muñoz-Villalba, I., Lindon, I., & Rebollar-Rubio, R. (2017). The relationship between the construction sector crisis and their accident rates in Spain (period 2002–2015). *Organisation and Management of Companies*, 92(5), 513-521. <https://doi.org/10.6036/8210>
- Mustchin, S., & Martínez Lucio, M. (2020). The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. *Journal of Industrial Relations*, 62(5), 735-757. <https://doi.org/10.1177/0022185620908909>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2006). *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Informe III (Parte 1B)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)

- Pérez Yruela, M. & Giner, S. (1985). Corporatismo: el estado de la cuestión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (31), 9-45. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250676>
- Piore, M. J. (2011). Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, 5(1), 145-164. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01098.x>
- Piore, M. J., & Schrank, A. (2008). Toward managed flexibility: the revival of labour inspection in the Latin world. *International Labour Review*, 147(1), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00021.x>
- Pizzorno, A. (1978). Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. En C. Crouch Colin & A. Pizzorno (Edits.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* (pp. 277-298.) London: MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-03025-5_11
- Pulignano, V., Ortíz Gervasi, L., & De Franceschi, F. (2016). Union responses to precarious workers: Italy and Spain compared. *European Journal of Industrial Relations*, 22(1), 39-55. <https://doi.org/10.1177/0959680115621410>
- Regalia, I. (2004). Territorial Pacts and Local Level Concertation in Europe. A Multi-Level Governance Perspective. *NewGov: New Modes of Governance. Integrated project: Priority 7 - Citizens and Governance in the Knowledge-based Society*. Obtenido de http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D18bD05b_Territorial_Pacts_and_Local_Level_Concertation_in_Europe.pdf
- Rhodes, M. (1998). Globalization, Labor Markets and Welfare States: a Future of "Competitive Corporatism"? En M. Rhodes & Y. Mény (Edits.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract* (pp. 178-213). London: Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-26543-5_9
- Riesco-Sanz, A. (2020a). Introducción. Fronteras del trabajo asalariado y nuevas formas de empleo. En A. Riesco-Sanz (Edit.), *Fronteras del trabajo asalariado* (pp. 11-20). Madrid: Catarata
- Riesco-Sanz, A. (2020b). Empresas evanescentes, falsos autónomos y cooperativas de trabajo asociado en la industria cárnica. En A. Riesco-Sanz. (Edit.), *Fronteras del trabajo asalariado* (pp. 41-74). Madrid: Catarata
- Riesco-Sanz, A., López, J. G., y Maira Vidal, M. del M. (2019). The posting of workers in the European road transport industry: An approach based on the discourses of social and institutional stakeholders. *European Journal of Industrial Relations*, 26(2), 191-206. <https://doi.org/10.1177/0959680119860721>
- Royo, S. (2006). Beyond Confrontation: The Resurgence of Social Bargaining in Spain in the 1990s. *Comparative Political Studies*, 39(8), 969-995. <https://doi.org/10.1177/0010414005278246>
- Rubery, J., Grimshaw, D. Keizerm, A. & Johnson, M. (2018). Challenges and Contradictions in the 'Normalising' of Precarious Work. *Work. Employment and Society*, 32(3), 509-527. <https://doi.org/10.1177/0950017017751790>
- Sanz de Miguel, P. (2019). Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 67-89. <https://doi.org/10.5209/CRLA.63820>

- Sanz de Miguel, P., Welz, C., Caprile, M. & Rodríguez Contreras, R. (2020). Industrial democracy in Europe: a quantitative approach. *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*, 30(2), 101-132. <https://doi.org/10.1080/10301763.2020.1774101>
- Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism". En F. B. Pike and T. Stritch (eds.), *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World* (pp. 85-131). Notre Dame (IN): University of Notre Dame Press. <https://doi.org/10.5209/CRLA.63820>
- Schmitter, P. (1981). Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. En S. Berger (Edit.), *Organizing interests in Western Europe. Pluralist, Corporatism and the Transformation of Politics* (pp. 285-327). New York: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. (1985). Neocorporatismo y estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31, 47-78.
- Vandaele, K. (2018). *Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers' collective voice and representation in Europe*. Brussels: ETUI, The European Trade Union Institute
- Verd, J.M., & Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Vesa, J., Kantola, A., & Skorkjær Binderkrantz, A. (2018). A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 41(4), 239-262. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12128>
- Weil, D. (2011). Enforcing Labour Standards in Fissured Workplaces: The US Experience. *The Economic and Labour Relations Review*, 22(2), 33-54. <https://doi.org/10.1177/103530461102200203>
- Weil, D. (2014). *The Fissured Workplace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. <https://doi.org/10.1017/S1537592714002485>
- Weil, D. (2018). Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. *Journal of Industrial Relations*, 60(3): 437-460. <https://doi.org/10.1177/0022185618765551>
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods* (Quinta ed.). California Thousand Oaks: Sage.