

MARÍA LUISA GARCÍA GUTIÉRREZ

Inspectora de Trabajo y Seguridad Social

Extracto:

LA importancia del control del tiempo de trabajo de la gente del mar deriva, tanto de la valoración de las normas reguladoras del mismo como normas protectoras de la salud de los trabajadores, como de la propia funcionalidad de las mismas de garantía de la seguridad del tráfico marítimo. Son otros, sin embargo, los condicionantes preponderantes en la determinación del régimen jurídico aplicable, frecuentemente de «conveniencias» económicas, fiscales e, incluso, laborales. Estas dificultades se extienden también a la propia atribución y ejercicio de las competencias de control por las autoridades nacionales.

En el presente comentario nos proponemos hacer un análisis de la normativa sobre jornada de trabajo aplicable a los buques que accedan a puertos españoles y los problemas que la misma plantea en cuanto a su control.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. El marco regulador de la jornada de trabajo a bordo de buques.
- III. El tiempo de trabajo en los buques de abanderamiento en España y su control.
- IV. El tiempo de trabajo en buques de pabellón de países de la Comunidad Europea. Su control por las autoridades españolas.
- V. El tiempo de trabajo de buques extracomunitarios que hagan escala en puertos españoles.
- VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El tema que nos proponemos analizar en el presente comentario es tanto la regulación del tiempo de trabajo en el ámbito de las actividades marítimas, como la problemática que plantea –al hilo de la reciente publicación del Real Decreto 525/2002, de 14 de junio– el control del cumplimiento de la normativa vigente en materia de ordenación del tiempo de trabajo de la gente del mar.

La cuestión de la jornada de trabajo de la gente del mar plantea no pocas dudas derivadas de las peculiares condiciones de trabajo en el mar, debido a la propia movilidad del lugar de trabajo, el buque, y a peculiaridades tales como el abanderamiento del barco que condicionan tanto la determinación de la normativa aplicable como la determinación de la autoridad competente para exigir su cumplimiento. Teniendo en cuenta tanto la citada problemática como las condiciones de penosidad del trabajo a bordo, se han venido adoptando tradicionalmente diversos instrumentos normativos en el ámbito internacional, todos ellos caracterizados por el objetivo común de mejora de las condiciones de vida y trabajo de la gente del mar y la mejora de las condiciones de la seguridad marítima.

Las propias condiciones de abanderamiento de buques así como la falta de un Derecho internacional común al conjunto de la Comunidad internacional, conllevan graves problemas tanto en la determinación de la legislación aplicable como en el propio control por las autoridades del cumplimiento de esa normativa que resulta parcial e insuficiente. La cuestión es más grave cuanto, la jornada de trabajo a bordo de buques, lejos de constituir una mera cuestión formalista, debe considerarse como elemento básico condicionante tanto de la seguridad de la propia navegación marítima como de salud laboral de los trabajadores enrolados. Efectivamente, las jornadas excesivamente largas, con insuficiente descanso diario y la falta absoluta de descanso semanal, influyen muy negativamente en la siniestralidad laboral a bordo de los buques, como asimismo, las situaciones de fatiga influyen negativamente en la propia seguridad marítima.

Por otra parte, es frecuente que el abanderamiento de los buques venga condicionado, no por razones objetivas de lugar de desarrollo de su actividad o por una vinculación comercial con el país correspondiente, sino por razones tan extrañas como «conveniencias» de tipo fiscal, de menores exigencias administrativas, una más tolerante legislación laboral u otras similares.

La publicación del Real Decreto 525/2002, de 14 de junio, sobre el control del cumplimiento del Acuerdo comunitario relativo a la ordenación del tiempo de trabajo de la gente de mar, no ha hecho más que introducir mayores dudas e inseguridad en la materia relativa al control del tiempo de trabajo y descanso de la gente del mar.

Es desde estas dos perspectivas desde las que nos proponemos hacer un análisis de la problemática que plantea, tanto la propia regulación sustantiva del tiempo de trabajo, como el control del cumplimiento de las citadas normas por las autoridades nacionales.

II. EL MARCO REGULADOR DE LA JORNADA DE TRABAJO A BORDO DE BUQUES

El primer problema surge por la dispersión de las normas reguladoras de la jornada de trabajo a bordo de los buques. La diversidad de las normas que tratan el tema de la jornada de trabajo de la gente de mar, necesariamente conexas con la regulación de las condiciones de garantía de la seguridad marítima, no deja de crear confusión, tanto en cuanto a la determinación de la normativa aplicable, cuanto al control efectivo de su cumplimiento por los Estados. Y ello, no sólo por las razones expuestas, sino también por esa íntima vinculación de las condiciones de la salud laboral y la prevención de riesgos laborales con la propia seguridad de la navegación.

En 1996 por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se aprobó el Convenio 180 sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, y el Protocolo relativo al Convenio 147 sobre la marina mercante de 1976. Ambos instrumentos están aún pendientes de conseguir las ratificaciones por un número de países mínimo para su entrada en vigor.

En el ámbito de la Comunidad Europea, recogiendo sustancialmente las normas sobre ordenación de tiempo de trabajo a bordo contenidas en el Convenio 180 citado, se adoptó la Directiva 1999/63/CE, de 21 de junio, relativa al Acuerdo sobre la ordenación del tiempo de trabajo de la gente del mar. En 1998, y en virtud de lo previsto en el artículo 139.2 del Tratado, se suscribió el Acuerdo sobre la Ordenación del tiempo de trabajo de la gente del mar entre la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación de Sindicatos del Transporte de la Unión Europea (FST), con fecha 30 de septiembre, incorporándose dicho Acuerdo como Anexo de la citada Directiva. Esta Directiva resultaba de aplicación, según disponía, a todos los buques dedicados a la navegación marítima, matriculados en el territorio de cualquier Estado miembro y dedicado normalmente a operaciones marítimas comerciales.

El 13 de diciembre de 1999, se adoptó por el Parlamento Europeo y el Consejo, la Directiva 1999/95/CE, sobre cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo de la gente del mar a bordo de buques que hagan escala en puertos de la Comunidad, que, con el fin de preservar la seguridad marítima, autoriza a los Estados miembros a comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 1999/63/CE a todos los buques que hagan escala en puertos de la Comunidad, condicionando, aunque con limitaciones. Esta Directiva establecía la obligación de los Estados miembros de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, de transposición del contenido de la misma a los ordenamientos jurídicos nacionales antes del 30 de junio de 2002.

A los efectos de cumplimiento de esta obligación de transposición al Ordenamiento jurídico español, se ha publicado el Real Decreto 525/2002, de 14 de junio, sobre control de cumplimiento del Acuerdo comunitario relativo a la ordenación del tiempo de trabajo de la gente de mar (BOE de 26 de junio) y cuya entrada en vigor se produjo en fecha 30 de junio.

En el ámbito interno español, la regulación sustantiva del tiempo de trabajo de la gente del mar se halla en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo (BOE del 26), modificado por el Real Decreto 285/2002, de 22 de marzo, para su adaptación en algunos aspectos a lo dispuesto en la Directiva 1999/63/CE, y que resulta, en principio, aplicable a los buques de abanderamiento en nuestro país.

De modo que, a la vista de la diversa normativa en la materia, podemos hacer una diferenciación en cuanto a la normativa aplicable y el correspondiente control de su cumplimiento, en función del Estado de abanderamiento del respectivo buque. Así distinguiremos:

- a) Buques de pabellón nacional español,
- b) Buques de pabellón de alguno de los países de la Comunidad Europea,
- c) Buques de pabellón extracomunitario que hagan escala en puertos de la Comunidad.

La cuestión no es baladí por cuanto, siendo distintas las exigencias y los controles, son también distintas las garantías de respeto a unas condiciones mínimas de vida y de trabajo de la gente a bordo en que se concretan las jornadas de trabajo y descanso, como diferentes resultan también las garantías respecto a la seguridad marítima (e incluso, puede distorsionar la competencia en el comercio internacional, cuestión esta que no interesa a los efectos de este estudio).

III. EL TIEMPO DE TRABAJO EN LOS BUQUES DE ABANDERAMIENTO EN ESPAÑA Y SU CONTROL

1.º Tiempo de trabajo y descanso a bordo.

El tiempo de trabajo a bordo de buques y embarcaciones viene regulado en el Real Decreto 1651/1995 citado, en el que se establecen normas especiales respecto al régimen común regulado en el Estatuto de los Trabajadores, referidas a la jornada diaria, y los descansos para los trabajadores que presten servicios a bordo, modificado por el Real Decreto 285/2002, de 22 de marzo.

De esta regulación general se excluye al capitán o persona que ejerza el mando de la nave, que se regirá por las cláusulas de su contrato, salvo que venga obligado a montar guardia, en cuyo caso son de aplicación las normas generales. Solamente se establece una limitación a esta libertad de pacto y es que no se estipulen prestaciones que excedan notoriamente de las que sean usuales en el trabajo en la mar. Por tanto, ya en el Real Decreto se establece una limitación a su eficacia al excluir al capitán. Otras excepciones previstas en la norma introducen más limitaciones.

- Jornada diaria.

En el Real Decreto no se establece una jornada ordinaria de trabajo, por lo que serán de aplicación las normas sobre jornada generales contenidas en el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores, a cuyo tenor la jornada ordinaria será la pactada en el convenio colectivo o en contrato de trabajo, con el límite de nueve horas diarias de jornada ordinaria y cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

Se establece, sin embargo, un límite máximo de la jornada diaria total, es decir, tanto de horas ordinarias como extraordinarias, tanto si el buque se halla en puerto como en la mar, de doce horas de máximo. Se prevé una excepción a este límite, cuando se trate de proveer al buque de víveres, combustible o material lubricante en los casos de apremiante necesidad, de la descarga urgente por deterioro de las mercancías transportadas o de la atención debida por maniobras de entrada y salida a puerto, atraque, desatraque y fondeo, en cuyos supuestos la jornada podrá ampliarse hasta catorce horas por cada período de veinticuatro o hasta setenta y dos horas por cada período de siete días.

Asimismo, se podrá ampliar la jornada por el tiempo que resultase necesario en los supuestos de fuerza mayor, considerándose como fuerza mayor los casos en que sea necesario para garantizar la seguridad inmediata del buque o de las personas o la carga a bordo, o para socorrer a otros buques o personas que corran peligro en alta mar. El concepto de fuerza mayor, por tanto, resulta concretado respecto de lo que tradicionalmente viene entendiéndose por tal en el ámbito laboral y, condicionado no sólo por razones de seguridad marítima, sino por causas productivas como puede calificarse la seguridad de la carga a bordo, e incluso, en función de circunstancias ajenas a la propia embarcación derivadas de los usos o costumbres del Derecho internacional del mar como son el socorro de buques o personas en alta mar.

Respecto a las horas de exceso sobre la jornada ordinaria de trabajo, es decir, las horas extraordinarias, no existe peculiaridad respecto al régimen general del Estatuto de los Trabajadores.

- Descanso entre jornadas.

A diferencia de lo que ocurre en el Estatuto, en el Real Decreto, y debido a las específicas condiciones de la vida a bordo del buque, en las que el propio buque constituye el domicilio de los trabajadores, se hace una definición del descanso entre jornadas, considerándose como tal exclusivamente «aquél en que el trabajador esté libre de todo servicio». Además, este concepto se perfila más cuando se trata de embarcaciones de la marina mercante y el buque se halla en puerto, en cuyo caso se considera descanso el tiempo en que el personal permanezca en tierra o a bordo pero por su propia voluntad.

Se distinguen dos regímenes diferentes cuando se trata de la marina mercante o de las embarcaciones dedicadas a la pesca, caracterizados por implicar, normalmente, una reducción del tiempo de descanso en relación con el tiempo de doce horas establecido en el Estatuto de los Trabajadores con carácter general.

Respecto a la marina mercante, el tiempo de descanso entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente está sometido a diversas reglas: a) con carácter general, será de ocho horas; b) dicho descanso se amplía a doce horas cuando el buque se halle en puerto; c) en los supuestos en que, estando el buque en puerto, existan necesidades de realización de operaciones de carga y descarga durante escalas de corta duración o de trabajos para la seguridad y mantenimiento del buque, el descanso se reduce a ocho horas mínimo; d) supuestos de fuerza mayor, en los que podrá limitarse el tiempo de descanso en lo necesario para atender a esa situación de urgencia, no estableciéndose límite expreso alguno.

Estas horas de descanso podrán distribuirse en dos períodos, si así se acuerda en convenio colectivo, respetándose dos límites: que uno de los períodos será, al menos, de seis horas ininterrumpidas, y que entre ambos períodos no podrán mediar más de catorce horas. Se establece una excepción para el personal que haga guardias de mar, pues cada guardia deberá ir seguida de un período de descanso mínimo de ocho horas ininterrumpidas.

Con relación a las embarcaciones dedicadas a la pesca, el descanso entre jornadas podrá reducirse a seis horas, las cuales se podrán distribuir en dos períodos siempre que entre los mismos no medie un tiempo superior a catorce horas.

Tanto en el caso de la marina mercante como en el de la pesca, las diferencias entre el tiempo de descanso establecidas en el Real Decreto respecto de las doce horas del régimen general establecidas en el Estatuto de los Trabajadores se podrán compensar en períodos de hasta cuatro semanas, pudiéndose ampliar este período de compensación por convenio colectivo hasta un máximo de ciento ochenta días.

Por último se establece una cautela respecto de los ejercicios periódicos impuestos por normas nacionales o internacionales, tales como la lucha contra incendios y abandono del buque, los cuales deberán hacerse de modo que perturben lo menos posible los tiempos de descanso y no provoquen fatiga.

- Descanso semanal.

El descanso semanal, de día y medio, será de obligatorio disfrute para la totalidad del personal, incluido el capitán o quien ejerza el mando en el buque aunque no esté sometido a un régimen de jornada.

Si finaliza un período de embarque y no se hubiera disfrutado la totalidad de los días de descanso correspondientes, se acumularán para ser disfrutados, bien cuando el buque efectúe una permanencia prolongada en puerto por reparación u otras causas, bien para su disfrute unido al período de vacaciones. En tales casos, habrá que estar a lo pactado en convenio colectivo.

No obstante, si esta acumulación pudiera originar graves perjuicios no dimanantes de la escasez de plantilla, podrán ser compensados en metálico, como horas extraordinarias.

Asimismo, por convenio colectivo podrá acordarse que, siempre que se garantice el disfrute un día de descanso semanal, la mitad de los días de descanso restantes no disfrutados podrán ser compensados en metálico, como horas extraordinarias.

- Trabajo nocturno.

En relación con el trabajo nocturno prohibido a menores en el artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores, se define como trabajo nocturno a bordo de buques en la marina mercante «el realizado entre las diez de la noche y las siete de la mañana» (el régimen general establecido en el art. 36 ET considera nocturno el trabajo realizado entre las diez de la noche y las seis de la mañana).

- Normativa a bordo.

A efectos informativos, se establece la obligación de llevarse a bordo, en un lugar fácilmente accesible para la tripulación, un ejemplar de las disposiciones legales y reglamentarias y de los convenios colectivos aplicables al tiempo de trabajo a bordo de buques.

2.º Control de la jornada y los descansos.

- Los registros del tiempo de trabajo o descansos.

A efectos de control del tiempo de trabajo, en la marina mercante, deberán llevarse a bordo registros individuales para cada trabajador en los que quede constancia de las horas diarias de trabajo o de las horas diarias de descanso. Las reglas de forma aplicables a los mismos serán las siguientes: a) los modelos de registro serán facilitados al trabajador por el capitán o por una persona autorizada por éste; b) serán cumplimentados diariamente por el trabajador; c) serán firmados semanalmente por el capitán o por una persona autorizada por éste y por el propio trabajador; y d) mensualmente se entregará una copia a cada trabajador de su registro.

Con los mismos efectos de control, deberá colocarse en un lugar del buque fácilmente accesible un cuadro en el que consten: a) el programa de servicio en la mar y en puerto; y b) el número máximo de horas de trabajo o el número mínimo de horas de descanso (según lo establecido en el Real Decreto o, en su caso, en el convenio colectivo de aplicación), debiendo actualizarse estos datos cuando se produzcan cambios en la organización del trabajo que incidan en el tiempo de trabajo y descansos.

Tanto los registros individuales como el cuadro deberán ajustarse a los respectivos modelos normalizados que recoge el Real Decreto (en los Anexos) y estarán redactados en inglés y en el idioma común de trabajo a bordo.

- Competencias de control.

Para determinar las competencias en cuanto al control de la normativa sobre jornada de trabajo respecto de los buques matriculados en España, debemos acudir, en primer lugar, a la propia normativa reguladora citada, constituida básicamente por el Real Decreto 1561/1995.

Respecto al control del respeto a los límites de la jornada, sólo referido a los registros de horas de trabajo en la marina mercante, se establece en dicho Real Decreto textualmente que «los registros estarán sujetos a las funciones de vigilancia y exigencia del cumplimiento de la legislación laboral que corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», así como la obligación del naviero de «conservar a disposición de la autoridad laboral el cuadro y los registros de los tres últimos años» (art. 18.bis). Por autoridad laboral debe entenderse la autoridad que, adscrita al Ministerio de Trabajo (o Departamento correspondiente de las Comunidades Autónomas), tiene atribuidas las competencias de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral (entre ellas, el Estatuto de los Trabajadores y la normativa de desarrollo del mismo, como es el Real Decreto de referencia), es decir, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Este Real Decreto no hace otra referencia a la atribución de competencias de control del cumplimiento de los límites de jornada y descansos en la misma establecidos.

Resulta, en consecuencia, de aplicación la norma general sobre control de la normativa laboral en su conjunto establecida en el artículo 1 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE del 15-11-1997), a cuyo tenor «la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social».

En el mismo sentido de atribuir la competencia de control a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, debe considerarse la incidencia que la jornada de trabajo tiene en la protección de la salud y seguridad de los trabajadores y los riesgos que puede generar una prolongación de la jornada de trabajo por encima de ciertos límites, o, en términos del propio Real Decreto, tal como declara en su preámbulo, «la valoración creciente de la importancia de las normas en materia de jornada para una adecuada protección de la salud y la seguridad de los trabajadores». Y de ahí que la competencia corresponda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social también en virtud de la consideración de las normas sobre tiempo de trabajo como una norma protectora de la seguridad y salud de los trabajadores, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

En resumen, y por aplicación de la normativa común o general de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral y de la normativa de prevención de riesgos laborales, no plantea duda alguna la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de control de los tiempos de jornada y descansos a bordo de buques.

La cuestión surge cuando las normas sobre límites de la jornada y descansos se consideran, no desde la mera protección de los derechos de los trabajadores, sino desde la perspectiva de la seguridad del tráfico marítimo, lo cual incide a su vez muy directamente en la propia seguridad de las tripulaciones. Y esto es así porque, en tal supuesto, entran en juego las competencias de control y supervisión atribuidas a otros órganos, lo cual conduce a una superposición de competencias y controles no siempre adecuadamente articulados.

Efectivamente, cuando se trata de la seguridad marítima no pueden olvidarse las competencias atribuidas a la Administración marítima por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante respecto de la fijación de la tripulación mínima de seguridad de los buques. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 77.1.º de dicha Ley «la tripulación mínima de seguridad de los buques, determinada por la Dirección General de la Marina Mercante mediante Resolución administrativa, deberá ajustarse a criterios de seguridad, suficiencia y eficiencia». En la nueva redacción del Real Decreto 1561/1995 se viene a matizar el concepto de la tripulación mínima, atribuyéndole también un cierto sentido prevencionista laboral, desde el punto de vista de la jornada de trabajo y descanso de los trabajadores y, en definitiva, de la salud laboral, al establecer la disposición adicional quinta que «la Dirección General de la Marina Mercante, al fijar o revisar la tripulación mínima de seguridad, tendrá en cuenta la necesidad de evitar o reducir al mínimo, en la medida de lo posible, el exceso de horas de trabajo, así como garantizar los períodos de descanso suficiente y limitar la fatiga». Ciertamente, la vaguedad de la disposición no permite llegar a la conclusión de la atribución de una competencia de control sobre el tiempo de trabajo y, sin embargo, tiene la virtualidad de introducir una consideración de carácter tuitivo de la salud de los trabajadores en la fijación de la tripulación mínima de seguridad de cada embarcación y, no con un carácter de control a posteriori, sino con un carácter preventivo más acorde con el objetivo prevencionista de las normas de protección de la salud de los trabajadores.

Por otra parte, el control sobre el tiempo de trabajo por parte de las Autoridades marítimas se hace necesario de un modo indirecto en el propio control de la seguridad del tráfico marítimo, de modo que cuando existan situaciones de excesiva fatiga de la tripulación, las Autoridades portuarias deberán denegar la salida de puerto de la embarcación y ordenar su inmovilización.

Por tanto, en lo que se refiere al control del tiempo de trabajo a bordo, y haciendo una interpretación sistemática de estas disposiciones normativas, debe concluirse que la competencia de control de la jornada de trabajo y descansos corresponde, con carácter general y primario, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Las competencias de las autoridades de la Marina Mercante se limitarán a la toma en consideración de los límites de la jornada y descanso a la hora de fijar la tripulación mínima de seguridad del buque, y solamente cuando los excesos de jornada y la falta de descanso suficiente pudiera constituir un riesgo para la navegación o la propia seguridad marítima, se atribuyen facultades a la autoridad marítima correspondiente para adoptar las medidas de policía necesarias. Las dificultades derivan en la práctica de la movilidad de las embarcaciones y la escasa permanencia en un mismo puerto, así como de la falta de instrumentos de coordinación entre las Autoridades laborales de la Inspección de Trabajo (a las que corresponde el control de la jornada con carácter general) y las autoridades marítimas (que tienen el control de los accesos, permanencias y salidas de los buques de los puertos españoles).

Por otra parte, las competencias de control de la Inspección de Trabajo son las mismas, sin restricción alguna, que le corresponden con relación a todos los sectores de la actividad de conformidad con lo dispuesto en la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, extendiéndose, por tanto, al control de la jornada diaria ordinaria y extraordinaria, descanso diario, descanso semanal, trabajo nocturno, vacaciones, etc., y pudiendo ejercer las competencias de requerimiento y sanción, así como incluso ordenar la paralización de las actividades cuando aprecie la existencia de riesgo grave e inminente en las condiciones de salud laboral.

Además de estas funciones generales, en el propio Real Decreto regulador de la jornada de trabajo se prevé que cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones, detecte, al comprobar los registros individuales del tiempo de trabajo, que se han producido incumplimientos de las disposiciones relativas a las horas de trabajo o de descanso que pudieran afectar directamente a la seguridad marítima o a la navegación, o bien, poner de manifiesto la conveniencia de revisar la tripulación mínima de seguridad del buque, lo pondrá en conocimiento de la Dirección General de la Marina Mercante a los efectos oportunos.

En la práctica, no obstante, la falta de una clara delimitación en la atribución de competencias así como la ausencia de mecanismos de coordinación y colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Administración marítima lleva al solapamiento, cuando no a falta de ejercicio, y otras disfunciones en la labor diaria de control de las amplias jornadas de trabajo de las tripulaciones.

- El acceso al buque a efectos de control.

En relación con el derecho de acceso al buque por los funcionarios de la Inspección de Trabajo, deben hacerse algunas consideraciones. En principio, al tratarse de una embarcación de pabellón nacional, no existe restricción alguna de la facultad reconocida en el artículo 5 de la citada Ley Ordenadora de entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso al buque sujeto a inspección y a permanecer en el mismo, lógicamente siempre que no se perturbe la seguridad del buque.

Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 554.3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el buque puede tener la consideración de domicilio de sus tripulantes y, por tanto, está amparado por el derecho a la inviolabilidad consagrado en el artículo 18.2 de la Constitución española. De modo que, los funcionarios de la Inspección de Trabajo podrán subir a bordo y efectuar las inspecciones, en principio, siempre y cuando exista consentimiento de los afectados, el cual se entiende tácitamente concedido cuando el capitán o el responsable de guardia no invoque expresamente el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 551 LECr. citada). En otro caso, será necesaria la autorización judicial (arts. 550 y 558 LECr.).

Las disposiciones citadas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no obstante, deben ser interpretadas en el sentido de delimitar dentro del buque las zonas constitutivas del domicilio de la tripulación, a las que se extiende el derecho a la inviolabilidad del domicilio, como serán las zonas de «habilitación» (es decir, comedores, cocina, cuartos de aseo y cabinas de dormitorio, así como las zonas de recreo), de las zonas de trabajo, a las que no se extiende dicha inviolabilidad (bodegas,

zonas de descarga, almacén, salas de máquinas, cubiertas, cabinas de mando y en general, todas las zonas de trabajo), (incluso, los cuartos de aseo podrán ser considerados como parte integrante del centro de trabajo y no como « domicilio», en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo). Más dudas ofrece la consideración de domicilio de las primeras estancias en los períodos en que la tripulación se halla desembarcada temporalmente, por encontrarse el buque en muelle o en reparación, pues en tal caso no constituye residencia de ningún tripulante. Hay que tener en cuenta, además, que la propia normativa de prevención de riesgos laborales establece las condiciones mínimas de seguridad, higiene y salubridad que han de reunir los alojamientos de los trabajadores puestos a disposición de los mismos por el empresario (respecto a los buques de pesca, el Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de buques de pesca) y cuyo cumplimiento debe ser vigilado por la Inspección de Trabajo, sin más limitaciones que las cautelas necesarias para la protección de la intimidad de las personas.

Asimismo, y por analogía con el derecho de acceso al buque por las fuerzas y cuerpos de seguridad sin necesidad de autorización judicial en casos de flagrante delito, deberá reconocerse el derecho de la Inspección de Trabajo a todas las dependencias de la nave sin límite alguno en los casos en que existan indicios razonables de riesgo grave e inminente para la vida o integridad física de los trabajadores a efectos de ordenar la paralización de los trabajos, en todo o en parte, de la embarcación. Además, siempre deberá prevalecer el derecho a la salud y la integridad física de los trabajadores (consagrada en el art. 15 de la Constitución) frente a restricciones de su intimidad.

IV. EL TIEMPO DE TRABAJO EN BUQUES DE PABELLÓN DE PAÍSES DE LA COMUNIDAD EUROPEA. SU CONTROL POR LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS

Tal como se ha señalado, el Real Decreto 525/2002 citado ha incorporado al ordenamiento jurídico español las prescripciones de la Directiva 1999/95/CE, de 13 de diciembre, sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo de la gente de mar a bordo de buques que hagan escala en puertos de la Comunidad.

No obstante, aun cuando la citada Directiva declara con carácter general su objetivo de fijar las disposiciones mínimas que han de cumplir los buques que hagan escala en puertos de la Comunidad con independencia del pabellón que enarbolean, al condicionar su aplicación respecto de los buques matriculados en terceros países a la entrada en vigor del Convenio 180 de la OIT y del Protocolo del Convenio 147 de la OIT, resulta de aplicación exclusivamente a los buques de pabellón de países de la Comunidad Europea. El propio Real Decreto termina negando expresamente su aplicación a los buques extracomunitarios.

En el Real Decreto 525/2002 se recogen las normas sustantivas reguladoras del tiempo de trabajo y descanso pactadas en el Acuerdo Europeo sobre la Ordenación del tiempo de trabajo de la gente de mar ya citado. En el mismo se definen los conceptos de «horas de trabajo», «horas de des-

canso», «gente de mar» y «armador», estableciéndose los correspondientes límites a los tiempos de trabajo y descanso. Además de la regulación sustantiva, se establecen los procedimientos de inspección de los buques por las Autoridades marítimas españolas.

En esta Directiva, y consiguientemente en el Real Decreto, se establece una restricción estableciendo la exclusión de los buques de pesca.

El Real Decreto 525/2002 resulta por tanto de aplicación a los buques de la marina mercante española y a los buques de pabellón de otro país CE que haga escala en un puerto español (por tanto, es necesario precisar, aun cuando en este apartado se trate de estudiar su aplicación a los buques de los países de la Comunidad Europea, que al ser de aplicación también a los buques de la marina mercante española tanto la normativa recogida en el Real Decreto 1561/1997 anteriormente estudiado, como el Real Decreto 525/2002, y al contener ambos una regulación sustantiva de los tiempos de trabajo y descanso, una adecuada integración del ordenamiento jurídico exige, y en virtud del principio de norma más favorable que informa el Derecho laboral, la aplicación de los preceptos más favorables a la protección de la salud de la tripulación).

1.º Régimen del tiempo de trabajo y descansos.

- Límites generales de la jornada y los descansos.

Se establecen dos límites a la jornada, bien en función del tiempo de trabajo, bien en función del tiempo de descanso. Con relación al tiempo de trabajo, el número máximo de horas de trabajo será de catorce horas por cada período de veinticuatro y el de setenta y dos horas por cada período de siete días. Las horas de descanso serán, como mínimo, diez por cada período de veinticuatro horas, o de setenta y siete horas por cada período de siete días, pudiendo dichas horas distribuirse en un máximo de dos períodos, siempre que uno de ellos no sea inferior a seis horas ininterrumpidas y el tiempo que medie entre ambos períodos no exceda de catorce horas.

Cuando un marino, que permanezca en situación de disponibilidad (por ejemplo, por encontrarse desatendida una sala de máquinas), tenga que interrumpir su descanso por requerirse sus servicios, tendrá derecho a un descanso compensatorio.

Los pases de revista y los ejercicios de lucha contra incendios, salvamento u otros similares impuestos por la legislación nacional o internacional deberán realizarse de modo que se perturben lo menos posible los tiempos de descanso y no provoquen fatiga.

Se prohíbe la realización de trabajo nocturno a los menores de dieciocho años, entendiéndose por período nocturno un período de al menos nueve horas consecutivas comprendidas entre la medianoche y las cinco de la mañana. Sólo se exceptúan de esta prohibición los supuestos en que pueda perjudicar la eficacia de la formación de estos menores.

La prohibición de trabajo a bordo de menores de dieciséis años es absoluta.

Respecto a las vacaciones anuales se establece un período mínimo de cuatro semanas al año o, en caso de empleo inferior a un año, el tiempo proporcional. Este descanso es de disfrute obligatorio, no pudiendo ser sustituido por una compensación económica, salvo supuestos de extinción de la relación laboral sin que se hubieran disfrutado las vacaciones.

- Situaciones de excepción y dispensas.

En casos excepcionales en que sea necesario para garantizar la seguridad del buque o de las personas o la carga a bordo, o para socorrer a otros buques o personas que corran peligro en alta mar, el capitán del buque podrá suspender los horarios normales de trabajo y descansos y exigir que los marinos presten servicios por el tiempo necesario hasta que se haya restablecido la normalidad. Se disfrutará, entonces, un descanso compensatorio.

Se prevé que los Estados miembros en sus legislaciones nacionales faculten la negociación de convenios colectivos en los que se establezcan dispensas a los límites de las jornadas y descansos, en función de la posibilidad de disfrute de períodos de permiso más frecuentes o más largos, o la concesión de permisos compensatorios a los marinos que realizan guardias o que trabajan en buques que efectúen travesías de corta duración.

- Dotaciones de los buques.

El Real Decreto tiene en cuenta también la fijación de las dotaciones mínimas de seguridad a los efectos de facilitar el respeto a los límites de la jornada y descansos y la propia seguridad de la tripulación. Se establece que, al fijar los niveles de dotación mínima de seguridad, se tendrán en cuenta la necesidad de evitar o de reducir al mínimo el exceso de horas de trabajo, de garantizar los descansos y de limitar la fatiga. Igualmente se prevé la revisión de la dotación mínima cuando se comprueben infracciones a las normas sobre jornada y descansos.

2.º Los controles.

- Información sobre normativa, el tablón y los registros.

Se establece la obligación de los buques de conservar, en un lugar fácilmente accesible a la tripulación, un ejemplar de las disposiciones nacionales y de los Convenios colectivos reguladores del tiempo de trabajo a bordo.

Asimismo, en cada buque deberá colocarse, en un lugar fácilmente accesible, un tablón en el que se hagan constar el programa de servicios en alta mar y en puerto y el número máximo de horas de trabajo o el número mínimo de horas de descanso vigentes según la normativa nacional.

Respecto al tiempo de trabajo individual y con el fin de permitir un control del cumplimiento de la normativa, deberán llevarse registros individuales de las horas diarias de trabajo y descanso, que serán firmados por el capitán o persona autorizada por éste entregándose una copia de los mismos a cada marinero. Estos registros deberán ser inspeccionados y aprobados regularmente.

- Competencias de control.

Respecto a las competencias de las autoridades españolas para el control del cumplimiento de la normativa comunitaria reguladora del tiempo de trabajo a bordo cuando se trata de buques con pabellón de un país de la Comunidad Europea, se plantea asimismo la cuestión de la adecuada conciliación de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con las autoridades marítimas.

En el Real Decreto se establece que corresponde a la Administración marítima comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo, y se regulan los procedimientos de actuación de las autoridades de la Dirección General de Marina Mercante y de las Capitanías Marítimas (Ministerio de Fomento), quedando a salvo las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social («sin perjuicio de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» declara la disposición adicional única).

Respecto a los Inspectores dependientes de dicha Dirección General, se establece que, bien por haber recibido una denuncia, o bien con ocasión de las inspecciones previstas en el Reglamento para el control del cumplimiento de la normativa internacional sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y trabajo en los buques extranjeros que utilicen puertos o instalaciones situadas en aguas jurisdiccionales españolas (aprobado por Real Decreto 768/1999, de 7 de mayo), deberán comprobar que se ha elaborado el cuadro de tiempos de trabajo y descanso y que se llevan los registros individuales en las condiciones que exige el Real Decreto 525/2002. De constatar el incumplimiento de las normas de referencia, se emitirá un informe que se enviará al Estado de matrícula del buque. Cuando considere que existen indicios de que la tripulación se halla excesivamente fatigada, se llevará a cabo una inspección más detallada para comprobar si se han respetado los mínimos de tiempo de trabajo y descansos, y de resultar una situación manifiestamente peligrosa para la salud o la seguridad de la tripulación, se adoptarán las medidas de policía necesarias para remediar la situación, pudiendo ordenar la inmovilización del buque hasta que la tripulación haya disfrutado del descanso suficiente.

La misma obligación de inmovilización del buque tiene la Capitanía marítima cuando comprueba que la tripulación de guardia del primer turno o de los turnos posteriores se encuentra excesivamente cansada. Esta inmovilización cesará cuando la tripulación haya descansado suficientemente o hasta que sea reforzada si la fatiga obedece a la falta de tripulación suficiente.

La prohibición de abandonar puerto será comunicada por la Capitanía marítima al capitán, al naviero del buque, y a la Administración del Estado de abanderamiento del buque así como al cónsul, o en su defecto, al más próximo representante diplomático de dicho Estado, informando, además, del resultado de las inspecciones y de las medidas correctoras adoptadas.

Como señalaba anteriormente, la competencia de control del tiempo de trabajo y descanso de las autoridades marítimas, no excluyen las competencias que con carácter general están atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tal como declara el Real Decreto en la disposición adicional única. El derecho de acceso de las autoridades marítimas a los buques comunitarios atracados no ofrece dudas. La cuestión se plantea en relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre si tiene facultades de inspección en un buque de pabellón de país de la Unión Europea.

Éste es un tema complejo y carente de un criterio legal o jurisprudencial claro, pues ni existe norma legal alguna clarificadora, ni la jurisprudencia ha seguido un criterio uniforme. En principio, por interpretación de lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores en relación con lo dispuesto en el artículo 10.2 del Código Civil, se llegaría a una negación de dicha competencia. Efectivamente, de acuerdo con el artículo 1.5 del ET «en la actividad de trabajo en el mar se considerará como centro de trabajo el buque» y, el artículo 10.2 CC dispone que «los buques... así como todos los derechos que se constituyan sobre ellos, quedarán sometidos a la ley del lugar de su abanderamiento, matrícula o registro». Este criterio de la extraterritorialidad del buque ha sido asimismo reconocido por diversas sentencias (entre otras, STS de 19-2-1990).

Sin embargo debe tenerse en cuenta que en la Directiva 1999/95/CE que se transpone, se establece la atribución de competencias a las autoridades nacionales y define como «autoridad competente: las autoridades designadas por los Estados miembros para el desempeño de las funciones derivadas de la presente Directiva» e «inspector: un agente del sector público u otra persona, debidamente habilitado por la autoridad competente del Estado miembro para inspeccionar las condiciones de trabajo a bordo». De modo que por aplicación de la disposición adicional única del Real Decreto 525/2002, que deja vigentes las competencias de la Inspección de Trabajo, y en virtud de lo dispuesto en la Ley 42/1997 citada y en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, la atribución de competencias de inspección en buques de pabellón de países comunitarios debe entenderse referida tanto a las autoridades marítimas como a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En definitiva, la Directiva viene a reconocer las competencias de inspección a las autoridades del Estado del puerto de atraque sobre los buques de pabellón de otros países comunitarios, suponiendo una renuncia de los Estados miembros a la invocación de la territorialidad del buque o una «cesión de soberanía».

De modo que las competencias de la Inspección de Trabajo respecto a buques comunitarios tienen el mismo fundamento jurídico que la de las autoridades marítimas, cual es la propia Directiva 1999/95/CE y el Real Decreto 525/2002 citados.

V. EL TIEMPO DE TRABAJO DE BUQUES EXTRACOMUNITARIOS QUE HAGAN ESCALA EN PUERTOS ESPAÑOLES

Como se ha señalado, el Convenio 180 de la OIT y el Protocolo del Convenio 147 de la OIT están aún pendientes de ratificación por un número suficiente de países para su entrada en vigor, de modo que, tal como establece la Directiva, hasta que no tenga lugar la entrada en vigor, no resulta

de aplicación a los buques extracomunitarios. El propio Real Decreto 525/2002 establece que las disposiciones del mismo no serán de aplicación a los buques mercantes extracomunitarios hasta que no entren en vigor los citados Convenio y Protocolo. Esto nos llevaría, sin más, a una negación absoluta de facultad alguna de control por las autoridades españolas sobre los buques extracomunitarios que accedan a puertos españoles.

Sin embargo, conviene hacer un estudio más profundo de la cuestión, debiendo hacerse dicho estudio a la luz del conjunto del ordenamiento jurídico español y así poder determinar si existen competencias de control por parte de autoridades españolas, como puede ser la Inspección de Trabajo, sobre los buques que hacen escala en los puertos españoles, aun cuando se trate de buques de abanderamiento extracomunitario, e igualmente poder determinar la posible aplicabilidad de la normativa española sobre tiempo de trabajo y descansos a bordo.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que las normas sobre jornadas y descansos de la tripulación de buques constituyen normas de salud laboral y prevención de riesgos laborales. A esta conclusión se llega considerando que la necesidad de flexibilización de las normas sobre tiempo de trabajo en función de las características y las necesidades específicas de determinados sectores, requiere, a su vez, el establecimiento de limitaciones a las ampliaciones de jornada para evitar daños para la salud y la seguridad de los trabajadores. Quiere ello decir que el fundamento y justificación de las limitaciones de jornadas está en los riesgos que derivan para la salud de los trabajadores y la consiguiente necesidad de protección. Adicionalmente, también se trata de prevenir riesgos para la seguridad de la navegación, lo que, a su vez, redundaría en la protección de los tripulantes. Por tanto, como primera conclusión, puede afirmarse que las normas reguladoras del tiempo de trabajo constituyen normas de prevención de riesgos laborales.

El segundo paso es determinar si la normativa de prevención de riesgos laborales puede ser considerada como normas de orden público, y en consecuencia, aplicable a los buques extranjeros que se encuentren en puerto español. Se hace necesario acudir a los principios generales de orden público y de territorialidad. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 del Código Civil «las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español». En la expresión «leyes penales» deben entenderse comprendidas todas las normas españolas en materia penal, incluyendo, el Código Penal, así como la legislación penal especial. Mayores dudas suscitan los conceptos de «leyes de policía» y de «seguridad pública». Por leyes de «seguridad pública» deben entenderse aquellas que tratan de preservar, mantener o restaurar el orden y la convivencia ciudadana. Como «leyes de policía» hay que entender aquellas tendentes a permitir el cumplimiento de los fines por el poder público, incluyendo, como viene señalando la jurisprudencia, las normas del régimen político, del régimen administrativo, las fiscales y tributarias, así como, las normas laborales que fijan condiciones mínimas de ordenación del trabajo en España, entre las que se incluyen las normas de prevención de riesgos laborales. En consecuencia, y como segunda conclusión, debe afirmarse que las normas sobre prevención de riesgos laborales, en cuanto protectoras de los trabajadores, deben considerarse como «leyes de policía» u orden público y, por consiguiente, de cumplimiento obligado para todos los que se hallen en territorio nacional.

La cuestión inmediata que se plantea es el alcance del concepto de territorio nacional y la extraterritorialidad del buque de abanderamiento extracomunitario. En este caso, al contrario de lo que ocurre con los buques comunitarios, ya no se trata de una «cesión de soberanía», sino de la subordinación o quiebra del criterio de la extraterritorialidad cuando entra en colisión con las normas del ordenamiento jurídico nacional consideradas de orden público en cuanto dirigidas a la protección de un bien jurídico superior como es la salud y seguridad de los trabajadores y la propia seguridad de la navegación.

En consecuencia, cuando existan indicios de que existe un riesgo para la salud y la seguridad de la tripulación y la seguridad del tráfico marítimo por causa de fatiga y falta de descanso de la tripulación, deben considerarse plenamente vigentes las competencias de las autoridades españolas, tanto la autoridad marítima como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el control de la situación de riesgo y para la adopción de las medidas necesarias para remediar la situación, pudiendo ordenarse la inmovilización del buque por las autoridades marítimas o la paralización de actividades por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social hasta que se restablezca la situación de seguridad. Cuestión distinta es la posibilidad de la Inspección de Trabajo de extender Acta de Infracción, ya que en la normativa sancionadora laboral no está prevista la imposición de carga económica alguna sobre la embarcación y tampoco existen Acuerdos u otros instrumentos internacionales para la efectividad de las sanciones. Debe quedar sentada la facultad de paralización, la cual podrá hacerse efectiva, tal como prevé la Ley 42/1997 citada, en caso necesario, por las propias fuerzas del orden público.

En tales supuestos la normativa sustantiva a aplicar es la establecida en la legislación nacional española, constituida por las normas citadas. El procedimiento de actuación de la Inspección de Trabajo será el previsto con carácter general por sus normas reguladoras.

VI. CONCLUSIONES

Como resumen de un análisis de las normas reguladoras de los tiempos de trabajo y descansos de la gente del mar citadas, así como de las normas de atribución de competencias de control de su cumplimiento, pueden establecerse algunas conclusiones. En primer lugar, la falta de una normativa internacional que establezca una regulación uniforme para asegurar unas garantías mínimas respecto a las condiciones de vida y trabajo de la gente del mar así como de las condiciones de la seguridad del tráfico marítimo.

En segundo lugar, la falta, también en el ámbito internacional, de organismos o autoridad de control del cumplimiento de esas condiciones mínimas de vida y seguridad en el mar.

En tercer lugar, la falta, en el ámbito nacional español, de una normativa de articulación o integración de la actuación de las diversas autoridades competentes, así como mecanismos de coordinación y cooperación entre las mismas, en perjuicio tanto de las condiciones de trabajo de la gente de mar como de la propia seguridad del tráfico marítimo.