



Consejo de Administración

324.ª reunión, Ginebra, 13 de junio de 2015

GB.324/INS/7/5

Sección Institucional

INS

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Quinto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Portugal del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Inspectores del Trabajo (SIT)

Índice

	<i>Página</i>
Lista de abreviaturas.....	iii
I. Introducción	1
II. Examen de la reclamación	2
A. Alegatos de la organización querellante	2
B. Observaciones del Gobierno	5
C. Nuevos alegatos presentados por la organización querellante	11
D. Observaciones formuladas por el Gobierno en respuesta a los nuevos alegatos presentados por la organización querellante	13
III. Conclusiones del Comité	15

A.	Observaciones preliminares	15
1.	Convenios núms. 81 y 129	15
2.	Artículo 3, 1), del Convenio núm. 81 y artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155.....	16
B.	Requisitos previstos en los Convenios núms. 81 y 129	16
1.	Artículos 3, 2), 10 y 16 del Convenio núm. 81.....	16
2.	Artículo 6 del Convenio núm. 81	23
3.	Artículo 7, párrafos 1 y 3, del Convenio núm. 81	28
4.	Artículo 11 del Convenio núm. 81	29
5.	Artículos 17 y 18 del Convenio núm. 81	31
6.	Artículo 17, párrafo 2, del Convenio núm. 81	34
7.	Artículo 3 del Convenio núm. 81, artículo 6 del Convenio núm. 129 y artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155	35
IV.	Recomendaciones del Comité	38

Lista de abreviaturas

ACT	Autoridad para las Condiciones de Trabajo
CEACR	Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones
QUAR	Marco de Evaluación y Rendición de Cuentas
SIADAP	Sistema Integrado de Gestión y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública
SINAI	Sistema Nacional de Información sobre la Actividad Inspectoral de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo
SIT	Sindicato de Inspectores del Trabajo
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo
SWOT	Análisis de los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 9 de agosto de 2013, el Sindicato de Inspectores del Trabajo (SIT), invocando el artículo 24 de la Constitución de la OIT, presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Portugal del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).
2. Portugal ratificó el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) el 12 de febrero de 1962; el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) el 24 de febrero de 1983, y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) el 28 de mayo de 1985. Los tres Convenios están actualmente en vigor en el país.
3. Las siguientes disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo están relacionadas con las reclamaciones:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento aplicable en caso de reclamación se rige por el Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, modificado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004).
5. De conformidad con el artículo 1 y el párrafo 1 del artículo 2 del citado Reglamento, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Portugal y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
6. En su 319.^a reunión (octubre de 2013), el Consejo de Administración decidió que la reclamación era admisible y designó un comité tripartito para examinarla. Los miembros del Comité designados fueron: la Sra. Rosanna Margiotta (miembro gubernamental, Italia), el Sr. Kris de Meester (miembro empleador, Bélgica) y la Sra. Helen Kelly (miembro trabajador, Nueva Zelanda). La Sra. Helen Kelly fue reemplazada posteriormente por el Sr. Kelly Ross (miembro trabajador, Estados Unidos).
7. El Gobierno de Portugal envió sus observaciones sobre la reclamación por comunicación de fecha 10 de abril de 2014.

8. El SIT remitió nuevos alegatos mediante una comunicación recibida por la Oficina el 2 de julio de 2014, y el Gobierno de Portugal formuló sus observaciones a propósito de los nuevos alegatos por comunicación de fecha 14 de octubre de 2014.
9. El Comité se reunió los días 24 de marzo y 10 de junio de 2015 para examinar el caso y aprobar el correspondiente informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

10. Por comunicación de fecha 9 de agosto de 2013, la organización querellante alega el incumplimiento por el Gobierno de Portugal de los artículos 3, 6, 7, 10, 11, 16 y 17 del Convenio núm. 81; de los artículos 6, 8, 9, 14, 15, 21 y 22 del Convenio núm. 129, y de los artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155.
11. En lo que respecta al alegado incumplimiento del artículo 6 del Convenio núm. 81 y del artículo 8 del Convenio núm. 129, el SIT afirma que los inspectores del trabajo han sido objeto de varias medidas ilegítimas que han provocado una fuerte reducción de su remuneración, lo cual vulnera las garantías previstas en los artículos mencionados. Estas medidas: *a)* tienen por objeto limitar la eficacia del trabajo de los inspectores y parecen ser una concesión al Fondo Monetario Internacional, a la Comisión Europea y al Banco Central Europeo que va en detrimento de las condiciones de los trabajadores que se busca salvaguardar con la inspección del trabajo; *b)* constituyen una política discriminatoria con respecto a los profesionales de otros órganos de inspección; *c)* hacen que no se tengan suficientemente en cuenta la antigüedad ni el grado de responsabilidad en el nivel de remuneración; y *d)* hacen que algunos inspectores del trabajo tengan dificultades para cumplir sus compromisos financieros anteriores.
12. *Restricciones salariales y presupuestarias.* Como consecuencia de la imposición de restricciones salariales y presupuestarias, el ingreso bruto anual de la mayoría de los inspectores del trabajo (aquellos que se encuentran en la categoría superior de inspector) bajó de 32 790,94 euros en 2010 a 26 567,40 euros en 2012. Esto supone que, una vez deducidos el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones obligatorias para el seguro de salud y la pensión, el ingreso neto mensual de los inspectores del trabajo de esta categoría es de aproximadamente 1 500 euros. El sindicato presenta de manera detallada las restricciones salariales y presupuestarias aplicadas que comprenden: aumentos de las cargas fiscales; recortes salariales; reducciones de las primas de Navidad y vacaciones; congelación de los aumentos y recorte de la prima por desempeño; supresión de la posibilidad de ascenso profesional a través de concursos; aumento de la edad legal de jubilación a 65 años; reducción del valor de las pensiones para ciertos empleados; reglamentación más estricta del derecho a prestaciones; reducción de la remuneración de las horas extraordinarias (por debajo de los niveles del sector privado); y diversas reducciones de las prestaciones de enfermedad. El SIT advierte que se prevén nuevos recortes sustanciales.
13. *Complementos salariales.* El SIT describe en detalle la evolución de los complementos salariales otorgados a los inspectores del trabajo. Indica que el decreto-ley núm. 102/2000, de 2 de junio de 2000, establece la estructura de carrera de los inspectores del trabajo, mientras que el decreto-ley núm. 112/2001, de 6 de abril de 2001, fija su régimen salarial, incluido un complemento salarial para compensar las dificultades específicas inherentes al ejercicio de sus funciones. Añade que, aunque el decreto-ley núm. 170/2009 centraliza todas las funciones de inspección mediante la creación de un régimen especial de carrera

para los servicios de inspección (que incluye un complemento salarial en virtud del artículo 15), los inspectores del trabajo no han sido incluidos en dicho decreto por razones políticas, y la regulación de esta categoría se aplazó para una fecha posterior¹. El SIT afirma que, como este decreto no es aplicable a los inspectores del trabajo, éstos están expuestos a los cambios o decisiones que se adopten en relación con el complemento salarial. El SIT deplora además que el complemento salarial por tareas de inspección del trabajo previsto en el artículo 12 del decreto-ley núm. 112/2001 y fijado en el 22,5 por ciento del sueldo básico correspondiente, no se paga en su totalidad desde el año 2009. A pesar de que el complemento salarial habría debido calcularse sobre la base del 22,5 por ciento del sueldo básico, se procedió a un ajuste de solamente el 2,1 por ciento, tanto del sueldo básico como del complemento salarial.

14. *Sistema de evaluación del desempeño*. El sindicato alega que se ha intentado rebajar de categoría a los inspectores del trabajo por varios medios, uno de los cuales consiste en someterlos a un sistema de evaluación (Sistema Integrado de Gestión y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública (SIADAP)), que se aplica a todos los funcionarios públicos. Sin embargo, el SIADAP no tiene en cuenta las especificidades de su actividad, provoca injusticias sistemáticas y frena el desarrollo profesional, lo que contribuye a una desmotivación del personal y a un deterioro de la calidad del trabajo de inspección.
15. *Acoso*. El SIT informa sobre actos de acoso moral cometidos por los superiores jerárquicos de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ACT). El SIT trató de abordar en numerosas ocasiones estos actos con el Secretario de Estado de Empleo pero no se le dio la oportunidad de participar en una reunión a tal efecto, por considerarse improcedente.
16. En cuanto al alegado incumplimiento de los artículos 3, 2) y 10 del Convenio núm. 81 y de los artículos 6, 3) y 14 del Convenio núm. 129, el sindicato informa que el número de inspectores del trabajo y de funcionarios de apoyo administrativo ha disminuido, y que, cada vez con mayor frecuencia, se asignan otras tareas a los inspectores del trabajo, lo cual constituye un grave obstáculo para el ejercicio de sus funciones principales.
17. *Número de inspectores del trabajo y de funcionarios de apoyo administrativo*. Al referirse a la información estadística adjunta a la reclamación, que contiene datos sobre el número de funcionarios públicos que trabajaban en la ACT en diciembre de 2012, el SIT indica que el análisis de estas estadísticas revela que, entre 2011 y 2012, el número de inspectores disminuyó un 15,8 por ciento situándose en un total de 359. Según el sindicato, los mismos datos revelan que, en diciembre de 2012, había un total de 273 funcionarios de apoyo administrativo, de los cuales 70 se jubilaron o solicitaron la jubilación ese año, lo que dio lugar a una disminución del número de funcionarios de apoyo administrativo de un 19,5 por ciento entre 2011 y 2012².

¹ En este sentido, el sindicato se remite al artículo 2, 3) del decreto-ley núm. 170/2009 que establece que: «Las carreras de inspección en servicios distintos de los mencionados en los párrafos 1 y 2 se rigen por otras disposiciones, y se mantienen en vigor los regímenes actuales hasta que se proceda a su revisión, en cuyo caso deberán obedecer, con las adaptaciones necesarias, a las disposiciones del presente decreto-ley».

² Según la información proporcionada por el SIT, en diciembre de 2012, el número total de funcionarios públicos que trabajaban en la ACT ascendía a 894, lo que incluía el personal directivo, los inspectores del trabajo, los técnicos y los asistentes. Según esta información, en 2012, el número de funcionarios públicos que se habían jubilado ascendía a 28, mientras que el número de los que habían solicitado o esperaban la jubilación ascendía a 105, de los cuales siete empezaban a trabajar para la ACT, 10 habían solicitado un traslado a otro servicio público en el marco del programa de movilidad, y tres habían sido trasladados a la ACT en el marco de ese mismo programa.

- 18.** *Otras funciones encomendadas a los inspectores del trabajo.* Con referencia a la alegada asignación de tareas adicionales a los inspectores del trabajo, lo cual tiene repercusiones negativas en el desempeño de sus funciones principales, el SIT afirma que: i) las funciones de inspección del trabajo tienden a ser ahora casi exclusivamente administrativas; ii) los inspectores del trabajo están obligados a trabajar un promedio de 30 días adicionales por año en el servicio de información; iii) los inspectores del trabajo dedican más tiempo a las tareas secundarias totalmente ajenas a la inspección del trabajo (por ejemplo, visitas a talleres mecánicos; reparación de equipos e instalaciones; transporte de equipos (computadoras) entre las oficinas centrales y las oficinas periféricas; y realización de fotocopias y otras tareas), y iv) dedican mucho tiempo a introducir datos en un sistema informático obsoleto.
- 19.** *Planes anuales de actividades para la inspección del trabajo.* En este sentido, el SIT también afirma que los planes de actividades irrealistas limitan la intervención de los inspectores a medidas reactivas, que en la mayoría de los casos no guardan relación con el cometido de la inspección del trabajo ni inciden en él.
- 20.** En lo que respecta al alegado incumplimiento del artículo 16 del Convenio núm. 81 y del artículo 21 del Convenio núm. 129, el sindicato sostiene que, a pesar de la disminución del número de inspectores y del aumento de su carga de trabajo, los objetivos de la inspección del trabajo, definidos por el sistema de evaluación del desempeño SIADAP, se mantienen invariables y que el ritmo de trabajo que se exige aumenta cada año, lo que contribuye al deterioro de la calidad de los servicios prestados. Por ello es imposible inspeccionar las empresas con la frecuencia y el rigor requeridos. El SIT afirma que, en algunas ocasiones, los inspectores del trabajo han tenido que renunciar a visitar un lugar de trabajo en persona (incluso para temas relacionados con la seguridad y salud en el trabajo), y en su lugar se han limitado a enviar una notificación escrita solicitando el cumplimiento de los objetivos anuales establecidos, o a realizar solamente un análisis administrativo de los procedimientos en cuestión.
- 21.** En cuanto al alegado incumplimiento del artículo 11 del Convenio núm. 81 y del artículo 15 del Convenio núm. 129, el sindicato indica que: *a)* la flota de vehículos para uso de los inspectores del trabajo está muy deteriorada; se compone de automóviles antiguos que están en servicio desde hace más de 12 años y no ofrecen seguridad pues son reparados en talleres de dudosa calidad; *b)* en ciertos servicios distantes, no se reembolsan los gastos de desplazamiento profesional, como el pago del estacionamiento; *c)* algunas instalaciones locales no están adaptadas a las exigencias del servicio, y *d)* la aplicación de sanciones disciplinarias en caso de pérdida o sustracción de material ha tenido como consecuencia que los inspectores prefieran adquirir sus propios instrumentos de trabajo para no exponerse a esas sanciones.
- 22.** En relación con el alegado incumplimiento del artículo 7 del Convenio núm. 81 y del artículo 9 del Convenio núm. 129, el sindicato señala que la formación que se imparte a los inspectores al principio de su carrera es inadecuada, porque no está adaptada a la realidad actual, y que la formación permanente prácticamente no existe. Por consiguiente, los inspectores se sienten limitados en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de su misión.
- 23.** En lo atinente al alegado incumplimiento del artículo 17 del Convenio núm. 81 y del artículo 22 del Convenio núm. 129, el sindicato declara que, pese a que, desde el punto de vista jurídico, los inspectores del trabajo tienen la facultad de sancionar a las empresas que no cumplen sus obligaciones, esta posibilidad es sólo aparente porque rara vez se aplica en la práctica. Los servicios de la ACT que examinan las infracciones notificadas por los

inspectores del trabajo son ineficaces³ y carecen de los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir su mandato. Por otra parte, el sistema judicial es tan lento y las instancias judiciales conocen tan mal el cometido y las atribuciones de la inspección del trabajo que la mayoría de las infracciones que se les transmiten terminan siendo archivadas. Los empleadores saben o intuyen cada vez más que en la práctica la autoridad de los inspectores del trabajo es limitada, lo cual incide negativamente en su cometido de hacer cumplir la ley.

24. *Responsabilidad de los inspectores del trabajo por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones.* El hecho de que los inspectores del trabajo no estén cubiertos por un seguro de responsabilidad civil ni gocen de ningún otro tipo de protección real del Estado suscita el temor de que se les exijan responsabilidades por iniciar los procedimientos de inspección necesarios para llevar a cabo su actividad, lo que compromete su independencia, autonomía y libertad de decisión.
25. En relación con el incumplimiento del artículo 3 del Convenio núm. 81, del artículo 6 del Convenio núm. 129, y de los artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155, el sindicato llega a la conclusión de que el Gobierno no ha demostrado interés en mantener un sistema de inspección adecuado, rápido y eficiente. Por el contrario, está retirando los recursos materiales y jurídicos de que disponían los inspectores del trabajo. De esta manera, se ha reducido la autonomía de la inspección del trabajo, lo cual atenta contra la eficacia y la eficiencia de su actuación. Por otra parte, el sistema de inspección carece de una estrategia adecuada para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores.

B. Observaciones del Gobierno

26. Por comunicación de fecha 10 de abril de 2014, el Gobierno indica que las violaciones alegadas respecto de las disposiciones de los Convenios núms. 81, 129 y 155 carecen de fundamento.
27. El Gobierno se refiere a la estrategia de saneamiento presupuestario y reforma de la administración pública en Portugal. Señala que las reducciones del gasto afectan en su mayor parte a los gastos de personal (reducciones de la escala de remuneración de la administración pública, limitaciones estrictas de los ascensos y la movilidad profesional, e incluso recortes de personal). Una de las iniciativas al respecto es el Programa de ajuste económico y financiero de Portugal, que establece como objetivo transversal reducir un 1 por ciento el personal de la administración central, y un 2 por ciento el de la administración regional y local (mediante una política restrictiva de contratación, mecanismos de movilidad destinados a una redistribución eficiente de trabajadores, y la reglamentación de la extinción del contrato de trabajo por mutuo acuerdo de las partes).
28. En cuanto al alegado incumplimiento del artículo 6 del Convenio núm. 81 y del artículo 8 del Convenio núm. 129, el Gobierno señala que la estabilidad del empleo y la independencia de los inspectores del trabajo quedan principalmente aseguradas por la naturaleza de su condición jurídica, que entraña su nombramiento permanente por un período indefinido, con arreglo a los artículos 10 y 11 de la ley núm. 12-A/2008, de 27 de febrero de 2008.
29. *Restricciones salariales y presupuestarias.* El Gobierno hace hincapié en que las restricciones salariales y presupuestarias aplicadas no tienen por objetivo subordinar, desvalorizar o acallar a los inspectores del trabajo, ya que estas medidas, impuestas por

³ El sindicato explica que en Portugal, las infracciones laborales se clasifican como infracciones administrativas.

necesidades de saneamiento de las finanzas públicas, se aplicaron indistintamente a todas las profesiones de la administración pública.

- 30. Complementos salariales.** El Gobierno confirma la información facilitada por el sindicato según la cual los inspectores del trabajo (incluidas las categorías profesionales de inspectores superiores e inspectores técnicos) están sujetos a un régimen especial, que determina su estructura profesional y escala de remuneración (decreto-ley núm. 102/2000, de 2 de junio de 2000), y los inspectores del trabajo tienen derecho a percibir un complemento salarial fijado en un 22,5 por ciento de su sueldo básico respectivo, para compensar la carga específica inherente al ejercicio de sus funciones, de conformidad con el decreto legislativo núm. 112/2001, de 6 de abril de 2001. El Gobierno añade que la ley núm. 12-A/2008, de 27 de febrero de 2008, establece los nuevos regímenes contractuales, las categorías profesionales y la remuneración de los funcionarios públicos, con arreglo al programa de reforma de la administración pública (se mantuvo el nombramiento permanente de los inspectores). El objetivo de esta ley es revisar las categorías profesionales de inspección, generales y especiales, e integrarlas en una sola ley, a saber, el decreto-ley núm. 170/2009. La profesión de inspector del trabajo se rige por una legislación específica, aunque su revisión debe cumplir, *mutatis mutandis*, con los principios contenidos en la ley. En virtud del decreto-ley núm. 170/2009, las categorías profesionales de inspección que en ella se enumeran tienen derecho a un complemento salarial que forma parte de la remuneración básica. A raíz de diversas restricciones presupuestarias, el complemento salarial por un monto no equivalente al sueldo básico se congeló en un 2,1 por ciento.
- 31. Responsabilidad de los inspectores del trabajo por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones.** El Gobierno indica que el decreto-ley núm. 276/2007, de 31 de julio de 2007, prevé que los inspectores del trabajo que sean objeto de acciones judiciales por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones tienen derecho al pago de los honorarios del abogado y de las costas procesales⁴. El Gobierno añade que no tiene conocimiento de ninguna demanda de responsabilidad civil contra inspectores del trabajo por daños sufridos como consecuencia de sus intervenciones.
- 32. Sistema de evaluación del desempeño.** El Gobierno indica que el SIADAP (ley núm. 66 B/2007, de 28 de diciembre de 2007) se aplica a todos los funcionarios de la administración pública. Este sistema tiene por objetivo mejorar el desempeño, la calidad, la coherencia y la armonización en la función pública, y promover la motivación y el desarrollo de las competencias profesionales. Se articula en torno a un enfoque basado en objetivos, y utiliza parámetros de eficacia, eficiencia y calidad. Los resultados obtenidos se miden con respecto a objetivos previamente establecidos, que garantizan, entre otras cosas, la transparencia e imparcialidad y la prevención de decisiones arbitrarias. Los objetivos establecidos para cada trabajador son objeto de negociación con el superior jerárquico correspondiente y están directamente relacionados con los objetivos fijados para las unidades orgánicas de la ACT. Estos objetivos son ambiciosos y han evolucionado con el cambio del número de establecimientos visitados por los inspectores del trabajo como se indica en los respectivos informes anuales de actividad.

⁴ El artículo 19 del decreto-ley núm. 276/2007, de 31 de julio de 2007, prevé que «... los dirigentes de los servicios de inspección y el personal de inspección que estén acusados o sean parte en procesos administrativos, disciplinarios o judiciales por actos cometidos u ocurridos en el ejercicio o por causa de sus funciones, tienen derecho a ser asistidos por un abogado, nombrado con arreglo a la ley por el máximo dirigente del servicio de inspección, previa audición de la parte interesada, y cuya retribución correrá a cargo del organismo correspondiente...» y... «también tienen derecho al pago de las costas judiciales, así como de los gastos de transporte y manutención cuando la ubicación del tribunal o de las entidades judiciales lo justifique».

33. *Acoso*. En lo que respecta al alegato de acoso psicológico, el Gobierno indica que la ACT no tiene conocimiento de que el sindicato haya presentado una queja por éste u otros motivos contra un directivo en funciones de la ACT.
34. El Gobierno refuta el supuesto incumplimiento de los artículos 3, 2) y 10 del Convenio núm. 81 y de los artículos 6, 3) y 14 del Convenio núm. 129, en relación con los alegatos de que el número de inspectores del trabajo y de personal de apoyo es insuficiente, y de que la asignación de otras funciones tiene una incidencia negativa en las funciones principales de los inspectores del trabajo.
35. *Número de inspectores del trabajo y personal de apoyo administrativo*. En relación con el alegato relativo al número insuficiente de inspectores del trabajo, el Gobierno afirma que, desde hace algún tiempo, sobre todo en los últimos cinco años, se han ido adoptando medidas para contratar a nuevos inspectores del trabajo. Según la información facilitada por el Gobierno, en 2008 había 264 inspectores del trabajo; en 2009, 253; en 2010, 384; en 2011, 404; y en 2012, 391 (el Gobierno especifica que las cifras de 2011 y 2012 también incluyen los puestos de dirección). El Gobierno indica que en 2010 hubo un aumento pronunciado del número de inspectores del trabajo, con la contratación de 150 inspectores del trabajo, lo que supuso un aumento del personal de inspección de un 51,79 por ciento. Aunque el número de inspectores del trabajo disminuyó de 404 en 2011 a 391 en 2012, esto representó sólo una reducción de un 3,21 por ciento. Además, señala que todavía no se han aplicado medidas específicas para reducir el número de inspectores del trabajo en el marco del Programa de ajuste económico y financiero. Añade que la eficacia y eficiencia se basan ante todo en los recursos humanos de la ACT⁵.
36. *Otras funciones encomendadas a los inspectores del trabajo*. En cuanto al alegato de que se han asignado otras funciones que tienen una incidencia en las funciones principales de los inspectores del trabajo, el Gobierno aclara que: i) los inspectores dedican ahora menos tiempo a las tareas administrativas como resultado de las inversiones en tecnología y en sistemas de información y comunicación y la adopción de diversas medidas destinadas a reducir la burocracia, racionalizar los recursos y simplificar los procedimientos administrativos, en particular mediante la divulgación de información en el sitio web de la ACT, así como la prestación de asistencia especializada a inspectores del trabajo, inclusive a través de la intranet de la ACT, con el fin de que puedan centrarse en sus funciones principales; ii) los inspectores del trabajo están siendo más solicitados en los servicios de información debido a una mayor demanda en este sentido y a la creciente complejidad de las cuestiones vinculadas a las relaciones de trabajo (como resultado de la crisis económica)⁶.

⁵ En este sentido, el Gobierno también señala que los datos facilitados por el SIT no se ajustan a la situación actual de los funcionarios públicos que trabajaban en la ACT a diciembre de 2012. El Gobierno confirma la información proporcionada por el SIT de que 105 funcionarios estaban a la espera de jubilarse, pero rebate otros datos estadísticos facilitados por el sindicato y sostiene que en esa fecha trabajaban en la ACT un total de 893 funcionarios; en 2012, se jubilaron 29 funcionarios; 22 funcionarios empezaron a trabajar para la ACT; 16 funcionarios solicitaron el traslado a otro servicio público en el marco del programa de movilidad, y 9 funcionarios fueron trasladados a la ACT en el marco del programa mencionado.

⁶ En este sentido, el Gobierno facilita también datos estadísticos para el período 2008-2012 sobre el número de solicitudes recibidas (que aumentó de 335 170 en 2008 a 415 994 en 2012), el número de quejas recibidas (que aumentó de 2 626 en 2008 a 8 568 en 2012) y el número de correos electrónicos procesados (que disminuyó de 8 355 en 2010 a 6 741 en 2012).

- 37.** *Planes anuales de actividades para la inspección del trabajo.* El Gobierno hace hincapié en que, pese a la grave crisis económica, financiera y social que atraviesa el país, que afecta considerablemente al desempeño de la ACT, esta última ha tratado de responder a los desafíos de su mandato que consiste en promover mejores condiciones de trabajo. Señala que los planes anuales de actividades de la ACT refuerzan la práctica de actividades de planificación, seguimiento y evaluación, y tienen en cuenta criterios estratégicos de referencia ⁷, políticas y planes internacionales y nacionales, en particular los convenios de la OIT, habida cuenta de la situación que afronta el país y de los grandes desafíos que se plantean en el mundo del trabajo. Los planes anuales de actividades y los informes anuales de actividad se publican en el sitio web de la ACT ⁸. Además, los planes anuales de actividades para la inspección del trabajo son el resultado de un proceso participativo (incluidas las actividades de difusión en el portal internet de la ACT) de toda la estructura de la organización, incluido el Consejo Consultivo para la Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo de la ACT ⁹, que no ha formulado ninguna observación similar a las formuladas por el SIT.
- 38.** En lo que respecta a los alegatos presentados en relación con el artículo 16 del Convenio núm. 81 y el artículo 21 del Convenio núm. 129, el Gobierno indica que los objetivos del sistema de evaluación del desempeño SIADAP son, por su propia índole, el resultado de un proceso de consulta y negociaciones con distintos niveles de la estructura jerárquica de la ACT, incluidos los inspectores del trabajo, y tienen que ser a la vez ambiciosos y realistas; por consiguiente, se han ido adaptando con el tiempo a raíz de cambios en el número de establecimientos visitados anualmente por los inspectores del trabajo. El simple análisis administrativo de los procesos no es una práctica de inspección en vigor y va en contra de la doctrina definida por la dirección de la ACT.
- 39.** En lo que respecta al alegado incumplimiento del artículo 7 del Convenio núm. 81 y del artículo 9 del Convenio núm. 129, el Gobierno indica que la admisión al servicio de inspección del trabajo está supeditada, entre otras exigencias, a la superación de la formación inicial en el empleo (período de prueba). Los objetivos y el contenido de los cursos de esta formación inicial de un año (que entraña una fase teórica y una fase práctica) se establecen en la decisión conjunta núm. 371/2004. El grupo de formación los desarrolla y aplica en colaboración con los instructores que tienen experiencia y conocimientos de la profesión de inspección y sus modalidades. El Gobierno indica que no se escatiman esfuerzos para proporcionar a los inspectores del trabajo una formación continua y adecuada. El Gobierno facilita al respecto información estadística sobre la formación

⁷ En este sentido, el Gobierno se refiere, por ejemplo, al Marco Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (QUAR), al Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, adoptado por el Consejo de Administración de la OIT en su 304.^a reunión (marzo de 2009), y al Programa de Trabajo Decente, definido por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 87.^a reunión (junio de 1999).

⁸ El Gobierno especifica que los planes anuales de actividades pueden consultarse en: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Paginas/default.aspx), y que los informes anuales de actividad, preparados con arreglo a los artículos 20 y 21 del Convenio núm. 81 y los artículos 26 y 27 del Convenio núm. 129 y que contienen los resultados de las actividades de la ACT, pueden consultarse en [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx).

⁹ De conformidad con la información facilitada en el sitio web de la ACT, el Consejo Consultivo para la Promoción de la Seguridad y la Salud en el Trabajo de la ACT es un órgano tripartito colegiado que presta asistencia a la ACT en el ejercicio de sus atribuciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo y en el que participan representantes de cada central sindical y confederación de empleadores.

impartida a los inspectores del trabajo de 2008 a 2012 ¹⁰. Los cursos de formación abarcan, entre otras materias, la SST, la legislación laboral, las infracciones del derecho laboral, la prestación de servicios, las aplicaciones y sistemas informáticos, la gestión y planificación así como la capacitación de instructores.

40. El Gobierno proporciona explicaciones con respecto a algunas cuestiones relativas al alegato de incumplimiento del artículo 11 del Convenio núm. 81 y del artículo 15 del Convenio núm. 129.
41. *Medios de transporte y reembolso de los gastos de viaje.* En lo que respecta a los medios de transporte del servicio de inspección del trabajo, el Gobierno señala que en 2013 la ACT disponía de una flota de 140 vehículos de un promedio de 13 años de antigüedad. El Gobierno señala además que las instrucciones internas estipulan que los vehículos sólo pueden conducirse si han pasado las inspecciones periódicas. En las oficinas de Lisboa y de Oporto, los inspectores del trabajo reciben una asignación para la compra de títulos de transporte público utilizables en sus respectivas zonas de jurisdicción. Además, la ACT suele sufragar los gastos de transporte público, en particular de ferrocarril, que paga directamente a la compañía de transporte, por lo que los trabajadores no tienen derecho a percibir un pago o adelanto por este concepto.
42. *Reembolso de otros gastos.* En lo que respecta al reembolso de otros gastos, el Gobierno precisa que el pago de dietas para comida y alojamiento suele abonarse dos meses después de las visitas de inspección pertinentes. Indica que también se reembolsan los demás gastos cuando estén justificados, si bien los procedimientos correspondientes pudieran requerir más tiempo de lo que desearían los inspectores del trabajo.
43. *Instalaciones y equipos.* El Gobierno señala además que en los últimos 20 años se han mejorado considerablemente las instalaciones de todos los servicios de la ACT. La mayoría de los servicios de inspección se han trasladado a nuevos locales o bien los locales en los que se encuentran van a ser renovados. En cuanto al equipo, el Gobierno precisa que en 2013 se disponía de un total de 879 computadoras, 276 de ellas portátiles, de las cuales 260 fueron atribuidas a inspectores del trabajo. Todos los inspectores del trabajo disponen de un teléfono móvil y las llamadas se abonan hasta un cierto límite.
44. *Sanciones disciplinarias en caso de pérdida o sustracción de material.* El Gobierno explica que las reglas que regulan la utilización de los bienes públicos (incluido el equipo) se aplican a todos los usuarios, y prevén que se les considerará responsables de todo uso indebido o mala gestión. En caso de daños a la propiedad pública, se inicia una investigación no disciplinaria para determinar el posible incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos. Si se determina que se ha cometido una infracción, se propone la incoación de un procedimiento disciplinario. En los últimos años, ha habido varios casos de robo y daños materiales pero no se determinó ninguna infracción y por consiguiente no se impusieron sanciones disciplinarias a los usuarios.
45. El Gobierno indica que no se vulnera el artículo 17 del Convenio núm. 81 ni el artículo 22 del Convenio núm. 129. Las facultades atribuidas por ley a los inspectores del trabajo se corresponden con las enunciadas en los artículos 12, 13 y 17 del Convenio núm. 81 y con los artículos 16, 18 y 22 del Convenio núm. 129. Los empleadores que contravengan las disposiciones legales están sujetos a un sistema de sanciones que se gestiona en la sede

¹⁰ Los datos estadísticos revelan que en 2008 se impartieron 53 cursos de formación, que totalizaron 741 horas; en 2009, se impartieron 66 cursos de formación (48 de formación inicial y 18 de formación continua), que totalizaron 2 586 horas; en 2010, se impartieron 49 cursos, que totalizaron 1 331,5 horas; en 2011, se impartieron 39 cursos, que totalizaron 902,5 horas; y en 2012, se impartieron 55 cursos, que totalizaron 914 horas).

administrativa pero que pueden recurrir ante los tribunales; este sistema, que se aplica también en otros países, puede resultar muy eficaz, como queda patente con la imposición de multas y la recaudación de importantes sumas por este concepto ¹¹. El Gobierno señala también que la mayoría de los procedimientos sancionadores por infracciones laborales son el resultado de medidas coercitivas emprendidas por los inspectores del trabajo en relación con las contravenciones detectadas, y facilita datos estadísticos de 2008 a 2012 sobre el número de infracciones detectadas por los inspectores del trabajo, así como por otras entidades ¹² y el número de procedimientos administrativos incoados ¹³, junto con el número de multas impuestas y los importes recaudados. El Gobierno añade que el número de procedimientos por infracción archivados no es significativo y que esos casos no son el resultado de procesos administrativos lentos en la sede. En este sentido, proporciona datos estadísticos para el período comprendido entre 2008 y 2012. Según esos datos, de 37 793 procedimientos concluidos en 2008, se archivaron 5 913; y de 27 307 procedimientos concluidos en 2012, se archivaron 5 338 ¹⁴.

46. El Gobierno señala además que se establecieron directrices para la armonización de los procedimientos administrativos sancionadores, y en la intranet de la ACT está disponible una base de datos con más de 600 sentencias pronunciadas a raíz de procedimientos iniciados en la ACT por infracciones laborales.
47. En cuanto al artículo 3 del Convenio núm. 81, al artículo 6 del Convenio núm. 129 y a los artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155, el Gobierno indica que no se han incumplido dichos artículos porque la disminución de la remuneración no afecta exclusivamente a los inspectores del trabajo sino a toda la administración pública debido a los ajustes presupuestarios impuestos, y ello no puede asimilarse a un desinterés por el sistema de inspección del trabajo. Por consiguiente, el planteamiento de que se ha coartado la autonomía y la libertad de los inspectores del trabajo es improcedente. Ningún órgano tripartito de diálogo social ha hecho nunca una valoración de esa índole, en particular: la Comisión Permanente de Concertación Social del Consejo Económico y Social, y el Consejo Consultivo para la Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo de la ACT. El Gobierno hace hincapié en que la estrategia del sistema de inspección del trabajo portugués está de conformidad con los lineamientos consolidados de estos órganos

¹¹ En este sentido, el Gobierno facilita datos estadísticos sobre el importe total de las multas recaudadas a raíz de procedimientos sancionadores por infracciones laborales (como resultado de las infracciones detectadas por los inspectores del trabajo u otras entidades) de 2008 a 2012 (en 2008, la suma total recaudada fue de 15 576 990 euros; en 2009, de 10 707 656 euros; en 2010, de 11 363 249 euros; en 2011, de 13 460 252 euros, y en 2012, de 11 475 622 euros).

¹² Las estadísticas facilitadas por el Gobierno muestran que en 2008, los inspectores del trabajo detectaron un total de 18 667 infracciones (frente a 30 991 infracciones detectadas por otras entidades); en 2009, detectaron un total de 15 977 infracciones (frente a 23 764 detectadas por otras entidades); en 2010, detectaron 22 634 (frente a 17 268 infracciones detectadas por otras entidades); en 2011, detectaron 21 862 infracciones (frente a 19 825 infracciones detectadas por otras entidades), y en 2012 detectaron 18 248 infracciones (frente a 17 557 infracciones detectadas por otras entidades).

¹³ Los datos estadísticos facilitados por el Gobierno en relación con las infracciones detectadas muestran que: en 2008, se incoaron 14 470 procedimientos a raíz de informes presentados por inspectores del trabajo (frente a 28 639 incoados a raíz de informes presentados por otras entidades); en 2009, estas cifras fueron respectivamente de 12 687 (frente a 22 267); en 2010, de 18 082 (frente a 16 423); en 2011, de 16 673 (frente a 17 449), y en 2012, de 13 191 (frente a 15 111).

¹⁴ El Gobierno proporciona también datos estadísticos correspondientes a 2009, 2010 y 2011, según los cuales de los 29 917 procedimientos concluidos en 2009, se archivaron 5 486; de los 31 147 concluidos en 2010, se archivaron 7 396, y de los 30 822 concluidos en 2011, se archivaron 7 477.

tripartitos que se plasman en sus respectivos planes anuales de actividades publicados en el portal internet de la ACT.

C. Nuevos alegatos presentados por la organización querellante

48. La organización querellante, en los nuevos alegatos recibidos por la Oficina el 2 de julio de 2014, afirma que el Gobierno no puede excusar el incumplimiento de las disposiciones de los Convenios núms. 81, 129 y 155 invocando un «estado de necesidad», como lo ha venido haciendo al adoptar medidas extremadamente graves con el pretexto de que eran condiciones impuestas por órganos internacionales. Se refiere a algunas tendencias recientes que, en su opinión, constituyen una violación del Gobierno de los artículos 3, 2), 10 y 17, 2) del Convenio núm. 81 y de los artículos 6, 2), 14 y 22, 2) del Convenio núm. 129.
49. *Servicio de atención presencial y servicio de atención telefónica.* El sindicato añade que se siguen asignando nuevas tareas a los inspectores del trabajo, como el nuevo servicio de atención telefónica introducido en febrero de 2014, sin aumentar como correspondería el número de miembros del personal. Los servicios de información que prestan los inspectores del trabajo para atender cualquier pregunta relacionada con el trabajo que planteen los ciudadanos, tanto de atención presencial como mediante el nuevo servicio de atención telefónica, representan ahora para los inspectores del trabajo un promedio de 60 días más de trabajo al año. El sindicato alega que, habida cuenta de la asignación de tareas adicionales y del escaso número de inspectores del trabajo que forman parte del servicio, es imposible realizar un trabajo de inspección fiable y de calidad que responda de manera eficaz y eficiente a los desafíos que se plantean. En cuanto a las observaciones anteriores, el sindicato opina que algunas de las tareas que se asignan a los inspectores del trabajo constituyen un grave obstáculo para el ejercicio de sus funciones principales, y que se está apartando a los inspectores del trabajo de su cometido fundamental al tener que desempeñar tareas auxiliares.
50. *Infracciones administrativas.* El sindicato señala que, además de las tareas administrativas y de atención telefónica, los inspectores tienen que encargarse de los procedimientos por infracción de la legislación laboral que se incoan a raíz de la notificación de las infracciones. Se trata de procedimientos administrativos a cargo de técnicos superiores que de nuevo apartan a los inspectores del trabajo del desempeño de sus funciones fundamentales, a las que pueden dedicar cada vez menos tiempo, de manera que el ejercicio de las actividades de inspección propiamente dichas se ha convertido en una simple tarea incidental para los inspectores del trabajo.
51. *Marco de referencia para las inspecciones.* El sindicato afirma además que la aplicación del documento titulado «Marco de referencia para las inspecciones» adoptado por la ACT en mayo de 2014, coarta por completo la autonomía de los inspectores del trabajo. Sostiene que la ACT adoptó el Marco de referencia para las inspecciones pese a la oposición de todos los inspectores¹⁵, a quienes no se hizo participar activamente en el proceso de redacción (sólo se les dio la oportunidad de formular observaciones sobre el proyecto).

¹⁵ El sindicato adjunta cinco cartas de protesta (la primera no está fechada ni firmada; la segunda carta, con fecha de 12 de marzo de 2014, está firmada por un Inspector Superior del Trabajo; la tercera carta, no fechada, está firmada por 12 inspectores del trabajo; la cuarta carta, de la Asociación Portuguesa de Inspectores del Trabajo (APIT), tiene fecha de 21 de marzo de 2014; y la quinta carta, no fechada, está firmada por cuatro miembros del Comité de Trabajadores de la ACT.

52. Según la organización querellante, el Marco de referencia no es ni un código deontológico ni un código para la armonización de la conducta profesional. Dicta, bajo la forma de diagramas de flujos, la conducta que han de seguir los inspectores del trabajo en su relación con los interlocutores en el contexto de las visitas de inspección (se adjuntan copias del Marco de referencia y de los diagramas de flujos a la comunicación del sindicato). El Marco de referencia, lejos de ser una guía de orientación, es un instrumento obligatorio y vinculante que se impone a los inspectores del trabajo. No deja libertad a los inspectores para examinar las idiosincrasias inherentes a cada caso concreto, al exigirles que traten distintas situaciones de la misma manera (por ejemplo, sin tener en cuenta el número de trabajadores empleados por la empresa de que se trate). Esto entraña la aplicación mecánica y automática de los procedimientos, atenta a la credibilidad del cometido de la inspección del trabajo y favorece la adopción de un enfoque punitivo. Los inspectores del trabajo se están convirtiendo en última instancia en recaudadores estatales a los efectos de equilibrar las cuentas públicas. El objetivo del Marco de referencia no es proporcionar salvaguardias contra evaluaciones arbitrarias de los inspectores, sino bien al contrario, impedir que los inspectores evalúen distintas situaciones con arreglo a criterios apropiados para cada caso.
53. *Horas extraordinarias no remuneradas.* El sindicato afirma que la ACT, habida cuenta de las tareas auxiliares antes descritas y consciente de que el actual horario de trabajo de 40 horas semanales es manifiestamente insuficiente para llevarlas a cabo, puso a disposición un nuevo sistema informático en red en mayo de 2014, que permite a los inspectores del trabajo acceder a una serie de aplicaciones adicionales desde el exterior (incluido el Sistema Nacional de Información sobre la Actividad Inspectoral de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (SINAI), la base de datos nacional de seguridad social, y la intranet) a las que previamente sólo se podía acceder dentro de la institución. La instalación de este sistema informático, en un momento de enormes restricciones financieras, sólo puede interpretarse como una forma de inducir a los inspectores del trabajo a que realicen su labor fuera del horario de trabajo sin ser remunerados. Esta necesidad se deja sentir ya que es imposible que los inspectores del trabajo puedan cumplir los objetivos que les impone la ACT en una jornada o semana laboral normal. La organización querellante afirma que algunos inspectores del trabajo ya están realizando inspecciones, participando en cursos de formación (formación en línea) e instruyendo procedimientos por infracción de la legislación laboral fuera del horario normal de trabajo sin recibir la correspondiente remuneración. El sindicato señala que los inspectores del trabajo están trabajando en un clima de inseguridad, estrés y agotamiento profesional (*burnout*), que es irreconciliable con su cometido y responsabilidades.
54. *Imposibilidad de conciliar la vida laboral y familiar.* La organización querellante sostiene que la ACT ha hecho que sea imposible para los inspectores del trabajo conciliar la vida profesional y familiar al: *a)* asignarles un volumen de trabajo excesivo que los inspectores están obligados a realizar fuera de las horas de trabajo; *b)* denegar toda solicitud de traslado que presenten los inspectores del trabajo; y *c)* denegar toda solicitud de jornada continua u horario de trabajo flexible que presenten los inspectores del trabajo. En lo que respecta a la circular de la ACT núm. 24/DirACT/13¹⁶, el sindicato alega que los inspectores del trabajo están obligados a desempeñar su trabajo al tiempo que se les niegan todos los demás derechos, como el derecho a una vida familiar, a condiciones de servicio y un salario decentes.

¹⁶ La circular se adjunta a los nuevos alegatos presentados por el sindicato y se refiere a la «exención del pago de horas extraordinarias y su compatibilidad con el deber de disponibilidad permanente de los inspectores del trabajo».

D. Observaciones formuladas por el Gobierno en respuesta a los nuevos alegatos presentados por la organización querellante

55. Por comunicación de fecha 14 de octubre de 2014, el Gobierno expone sus observaciones en respuesta a los nuevos alegatos presentados por la organización querellante en la comunicación recibida por la Oficina el 2 de julio de 2014.
56. *Servicio de atención presencial y servicio de atención telefónica.* El Gobierno hace hincapié en que brindar información y asesoramiento técnicos es uno de los ejes prioritarios de actuación preventiva de la ACT, de conformidad con el artículo 3 del Convenio núm. 81 y con el artículo 6 del Convenio núm. 129, con miras a mejorar los conocimientos de la legislación y promover el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo.
57. Los inspectores del trabajo y los expertos técnicos de todos los departamentos de la ACT prestan servicios de atención presencial a quienes los solicitan. La disminución de la dotación de personal de la ACT obedece a movimientos normales del personal resultantes de la reforma de la administración pública. El servicio de atención presencial (que también abarca la información facilitada por teléfono) respondió a 415 000 consultas en 2012 y 350 000 en 2013. A fin de simplificar el acceso de los trabajadores, las empresas y las organizaciones a la información y reducir la demanda de servicios de atención presencial, la ACT ha elaborado distintos tipos de contenido y herramientas que pueden ahora consultarse en el sitio web de la ACT (800 repuestas a las preguntas más frecuentes, legislación laboral y en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST), una lista recapitulativa de las obligaciones de los empleadores, así como una base de datos sobre los convenios colectivos y formularios útiles que pueden descargarse). Estas herramientas incluyen también un simulador que permite calcular la indemnización pagadera por rescisión del contrato de trabajo, creado para responder a la necesidad expresada por aproximadamente un 90 por ciento de los usuarios de los servicios de la ACT, y que ya han utilizado 892 000 personas desde su puesta en marcha en febrero de 2014.
58. En febrero de 2014, la ACT introdujo también el servicio de atención de llamadas para asegurar la información telefónica en todo el país, que facilitan diariamente 20 inspectores del trabajo y expertos técnicos de la ACT, y al que se asignan un 2,2 por ciento de los recursos humanos de la ACT. Desde su puesta en marcha, este servicio está siendo muy solicitado y ha proporcionado información a 79 635 trabajadores, empresas y organizaciones entre febrero y agosto de 2014. Se ha creado un espacio de colaboración en la intranet de la ACT como herramienta de apoyo para los prestatarios del servicio de información telefónica, que cuenta con un equipo de apoyo permanente encargado de facilitar información en relación con las preguntas más frecuentes, la legislación laboral anotada, la jurisprudencia y los convenios colectivos.
59. *Infracciones administrativas.* El Gobierno hace hincapié en que la eficacia de la actividad inspectora de la ACT está estrechamente relacionada con el resultado de los procedimientos por infracción de la legislación laboral y la capacidad para concluirlos rápidamente, de manera que se sancione con prontitud a las partes responsables de infringir las disposiciones legales. Actualmente, hay muchos procedimientos de infracción pendientes en el marco de la ACT, situación que podría socavar la eficacia de la legislación y de la actividad inspectora. Por consiguiente, se ha dado prioridad a concluir estos procedimientos, recurriendo a todos los recursos disponibles en cada departamento de la ACT, habida cuenta del estado crítico de la situación. Esta labor forma parte de las funciones de los inspectores del trabajo y es la única manera de asegurar la eficacia de la actividad inspectora en su conjunto. Cabe señalar que no ha habido una disminución de las actividades de inspección, como muestra el aumento de un 16 por ciento del número de

expedientes de infracción y el aumento de un 19 por ciento de notificaciones de visitas de inspección en el primer semestre de 2014 en comparación con el mismo período en 2013.

- 60.** *Marco de referencia para las inspecciones.* El Gobierno afirma que el Marco de referencia es un código para la armonización de la actividad inspectora, que no restringe ni limita en ningún momento la autonomía e independencia de los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones, ni privilegia las medidas coercitivas en detrimento de la acción formadora o de asesoramiento, ni viceversa. Tras un período de consultas sobre el proyecto propuesto por un grupo de inspectores del trabajo, durante el cual los inspectores del trabajo y el personal directivo de la ACT de 22 departamentos regionales, así como las organizaciones representativas de los trabajadores de la ACT (Comisión de Trabajadores de la ACT, el Sindicato de Inspectores del Trabajo y la Asociación Portuguesa de Inspectores del Trabajo (APIT)) hicieron contribuciones y sugerencias, la gran mayoría de las contribuciones aportadas se recogieron en el Marco de referencia para las inspecciones.
- 61.** El Gobierno indica que el propósito del Marco de referencia para las inspecciones es mejorar el desempeño, la coherencia y la coordinación de las actividades de inspección, promover la motivación profesional y el desarrollo de las competencias de los inspectores del trabajo y reforzar la credibilidad de la labor de inspección. Se inscribe en una política de mejora continua de las normas de calidad, eficacia y eficiencia de la administración pública, que asegura la utilización de criterios públicos objetivos de gestión del desempeño, en plena conformidad con los marcos de referencia nacionales e internacionales, en particular con los convenios de la OIT. Se procedió a una profunda sistematización de los recursos existentes para simplificar el trabajo cotidiano.
- 62.** El Marco de referencia para las inspecciones incluye un conjunto de opciones atendiendo a la gama de competencias y funciones de los inspectores del trabajo, que se basan en el respeto del principio de legalidad y de sus límites así como de otros principios de la administración pública (en particular la justicia, la imparcialidad y la proporcionalidad), plasmados en las leyes generales y en el decreto legislativo núm. 102/2000 de 2 de junio de 2000 por los que se rigen los inspectores de trabajo. Estos principios jurídicos son los que definen los criterios en los que se basa la actuación de los inspectores del trabajo, y no los definen los propios inspectores. En otras palabras, la autonomía de actuación de los inspectores del trabajo en relación con una infracción determinada consiste en tener la facultad (obligación) de desencadenar una acción tipificada en la ley para poner fin a la conducta ilícita detectada. Estas medidas son obligatorias cuando la ley sólo prevé una línea de acción y discrecionales cuando se ha optado por una línea de acción entre distintas alternativas previstas en la ley.
- 63.** El Gobierno afirma también que el Marco de referencia para las inspecciones está de conformidad con el párrafo 8 de la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133), que dispone lo siguiente: «La autoridad central de inspección debería suministrar a cada inspector del trabajo en la agricultura indicaciones para asegurar que los inspectores desempeñen sus funciones de manera uniforme en todo el país». El Gobierno insiste en que el Marco de referencia también tiene en cuenta muchos de los principios y directrices de la guía práctica titulada *A tool kit for labour inspectors: A model enforcement policy, a training and operations manual, a code of ethical behaviour*, que publicó la OIT.
- 64.** *Horas extraordinarias no remuneradas.* En lo que respecta al alegato del sindicato sobre las horas extraordinarias no remuneradas, el Gobierno indica que en el contexto de la modernización de la infraestructura tecnológica de la ACT, se ha puesto a disposición de todos los trabajadores de la ACT una nueva solución informática RPV-SSL (red privada virtual protegida con capa de conexión segura). Con este sistema no se pretende que los inspectores trabajen fuera del horario normal de trabajo sino simplemente que cuando

realicen las visitas de inspección puedan acceder a una serie de aplicaciones e información esenciales para el buen desempeño de su mandato.

- 65.** *Imposibilidad de conciliar la vida laboral y familiar.* El Gobierno señala que los inspectores siempre han tenido que hacer frente a una carga importante de trabajo y que la crisis que afecta a Europa en general, y a Portugal en particular, ha intensificado los conflictos laborales, que a su vez generan una necesidad de intervención en los lugares de trabajo. Además indica que la confirmación pendiente de los departamentos descentralizados a raíz de la reorganización de 2012 y la falta de recursos humanos están impidiendo que se autoricen los traslados de los inspectores entre los departamentos regionales (existe el riesgo de que se tengan que cerrar algunos departamentos regionales si se aprueban todas las solicitudes, sobre todo porque en la mayoría de los casos se solicitan traslados para Lisboa y Oporto). El Gobierno añade que actualmente 24 inspectores están trabajando con horario flexible, por lo que los alegatos del sindicato en relación con los horarios de trabajo son inexactos. En cuanto a las solicitudes denegadas para trabajar en jornada continua, el Gobierno opina que esa ordenación del tiempo de trabajo es incompatible con las normas que se aplican a los inspectores del trabajo, que requieren una disponibilidad permanente del servicio de inspección.

III. Conclusiones del Comité

- 66.** El Comité ha basado sus conclusiones en el examen de los alegatos y alegatos complementarios presentados por la organización querellante, en las observaciones comunicadas por el Gobierno en respuesta a dichos alegatos, así como en los numerosos documentos adjuntos y en la información disponible en el sitio web de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ACT) (incluidos los planes anuales de actividades para la inspección del trabajo, los informes anuales de actividad y la Estrategia de la ACT para 2013-2015). También ha tenido en cuenta la información anteriormente comunicada por el Gobierno en las memorias relativas a la aplicación de los convenios ratificados, que deben presentarse en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, así como los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

A. Observaciones preliminares

- 67.** El Comité toma nota de que la organización querellante alega el incumplimiento por el Gobierno de Portugal de los artículos 3, 6, 7, 10, 11, 16 y 17 del Convenio núm. 81, de los artículos 6, 8, 9, 14, 15, 21 y 22 del Convenio núm. 129, y de los artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155.

1. Convenios núms. 81 y 129

- 68.** Para facilitar el examen de las cuestiones relativas a la inspección del trabajo, el Comité centrará sus comentarios en los artículos del Convenio núm. 81, en el entendido de que las consideraciones expresadas se refieren también a los artículos correspondientes del Convenio núm. 129.
- 69.** En relación con el contenido de los alegatos formulados por la organización querellante, el Comité evaluará el cumplimiento de las siguientes disposiciones del Convenio núm. 81: ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el

cumplimiento efectivo de sus funciones principales (artículo 3, 2))¹⁷; el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida (artículo 6)¹⁸; los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones (artículo 7)¹⁹; el número de inspectores del trabajo y la frecuencia y esmero de las visitas de inspección deberán ser suficientes para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección (artículos 10 y 16)²⁰; los medios financieros y materiales de los servicios de inspección deberán ser adecuados (artículo 11)²¹; los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento deban velar los inspectores del trabajo se someterán inmediatamente a un procedimiento judicial y se sancionarán de forma efectiva (artículos 17, 1), y 18)²²; y los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento (artículo 17, 2))²³.

2. *Artículo 3, 1) del Convenio núm. 81 y artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155*

70. En lo referente a la alegada violación del artículo 3, 1) del Convenio núm. 81 y de los artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155, el Comité debe determinar si el sistema de inspección del trabajo de Portugal es eficaz y adecuado, y si aplica una política de inspección apropiada en el marco de la política nacional sobre SST.

B. *Requisitos previstos en los Convenios núms. 81 y 129*

1. *Artículos 3, 2), 10 y 16 del Convenio núm. 81*

71. El Comité señala que en el artículo 3, 2) del Convenio núm. 81²⁴ se establece lo siguiente:

Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

72. El Comité recuerda que en el artículo 10 del Convenio núm. 81²⁵ se establece lo siguiente:

¹⁷ Artículo 6, 3) del Convenio núm. 129.

¹⁸ Artículo 8 del Convenio núm. 129.

¹⁹ Artículo 9 del Convenio núm. 129.

²⁰ Artículos 14 y 21 del Convenio núm. 129.

²¹ Artículo 15 del Convenio núm. 129.

²² Artículos 22, 1) y 24 del Convenio núm. 129.

²³ Artículo 22, 2) del Convenio núm. 129.

²⁴ Artículo 6, 3) del Convenio núm. 129.

²⁵ Artículo 14 del Convenio núm. 129.

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

- a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

73. El Comité recuerda además que en el artículo 16 del Convenio núm. 81²⁶ se establece lo siguiente:

Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.

74. El Comité desea recordar que el objetivo de los artículos 10 y 16, esto es, el número suficiente de inspectores del trabajo y la frecuencia y el esmero necesarios para las inspecciones, es asegurar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección y la aplicación efectiva de las disposiciones legales pertinentes.

75. A la luz de la información facilitada, el Comité procederá a determinar si, de conformidad con los artículos 10 y 16 del Convenio, el sistema de inspección del trabajo de Portugal cumple el objetivo de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores. A este respecto, el Comité analizará diversos aspectos, como: 1) el número de inspectores del trabajo, los establecimientos y trabajadores sujetos a inspección, y la frecuencia y esmero de las inspecciones; 2) la carga de trabajo de los inspectores, incluida su participación en cualquier otra tarea que pudiera entorpecer el cumplimiento de sus funciones principales.

- 1) Número de inspectores del trabajo, establecimientos y trabajadores sujetos a inspección, y frecuencia y esmero de las inspecciones

Número de inspectores del trabajo

76. El Comité toma nota de que el SIT lamenta que el número de inspectores del trabajo haya disminuido en un 15,8 por ciento (hasta un total de 359 inspectores), entre 2011 y 2012. Por otra parte, toma nota de que el Gobierno indica que el número de inspectores del trabajo aumentó de 264 en 2008 (sin contar los puestos de dirección) a 391 en 2012 (incluyendo los puestos de dirección). El Comité entiende que la discrepancia en las cifras aportadas por cada una de las partes para 2012 puede deberse a que se tengan o no en cuenta los puestos directivos en el cálculo. Observa que, según el informe anual de actividad de la ACT, el número de inspectores del trabajo (incluidos los puestos directivos) era de 374 a finales de 2013.

²⁶ Artículo 21 del Convenio núm. 129.

77. El Comité toma nota de que, en el análisis SWOT (puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas) de la Estrategia de la ACT para 2013-2015 (disponible en el sitio web de la ACT)²⁷, se reconoce que la falta de medios humanos constituye uno de los puntos débiles de la ACT, y que la alteración de las políticas de recursos humanos en la administración pública así como el agravamiento de la reducción de los recursos disponibles son algunas de las amenazas a las que hace frente la ACT. Ahora bien, según el Gobierno, no se han adoptado aún medidas concretas para reducir el número de inspectores del trabajo en el marco de los planes de recorte del personal de la administración pública.

Establecimientos sujetos a inspección

78. El Comité recuerda que, en el Estudio General de 2006 relativo a la inspección del trabajo, la CEACR indicaba que la manera en que el artículo 16 del Convenio núm. 81 y el artículo 21 del Convenio núm. 129 se aplican en la práctica y permite apreciar el valor de todo sistema de inspección²⁸.
79. De la información contenida en el informe anual de actividad para 2013²⁹ se desprende que el número de inspecciones del trabajo pasó de 71 442 visitas en 2008 (efectuadas en 62 477 establecimientos con 620 246 trabajadores) a 41 546 visitas en 2013 (efectuadas en 29 539 establecimientos con 340 092 trabajadores). A este respecto, el Comité recuerda también que la cifra total de trabajadores por cuenta ajena cayó de 5 197 800 en 2008 a 4 513 400 en 2013. Por consiguiente, el Comité observa que el porcentaje de trabajadores que son objeto de inspección del trabajo disminuyó del 11,9 por ciento en 2008 al 7,5 por ciento en 2013³⁰.

Esmero de las inspecciones del trabajo

80. El Comité considera que, además del número de inspectores del trabajo y de establecimientos sujetos a inspección, al evaluar la aplicación efectiva de las disposiciones legales se debe tomar en consideración otro factor: el esmero con el que se efectúan las inspecciones.
81. El Comité toma nota de que el SIT alega que los objetivos de los planes anuales de actividades no son realistas y limitan la intervención de los inspectores a medidas reactivas, y que los objetivos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública (SIADAP) son tan ambiciosos que impiden que los establecimientos se inspeccionen con la frecuencia y el esmero necesarios. A este respecto, el Comité también toma nota de que el SIT afirma que, en algunos casos, se omiten las visitas de inspección y en lugar de ello los inspectores se limitan a enviar notificaciones escritas para cumplir los objetivos establecidos o a efectuar un análisis administrativo de los procedimientos en cuestión. El Comité toma nota de que el Gobierno rechaza todos los alegatos.

²⁷ Véase la pág. 9 de la Estrategia de la ACT, disponible en: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

²⁸ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 256.

²⁹ [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx).

³⁰ Este cálculo se basa en el número de trabajadores sujetos a una inspección del trabajo (620 246 en 2008 y 340 092 en 2013) respecto a la cifra total de trabajadores por cuenta ajena en el país (5 197 800 en 2008 y 4 513 400 en 2013).

- 82.** En este sentido, el Comité destaca que los Estados Miembros deberán asegurarse de que, de conformidad con el artículo 16 del Convenio núm. 81, el aumento del nivel de productividad mediante la determinación de un número mínimo de inspecciones anuales no impida que las inspecciones se lleven a cabo con la frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes. Si bien la medición de la productividad de los inspectores del trabajo en función de su desempeño y la vinculación de las aportaciones y resultados (como un número mínimo de inspecciones) con un período de referencia preestablecido no son de por sí problemáticas, las medidas tendentes a incrementar la productividad no deberían repercutir negativamente en la calidad de la labor de inspección.
- 83.** En relación con lo anterior, el Comité observa que en el plan anual de actividades en materia de inspección del trabajo para 2013 se establecen objetivos específicos en cuanto al número de visitas de inspección en determinados ámbitos de control³¹, y el informe anual de actividad de la ACT para 2013³² pone de manifiesto que parecen haberse alcanzado los objetivos relativos al número total de inspecciones (cerca de 40 000 en 2013)³³. Además, toma nota de que no se ha proporcionado información con respecto a los objetivos específicos establecidos para cada inspector del trabajo, ni si estos son realistas o si inducirían a los inspectores a realizar las inspecciones con menor rigor para alcanzar las metas previstas.
- 84. El Comité considera que la información disponible no permite extraer ninguna conclusión acerca del rigor con el que se realizan las inspecciones. Por consiguiente, solicita al Gobierno que proporcione informaciones a la CEACR sobre el modo en que se asegura de que los establecimientos se inspeccionan con el esmero necesario para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones legales pertinentes, de conformidad con el artículo 16 del Convenio núm. 81.**
- 2) Carga de trabajo de los inspectores en el desempeño de sus funciones principales y de las tareas adicionales que se les encomiendan
- 85.** El Comité considera que, para determinar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección del trabajo, se debe tomar en consideración la carga de trabajo de los inspectores, en particular aquellas tareas que desvían tiempo y recursos y son ajenas a sus funciones principales, según se describe en el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81.
- 86.** A este respecto, toma nota de los comentarios del sindicato de que: *a*) a los inspectores del trabajo se les encomiendan numerosas tareas administrativas u otras tareas adicionales (por ejemplo, acudir a talleres mecánicos, reparar instalaciones, transportar equipos, hacer fotocopias, etc.); *b*) dedican mucho tiempo a proporcionar servicios de información, que representan 60 días más de trabajo al año, y *c*) instruyen procedimientos por infracción de

³¹ Por ejemplo, 17 500 inspecciones relacionadas con el control de las garantías mínimas estipuladas por ley; 17 500 inspecciones relacionadas con el control en el ámbito de la SST; 2 000 inspecciones en lugares de trabajo temporal; 2 500 controles de las horas de trabajo en el sector del transporte por carretera, etc.

³² Los informes anuales de actividad de la ACT para 2011 a 2013 están disponibles en el sitio web de la ACT: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx).

³³ En el plan anual de actividades en materia de inspección del trabajo para 2013 se fija un objetivo de aproximadamente 40 000 inspecciones, lo que corresponde más o menos a la cifra indicada en el informe anual de actividad (esto es, 41 546 inspecciones).

la legislación laboral. Consta que el sindicato afirma que, sumadas al reducido número de inspectores del trabajo en servicio, estas tareas adicionales imposibilitan la realización de inspecciones fiables con la calidad necesaria.

- 87.** El Comité también toma nota de que, según el Gobierno: *a)* el Gobierno no niega que los inspectores del trabajo tengan que desempeñar tareas administrativas, logísticas y de mantenimiento, pero no ofrece información que permita determinar el tiempo dedicado a esas tareas; *b)* los inspectores del trabajo tienen que participar más asiduamente en la prestación de servicios de información debido, entre otras cosas, a la mayor demanda resultante de la crisis económica (de las estadísticas facilitadas se desprende que el número de solicitudes recibidas aumentó en cerca del 25 por ciento entre 2008 y 2013)³⁴; *c)* están pendientes numerosos procedimientos de infracción, y por eso se da prioridad a la finalización de dichos procedimientos, a costa de los recursos disponibles en cada departamento de la ACT, incluidos los inspectores del trabajo.

Funciones principales y funciones adicionales según los términos definidos en el Convenio núm. 81

- 88.** El Comité considera que: *a)* las tareas administrativas, logísticas y de mantenimiento (acudir a talleres mecánicos, reparar instalaciones, transportar equipos, hacer fotocopias, etc.) son funciones adicionales en el sentido del artículo 3, 2) del Convenio. En cambio, estima que: *b)* la prestación de servicios de información forma parte de las funciones principales de los inspectores del trabajo, según se prevé en el artículo 3, 1), *b)* del Convenio³⁵, y *c)* la tramitación de expedientes de infracción por los inspectores del trabajo en los procedimientos administrativos, en la medida en que afectan a las disposiciones legales por cuyo cumplimiento están encargados de velar, es una función contemplada en el artículo 3, 1), *a)* del Convenio³⁶, esto es, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores³⁷.

³⁴ El Comité toma nota de que, según la información suministrada por el Gobierno y los datos que constan en los informes anuales de actividad, el número de solicitudes recibidas aumentó de 335 170 a 415 994 entre 2008 y 2013, y el número de quejas recibidas por los servicios de información aumentó de 2 626 en 2008 a 21 042 en 2013. A este respecto, el Comité observa también que, según el Gobierno, los servicios de atención telefónica (que respondieron a 79 635 solicitudes de información entre febrero y agosto de 2014) corresponden al 2,2 por ciento de los recursos humanos de la ACT (incluidos los inspectores del trabajo y los expertos técnicos de la ACT), pero no ofrece una estimación de los medios humanos asignados a los servicios de atención presencial en todos los departamentos de la ACT (que, de acuerdo con las indicaciones del Gobierno, respondieron a 415 000 consultas en 2012 y 315 000 en 2013).

³⁵ A tenor del artículo 3, 1), *b)* del Convenio, las principales funciones de los inspectores del trabajo incluyen facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales. El Comité considera que los medios o cauces a través de los cuales se provee la información y se presta asesoramiento son irrelevantes para determinar su carácter de función principal.

³⁶ De conformidad con el artículo 3, 1), *a)* del Convenio, las funciones principales de los inspectores del trabajo incluyen velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

³⁷ En este contexto, el Comité también toma nota de que, al parecer, los inspectores del trabajo deben desempeñar tareas relacionadas con la tramitación de infracciones administrativas a

Carga de trabajo resultante de esas funciones

- 89.** De las indicaciones de las partes, el Comité infiere que ha aumentado la carga de trabajo de los inspectores.
- 90.** El Comité recuerda que, según la Estrategia de la ACT para 2013-2015, una de las amenazas que enfrenta la ACT es la alteración de las políticas de recursos humanos en la administración pública y el agravamiento de la reducción de los recursos disponibles para la ACT³⁸, y que el Gobierno confirma que ha disminuido el número de funcionarios de apoyo administrativo (a raíz de la reforma de la administración pública).
- 91.** Por consiguiente, el Comité estima que el recorte en el número de funcionarios de apoyo administrativo ha llevado a que los inspectores del trabajo asuman cada vez más tareas que anteriormente desempeñaban otros funcionarios de la ACT.
- 92.** No obstante, el Comité también observa que se han tomado medidas para reducir la carga de trabajo de los inspectores en relación con dichas tareas, como: *a)* la inversión en diversas medidas para racionalizar los recursos y simplificar los procedimientos administrativos, con objeto de que los inspectores del trabajo se dediquen de forma prioritaria al desempeño de sus funciones principales; *b)* la simplificación del acceso a la información para los trabajadores y los empleadores y el despliegue de recursos para ayudar a los inspectores a suministrar información y prestar asesoramiento³⁹, y *c)* el establecimiento de directrices para armonizar los procedimientos por infracción administrativa.
- 93.** En referencia a las tareas adicionales encomendadas a los inspectores del trabajo (administrativas, logísticas o de mantenimiento), el Comité no está en condiciones de cuantificar específicamente los recursos humanos destinados a tareas ajenas a las funciones principales de los inspectores del trabajo, habida cuenta de que las partes no han facilitado una estimación del tiempo dedicado por los inspectores a tareas de esta índole. A este respecto, el Comité recuerda también que, en el Estudio General de 2006 relativo a la inspección del trabajo, la CEACR indicó que las funciones principales de los inspectores del trabajo son complejas y requieren tiempo, medios, formación y una considerable libertad para actuar y moverse, y que cualquier nueva función que pueda encomendarse a los inspectores del trabajo no deberá ser de tal naturaleza que entorpezca el cumplimiento efectivo de sus funciones principales⁴⁰.

consecuencia de violaciones detectadas por otras autoridades públicas (en 2012, se iniciaron 13 191 procedimientos a raíz de las irregularidades detectadas por los inspectores del trabajo, y 15 111 procedimientos resultantes de las irregularidades señaladas por otras autoridades). El Comité estima que, en la medida en que esos procedimientos afectan a disposiciones legales por cuyo cumplimiento están encargados de velar los inspectores del trabajo, enumeradas o relacionadas con el contenido del artículo 3, 1), *a)*, debería considerarse que la participación de los inspectores del trabajo en dichos procedimientos forma parte de sus funciones principales.

³⁸ Véase la pág. 9 de la Estrategia de la ACT, disponible en: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

³⁹ A este respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que la ACT ha desarrollado diversos tipos de contenidos y herramientas que están disponibles en su sitio web (preguntas más frecuentes, legislación sobre SST, lista recapitulativa de las obligaciones de los empleadores, etc.), y que los inspectores del trabajo que prestan asistencia telefónica están secundados por un equipo de apoyo permanente en el espacio de colaboración de la intranet de la ACT.

⁴⁰ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 69.

94. El Comité alienta al Gobierno a que se asegure de que las tareas administrativas así como las de logística y de mantenimiento encomendadas a los inspectores del trabajo no perjudiquen el desempeño efectivo de sus funciones principales, de conformidad con el artículo 3, 2) del Convenio. A tal efecto, el Comité pide al Gobierno que proporcione a la CEACR más información sobre la parte proporcional del tiempo de trabajo que los inspectores dedican a tareas administrativas así como a las de logística y mantenimiento, en comparación con el que dedican a las funciones principales de inspección del trabajo.

3. Consideraciones finales

95. A partir de las observaciones que anteceden, el Comité recuerda que el número de inspecciones del trabajo disminuyó casi en un 50 por ciento entre 2008 y 2013; y el porcentaje de trabajadores sujetos a inspección cayó del 11,9 por ciento en 2008 al 7,5 por ciento en 2013. También observa que ha aumentado la carga de trabajo de los inspectores, al parecer a consecuencia de la reducción del personal de apoyo en la ACT y de la crisis económica, que exige una mayor presencia de los inspectores en los lugares de trabajo ⁴¹. El Comité recuerda que en la Estrategia de la ACT para 2013-2015 se reconoce que una de las amenazas que enfrenta la ACT es el agravamiento de la reducción de los recursos humanos disponibles.

96. En este sentido, el Comité también toma nota de que, según el Gobierno, a pesar de la crisis económica, financiera y social que atraviesa el país y que ha afectado significativamente al desempeño de la ACT, ésta se ha esforzado por superar los problemas que dificultan el cumplimiento de su misión de promover la mejora de las condiciones de trabajo. Reconociendo los esfuerzos desplegados para mantener la eficacia de los servicios de inspección del trabajo dentro de los recursos disponibles, el Comité opina que debería llevarse a cabo una evaluación de las necesidades de los inspectores del trabajo a la luz de la creciente carga de trabajo que éstos deben asumir. Si bien es consciente de las obligaciones del Gobierno en el marco del saneamiento presupuestario y la reforma de la administración pública, el Comité opina que dicha evaluación permitiría adoptar medidas para responder adecuadamente a las realidades actuales y a la mayor demanda de inspecciones resultante de la crisis económica en curso.

97. En vista del aumento de la carga de trabajo de los inspectores y de la disminución del número de inspecciones y de los establecimientos o trabajadores sujetos a inspección, el Comité pide al Gobierno que, de conformidad con el artículo 10 del Convenio, mantenga un número suficiente de inspectores del trabajo para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección y el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes. A este respecto, el Comité alienta al Gobierno a que lleve a cabo una evaluación de las necesidades del servicio de inspección del trabajo en lo relativo al número de inspectores requeridos para el desempeño efectivo de sus funciones. También pide al Gobierno que, con arreglo al artículo 16 del Convenio, se asegure de que la frecuencia y esmero de las visitas de inspección sean suficientes.

⁴¹ A este respecto, también toma nota de que el Gobierno señala que la crisis que afecta a toda Europa, y a Portugal en particular, ha dado lugar a un aumento de los conflictos laborales, que a su vez ha incrementado la necesidad de intervenir en los lugares de trabajo. En este sentido, el Comité también observa que en el informe anual de actividad de la ACT para 2013 el número de solicitudes de intervención en los lugares de trabajo aumentó de 21 899 en 2010 a 28 001 en 2013.

2. **Artículo 6 del Convenio núm. 81**

98. El Comité recuerda que el artículo 6 del Convenio núm. 81⁴² dispone que:

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

1. Situación jurídica de los inspectores del trabajo

99. El Comité toma nota de que las partes no cuestionan la situación jurídica de funcionarios públicos de que gozan los inspectores del trabajo, la cual comprende su nombramiento permanente por un período indefinido, ni el hecho de que el nombramiento permanente en la inspección del trabajo se haya mantenido en el programa de reforma de la administración pública.

100. El Comité recuerda que, según las labores preparatorias realizadas en relación con el Convenio núm. 81⁴³, se considera necesario que los inspectores gocen de una situación jurídica de funcionarios públicos pues es la mejor manera de proteger la independencia e imparcialidad que requiere el desempeño de sus funciones.

2. Condiciones de servicio de los inspectores del trabajo

101. El Comité recuerda asimismo que, según las labores preparatorias realizadas en relación con el Convenio núm. 81, se considera que retribuir a los inspectores del trabajo con un sueldo suficientemente alto constituye una de las principales garantías de estabilidad en su empleo, así como de su independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida⁴⁴.

102. La CEACR indica, en su Estudio General de 2006 relativo a la inspección del trabajo⁴⁵, que es indispensable que la cuantía de la remuneración y las perspectivas de carrera de los inspectores sean tales que puedan atraer a un personal de calidad, retenerlo y protegerlo frente a toda influencia exterior indebida.

a) *Nivel de remuneración de los inspectores del trabajo*

103. El Comité toma nota de que el SIT indica que, a raíz de la imposición de restricciones salariales y presupuestarias (aumentos de las cargas fiscales, recortes salariales, reducciones de primas, etc.), incluidos los recortes de los complementos salariales, el ingreso bruto anual de la mayoría de los inspectores del trabajo (aquellos que se encuentran en la categoría superior de inspector), bajó de 32 790,94 euros en 2010 a 26 567,40 euros en 2012, lo que equivale a un ingreso neto mensual de aproximadamente 1 500 euros.

⁴² Artículo 8 del Convenio núm. 129.

⁴³ OIT: Informe IV, *La organización de la inspección del trabajo en empresas industriales y comerciales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, Ginebra, 1947, pág. 160.

⁴⁴ OIT: Preliminary Report, *Organisation of labour inspection in industrial and commercial undertakings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 26.ª reunión, Ginebra, 1940, pág. 89.

⁴⁵ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 204.

104. El Comité toma nota de la afirmación del SIT según la cual los recortes de la remuneración los inspectores del trabajo vulneran las garantías previstas en el artículo 6 del Convenio y son la causa de que algunos inspectores del trabajo tengan dificultades en cumplir sus compromisos económicos anteriores.

i) Nivel de remuneración de los inspectores del trabajo en relación con el de otros inspectores que ejercen funciones similares

Restricciones salariales y presupuestarias

105. En este sentido, el Comité toma nota de que las partes no cuestionan el hecho de que las distintas restricciones salariales y presupuestarias (por ejemplo, aumentos de las cargas fiscales, recortes salariales, reducciones de primas, etc.) hayan sido aplicadas a todas las profesiones de la administración pública sin distinción.

Complementos salariales

106. No obstante, el Comité toma nota de que el SIT sostiene que se aplica una política discriminatoria respecto de los complementos salariales que se pagan a los inspectores del trabajo en comparación con los complementos que se pagan a los profesionales de otros órganos de inspección. A este respecto, de las explicaciones comunicadas por las partes, el Comité entiende que desde 2009 los complementos salariales de los inspectores del trabajo se congelaron en un 2,1 por ciento, y se dejaron de pagar los complementos salariales fijados en un 22,5 por ciento del sueldo básico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del decreto-ley núm. 112/2001 que rige el régimen de remuneración de los inspectores del trabajo.

107. Además, entiende que no se han congelado los complementos salariales relativos a las actividades de inspección contempladas en el decreto-ley núm. 170/2009 (el cual centraliza todas las funciones de inspección mediante la creación de un régimen especial de carrera para los servicios de inspección)⁴⁶. A este respecto, el Comité toma nota de las explicaciones del Gobierno según las cuales no se han congelado los complementos que forman parte del sueldo básico de los funcionarios públicos, lo que es el caso de las actividades de inspección regidas por el decreto-ley núm. 170/2009.

108. El Comité concluye que, como consecuencia de los recortes de los complementos salariales, los cuales no se aplican a las actividades de inspección contempladas en el decreto-ley núm. 170/2009, el sueldo final de los inspectores del trabajo es significativamente inferior al de los inspectores cuya actividad es regida por el decreto-ley núm. 170/2009.

ii) Sueldo adecuado

109. El Comité recuerda, a la luz de las consideraciones que anteceden, que el ingreso mensual neto de los inspectores del trabajo de la categoría superior es de aproximadamente 1 500 euros, mientras que los inspectores a los que se aplica el decreto-ley núm. 170/2009 perciben sueldos más altos, en gran medida porque sus complementos salariales no han sido congelados. El Comité toma nota también de que, según las informaciones disponibles

⁴⁶ El Comité toma nota de que, de conformidad con el artículo 2, 1) del decreto-ley núm. 170/2009, dicho decreto se aplica, entre otros, a los servicios de inspección siguientes: la Inspección General de Finanzas; la Inspección General de Agricultura y Pesca; la Inspección General del Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social; la Inspección General de Salud; y la Inspección General de Educación.

en Internet, al 1.º de enero de 2015, el salario mínimo mensual en Portugal era de 505 euros⁴⁷.

110. El Comité desea recordar las observaciones formuladas por la CEACR en su Estudio General de 2006 relativo a la inspección del trabajo⁴⁸, en el que se indica que aunque es consciente de las restricciones presupuestarias, a veces graves, a las que los gobiernos deben hacer frente, considera necesario señalar la importancia que reviste ofrecer a los inspectores del trabajo un trato acorde con la relevancia y las características de sus funciones y permitirles progresar en su trabajo gracias a sus méritos personales.

111. El Comité considera que, de conformidad con el artículo 6 del Convenio, deberían aplicarse a los inspectores del trabajo niveles de remuneración que permitan atraer y retener a un personal altamente calificado y protegerlo de toda influencia indebida, así como garantizar su motivación. A este respecto, considera que los niveles de remuneración de los inspectores del trabajo deberían corresponder como mínimo a los de los inspectores que ejercen funciones similares.

b) *Perspectivas de carrera*

i) *Oportunidades de carrera en general*

112. El Comité toma nota de las informaciones comunicadas por el sindicato según las cuales las restricciones salariales y presupuestarias aplicadas comprenden la congelación de los aumentos y el recorte de las primas de desempeño, así como la supresión de la posibilidad de ascenso profesional a través de concursos, y debido a los recortes salariales ya no se tienen suficientemente en cuenta ni la antigüedad ni el grado de responsabilidad en el nivel de remuneración. Asimismo, el Comité toma nota de que el Gobierno no rebate estas informaciones.

113. En este sentido, el Comité recuerda las indicaciones formuladas por la CEACR en su Estudio General de 2006 relativo a la inspección del trabajo⁴⁹ según las cuales la existencia de perspectivas de carrera que tengan en cuenta la antigüedad y los méritos personales es indispensable para atraer a un personal calificado y motivado hacia la inspección del trabajo, y sobre todo para retenerlo. En el mismo Estudio General, la CEACR también hace hincapié en que si bien es cierto que los instrumentos pertinentes no contienen orientaciones específicas sobre el desarrollo profesional de los inspectores, el hecho es que la complejidad de las funciones de inspección del trabajo y el nivel de responsabilidad que suponen requieren incentivos, como perspectivas de carrera atractivas que sean, cuando menos, tan favorables como las de los funcionarios públicos que ejercen funciones de un nivel similar de complejidad y de responsabilidad⁵⁰. La CEACR añade que los inspectores del trabajo deben poder aspirar a perspectivas de carrera que valoren su antigüedad, esmero y dedicación⁵¹.

⁴⁷ Véase PORDATA la base de datos sobre el Portugal contemporáneo (<http://www.pordata.pt/en/Portugal/National+minimum+wage-74>). Según la información que figura en este sitio web, la fuente de los datos estadísticos comunicados es la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales (DGERT).

⁴⁸ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 209.

⁴⁹ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 216.

⁵⁰ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 217.

⁵¹ Estudio General de 2006, inspección del trabajo, párrafo 219.

114. En este sentido, el Comité también toma nota de que, en el análisis SWOT que figura en la Estrategia de la ACT para 2013-2015, se establece que uno de los puntos débiles de la ACT es la desmotivación de los trabajadores por falta de incentivos adecuados⁵².

115. **El Comité alienta al Gobierno a que adopte medidas, de conformidad con el artículo 6 del Convenio, a fin de garantizar que los inspectores del trabajo gocen de perspectivas de carrera que tengan en cuenta sus méritos, experiencia y niveles de responsabilidad. El Comité considera que esta cuestión debería examinarse con los interlocutores sociales.**

ii) *Evaluación del desempeño de los inspectores del trabajo*

116. El Comité también toma nota de las informaciones comunicadas por el sindicato según las cuales el sistema de evaluación del desempeño SIADAP, que se aplica a todos los funcionarios públicos, no tiene en cuenta la naturaleza del mandato de los inspectores del trabajo, razón por la cual hay una falta de oportunidades de desarrollo profesional y se generan injusticias sistemáticas que conducen a la desmotivación. Por otra parte, el Comité toma nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales este sistema, que mide los resultados alcanzados en relación con objetivos preestablecidos, tiene por objeto promover la motivación y el desarrollo de las competencias profesionales. El Comité entiende de las declaraciones de las partes que éstas disienten en cuanto a si los objetivos fijados son demasiado ambiciosos.

117. El Comité considera que la gestión basada en el desempeño, o la medición de los resultados alcanzados en relación con objetivos preestablecidos, es un sistema ampliamente utilizado en la administración pública de muchos Estados Miembros, y no es en sí incompatible con la naturaleza del mandato de la inspección del trabajo. El Comité también toma nota de que el sindicato no ha proporcionado información más específica sobre las razones por las cuales el sistema de evaluación del desempeño portugués es supuestamente incompatible con la naturaleza del mandato de la inspección del trabajo, o es la causa de la falta de oportunidades de desarrollo profesional y de la desmotivación del personal.

118. **El Comité considera que las informaciones de que dispone no le permiten llegar a ninguna conclusión sobre si el sistema de evaluación del desempeño SIADAP es inadecuado para el mandato de los inspectores del trabajo.**

3. *Otras condiciones de servicio*

119. El Comité recuerda que el objetivo de garantizar que los inspectores del trabajo gocen de condiciones de trabajo adecuadas es asegurar su estabilidad en el empleo y su independencia de cualquier influencia exterior indebida, a fin de permitir el desempeño efectivo de sus funciones y el funcionamiento eficaz del sistema de inspección del trabajo.

120. Por lo tanto, el Comité considera que todos los demás alegatos presentados por la organización querellante en relación con el artículo 6 del Convenio (acoso, carga de trabajo adicional, horas extraordinarias no remuneradas, estrés en el trabajo, libre elección del lugar de destino de los inspectores del trabajo y organización del tiempo de trabajo) deberían examinarse a la luz de ese objetivo.

⁵² Véase pág. 9 de la Estrategia de la ACT para 2013-2015: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

- 121.** *Mecanismos para tratar los casos de acoso.* El Comité observa que el sindicato no ha proporcionado informaciones específicas sobre los alegatos referidos a casos de acoso moral cometidos por superiores jerárquicos de la ACT. Sin embargo, el Comité también entiende que, según las informaciones comunicadas por el Gobierno, el SIT no ha presentado una queja formal a este respecto, sino que ha tratado de debatir estas cuestiones, pero aún no ha logrado que se organice una reunión a tal efecto.
- 122.** El Comité considera que los casos de acoso y los conflictos laborales pueden dar lugar a que los inspectores del trabajo no se sientan respetados, lo que tiene repercusiones negativas en la autoridad que ejercen y en el trabajo de inspección. Por lo tanto, el Comité estima que deberían existir mecanismos para tratar alegatos de casos de acoso, que comprendan canales adecuados para la presentación e investigación de quejas o para proceder al examen de estos casos de manera oficiosa, que garanticen la confidencialidad de las personas afectadas.
- 123.** **El Comité pide al Gobierno que tome medidas para organizar una reunión a fin de que el SIT tenga la oportunidad de examinar los casos antes mencionados.**
- 124.** *Carga de trabajo, horas extraordinarias y estrés en el trabajo.* El Comité toma nota de que el sindicato indica que se están asignando a los inspectores de trabajo cargas de trabajo excesivas que deben realizar fuera de las horas normales de trabajo sin recibir la remuneración correspondiente⁵³, y que los inspectores del trabajo viven en un clima de inseguridad, estrés y agotamiento profesional. El Comité observa que el Gobierno no ha respondido específicamente a estos alegatos, pero confirma que la carga de trabajo de los inspectores del trabajo ha aumentado como consecuencia de la crisis económica.
- 125.** El Comité considera que la obligación de realizar constantemente horas extraordinarias puede provocar estrés y agotamiento profesional, y afectar de manera negativa la calidad de la labor de los servicios de inspección.
- 126.** **El Comité pide al Gobierno que suministre a la CEACR información adicional en relación con los alegatos antes mencionados. A este respecto, subraya que es necesario que los inspectores del trabajo dispongan periódicamente de tiempo libre suficiente para descansar y recrearse a fin de realizar su trabajo con eficacia.**
- 127.** *Traslado de inspectores del trabajo a otros servicios de inspección y organización del tiempo de trabajo.* El Comité toma nota de las informaciones comunicadas por el sindicato según las cuales la ACT ha hecho que sea imposible conciliar la vida laboral con la vida familiar, no sólo por obligar a los inspectores del trabajo a realizar horas extraordinarias, sino también por denegar sus solicitudes de traslado a otros servicios de inspección o no concederles la posibilidad de cumplir un horario de trabajo continuo o flexible. El Comité toma nota de que, por otra parte, el Gobierno indica que se concedieron algunas solicitudes (24 inspectores del trabajo trabajan actualmente con horarios flexibles), y que las denegaciones se justificaban con el fin de lograr el funcionamiento efectivo de los servicios de inspección del trabajo (disponibilidad de recursos humanos en todos los departamentos regionales, e incompatibilidad de ciertas modalidades de organización del tiempo de trabajo con la necesidad de garantizar la disponibilidad permanente del servicio de inspección).

⁵³ Según el sindicato, se trata de la realización de inspecciones, los procedimientos por infracción de la legislación laboral y la formación (aprendizaje en línea).

128. Al recordar el objetivo de garantizar a los inspectores del trabajo condiciones de trabajo adecuadas, el Comité considera que la denegación de las solicitudes antes mencionadas no afecta la estabilidad en el empleo de los inspectores del trabajo, ni su independencia, y que estas denegaciones se basan en el argumento de que el sistema de inspección del trabajo debe funcionar de manera eficaz en todos los departamentos regionales.
129. **En ausencia de informaciones más específicas, el Comité no considera que la alegada denegación de las solicitudes de traslado a otros servicios de inspección ni la alegada denegación de las solicitudes relativas a la organización del tiempo de trabajo son incompatibles con el artículo 6 del Convenio.**

3. **Artículo 7, párrafos 1 y 3, del Convenio núm. 81**

130. El Comité recuerda que el artículo 7, 3) del Convenio núm. 81 ⁵⁴ dispone que:

Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones.

131. El Comité toma nota de las indicaciones del sindicato según las cuales la formación inicial de los inspectores del trabajo es inadecuada y muy insuficiente, no está adaptada a la realidad actual, y la formación permanente prácticamente no existe. El Comité observa que, por otra parte, el Gobierno proporciona explicaciones sobre la formación inicial (es decir, su duración y el establecimiento del programa de formación por el grupo encargado de la formación e inspectores del trabajo experimentados), así como información estadística sobre el número total de cursos de formación impartidos en el período 2008-2012, y los temas tratados (es decir, seguridad y salud en el trabajo, legislación laboral, infracciones de la legislación laboral, prestación de servicios, aplicaciones y sistemas informáticos, gestión y planificación, y formación de formadores).
132. En este sentido, el Comité desea remitirse a las indicaciones formuladas por la CEACR en su Estudio General de 1985 sobre la inspección del trabajo ⁵⁵, según las cuales, sea cual fuere el valor de la formación impartida a los inspectores cuando ingresan al servicio, conviene completarla periódicamente de modo que no solamente actualicen sus conocimientos, sino que también los adaptan a las nuevas tecnologías.
133. El Comité toma nota de los datos proporcionados por el Gobierno según los cuales los inspectores del trabajo reciben una formación sistemática sobre una serie de temas importantes. Asimismo, toma nota del análisis SWOT contenido en la Estrategia de la ACT para 2013-2015 ⁵⁶ según el cual las dificultades que plantea la actualización sistemática de las competencias en un contexto de cambios constituyen uno de los puntos débiles de la ACT.
134. **El Comité toma nota de que el sindicato no explica de manera detallada por qué la formación inicial no está adaptada a las realidades y necesidades actuales. El Comité pide al Gobierno que facilite información a la CEACR sobre las dificultades observadas en la estrategia antes mencionada acerca de la actualización sistemática**

⁵⁴ Artículo 9 del Convenio núm. 129.

⁵⁵ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 71.ª reunión, Ginebra, 1985 (Estudio General de 1985 sobre la inspección del trabajo), párrafo 155.

⁵⁶ Véase la pág. 9 de la Estrategia de la ACT para 2013-2015: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

de las competencias, así como sobre todas las medidas adoptadas para superar esas dificultades. El Comité considera que se deberían seguir discutiendo con los interlocutores sociales las necesidades específicas de formación a la luz de las realidades actuales y de la evolución del mercado de trabajo.

4. **Artículo 11 del Convenio núm. 81**

135. El Comité recuerda que el artículo 11 del Convenio núm. 81 ⁵⁷ dispone que:

1. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:

- a) oficinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas;
- b) los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan medios públicos apropiados.

2. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones.

1. Medios de transporte y reembolso de los gastos de viaje (artículo 11, párrafos 1, *b*) y 2)

136. En lo referente a los medios de transporte a disposición de los inspectores del trabajo, el Comité toma nota de la declaración del Gobierno según la cual, en 2013, la ACT disponía de una flota de 140 vehículos de un promedio de 13 años de antigüedad. También toma nota de las indicaciones del sindicato según las cuales estos vehículos no son seguros y son reparados en talleres de dudosa calidad, y de las indicaciones del Gobierno según las cuales en las instrucciones se establece que los vehículos no deben utilizarse sin que se proceda a un mantenimiento periódico.

137. El Comité también toma nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales los inspectores del trabajo de Lisboa y Oporto reciben anticipos para pagar los títulos de transporte público que han de utilizar para realizar inspecciones, y en otras oficinas regionales, los gastos de transporte público se pagan directamente a la empresa de transporte correspondiente.

138. El Comité considera que las medidas actualmente en vigor para los servicios de inspección del trabajo de la zona central (el suministro de títulos de transporte público), y para los servicios de inspección del trabajo de las regiones (una flota de 140 vehículos, y el pago de los gastos de transporte directamente a la empresa de transporte correspondiente), en principio, aseguran a los inspectores del trabajo una movilidad suficiente para el desempeño de sus funciones, de conformidad con el artículo 11, párrafos 1, *b*), y 2 del Convenio. No obstante, el Comité también considera que las instrucciones internas según las cuales sólo deben utilizarse los vehículos que han sido inspeccionados no son suficientes, y que es necesario adoptar medidas adicionales para velar por la seguridad física de los inspectores del trabajo (por ejemplo, la compra de nuevos vehículos, el mantenimiento periódico de los vehículos, etc.).

⁵⁷ Artículo 15, 1), *a*) del Convenio núm. 129.

2. Rembolso de los gastos imprevistos
(artículo 11, párrafo 2)

139. El Comité también toma nota de las indicaciones del sindicato según las cuales en ciertos servicios de inspección distantes, no se reembolsan los gastos de viaje relacionados con la inspección, como los gastos de estacionamiento. El Gobierno indica que las dietas para comida y alojamiento se suelen pagar dos meses después de incurridos dichos gastos, y que todos los demás gastos también se reembolsan cuando la unidad responsable de la ACT considera que están justificados.

140. El Comité toma nota de que se paga a los inspectores del trabajo una dieta para sus principales gastos imprevistos, tales como comida y alojamiento, de conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del Convenio. En lo que respecta a los demás gastos imprevistos que podrían resultar necesarios para realizar las visitas de inspección (gastos de estacionamiento, etc.), el Comité considera que no dispone de información suficiente acerca de los criterios de su reembolso. En consecuencia, solicita al Gobierno que facilite información a la CEACR acerca de los procedimientos establecidos para el reembolso de todos los gastos imprevistos incurridos durante las visitas de inspección, incluidos los casos en los que se denegaron las solicitudes de reembolso.

3. Instalaciones y equipos de oficina
(artículo 11, párrafo 1, a))

141. *Adecuación de las oficinas de inspección del trabajo.* El Comité toma nota de que el Gobierno no contradice las indicaciones comunicadas por el sindicato según las cuales ciertas oficinas locales no están adaptadas a las exigencias del servicio. No obstante, el Comité también toma nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales, en los últimos 20 años, se han realizado mejoras importantes en las oficinas de todos los servicios de la ACT, puesto que se han proporcionado nuevos locales a la mayoría de los servicios de inspección y se prevé renovar las demás oficinas.

142. *Equipos, incluidos los ordenadores y los teléfonos móviles.* El Comité toma nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales, en 2013, la inspección del trabajo disponía de un total de 879 computadoras de las cuales 276 portátiles (260 de ellas fueron atribuidas a los inspectores del trabajo) y, en mayo de 2014, se instaló un nuevo sistema informático mediante el cual los inspectores del trabajo tienen acceso a una serie de aplicaciones desde el exterior. El Comité también toma nota de las indicaciones del sindicato según las cuales el sistema informático de la ACT es obsoleto. Además, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que todos los inspectores del trabajo disponen de un teléfono móvil y que se les pagan las llamadas hasta un cierto límite.

143. Por último, el Comité toma nota de que en el análisis SWOT contenido en la Estrategia de la ACT para 2013-2015 se indica que la falta de recursos materiales ha sido reconocida como uno de los puntos débiles de la ACT.

144. El Comité alienta al Gobierno a que adopte las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las inspecciones del trabajo tanto a nivel central como a nivel regional estén adaptadas a las necesidades del servicio. A este respecto, al tomar nota de la falta de recursos materiales que afecta a la ACT mencionada en la Estrategia de la ACT para 2013-2015, el Comité pide al Gobierno que comunique información a la CEACR acerca de toda medida adoptada para mejorar los recursos materiales de la ACT.

- 145.** *Sanciones disciplinarias en caso de pérdida o sustracción de material.* El Comité toma nota de las indicaciones del sindicato según las cuales los inspectores del trabajo prefieren adquirir sus propios instrumentos de trabajo para no exponerse a esas sanciones en caso de pérdida o sustracción de material. Por otra parte, el Gobierno indica, que las normas que regulan el uso de material público disponen que los usuarios podrán ser declarados responsables de la mala gestión o mal uso del material. Según el Gobierno, en caso de daños a bienes públicos, se inicia una investigación no disciplinaria por posible infracción de los deberes de los funcionarios públicos, seguida de un procedimiento disciplinario, cuando se establezca la correspondiente infracción. El Comité toma nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales, en los últimos años, se han producido varios casos de robo o daño del material, si bien no se determinó ninguna infracción y, por lo tanto, no se impuso ninguna sanción disciplinaria.
- 146.** **Dado que no dispone de informaciones más precisas, el Comité no puede concluir que el artículo 11 del Convenio ha sido vulnerado, ya que los inspectores del trabajo tienen la obligación de utilizar de manera cuidadosa el material de la ACT con miras a evitar robos o daños y, en particular, teniendo en cuenta que no se ha impuesto ninguna sanción disciplinaria en los últimos años.**

5. Artículos 17 y 18 del Convenio núm. 81

- 147.** El Comité recuerda que en el artículo 17, 1) del Convenio núm. 81⁵⁸ se establece lo siguiente:

1. Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.

- 148.** El Comité recuerda además que en el artículo 18 del Convenio núm. 81⁵⁹ se establece lo siguiente:

La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

- 149.** En este sentido, el Comité recuerda también que en el artículo 5, a) del Convenio núm. 81⁶⁰ se establece lo siguiente:

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;

⁵⁸ Artículo 22, 1) del Convenio núm. 129.

⁵⁹ Artículo 24 del Convenio núm. 129.

⁶⁰ Artículo 12 del Convenio núm. 129.

1. Número de irregularidades detectadas por los inspectores del trabajo

150. El Comité toma nota de que, de acuerdo con las estadísticas proporcionadas por el Gobierno (y a pesar de una disminución cercana al 50 por ciento en el número de establecimientos inspeccionados entre 2008 y 2012)⁶¹, el número de irregularidades detectadas por los inspectores del trabajo permaneció estable entre 2008 y 2012, aunque con algunas fluctuaciones (18 667 irregularidades detectadas en 2008; y 18 248 en 2012)⁶². El Comité observa que la relación de expedientes de infracción abiertos por establecimiento aumentó de un 30 por ciento en 2008 a cerca del 49 por ciento en 2012 (dado que el número de irregularidades detectadas permaneció más o menos constante, mientras que el número de establecimientos inspeccionados disminuyó). Ahora bien, también toma nota de que, según el Gobierno, no se ha relajado la labor de inspección, habida cuenta de que se registró un aumento del 16 por ciento en el número de expedientes de infracción abiertos por los inspectores del trabajo en el primer semestre de 2014, en comparación con el mismo período de 2013.

2. Ejecución efectiva de las sanciones

151. El Comité toma nota de que, según los documentos presentados, los expedientes de infracción abiertos por los inspectores del trabajo se tramitan en la sede administrativa de la ACT (procedimiento sancionador por infracción laboral), con la posibilidad de recurrir a la vía judicial.

152. *Procedimiento sancionador por infracción laboral tramitado en la sede administrativa de la ACT.* El Comité toma nota de que el sindicato afirma que dichos procedimientos resultan inadecuados, y que, por ese motivo, las infracciones laborales rara vez conducen a la imposición de multas. Esta situación menoscaba la autoridad y la credibilidad de los inspectores del trabajo. El SIT denuncia que esto también se debe a la asignación inadecuada de recursos financieros y humanos a dichos procedimientos. Por otra parte, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, entre 2008 y 2012 se recaudó una cantidad importante en concepto de multas; y de que el número de procedimientos archivados no es significativo (y el archivo de esos casos no es consecuencia de que la ACT no los tramite con la rapidez suficiente). Además, el Comité observa que, siempre según el Gobierno, en vista de los numerosos procedimientos por infracción que se encuentran pendientes, se ha dado prioridad a concluir dichos procedimientos, utilizando para ello todos los recursos disponibles en cada departamento de la ACT.

153. A este respecto, el Comité constata que, según las estadísticas facilitadas: i) el número de procedimientos sancionadores por infracciones laborales finalizados cayó un 25 por ciento entre 2008 y 2012 (de 37 793 en 2008 a 27 307 en 2012), y la cantidad recaudada correspondiente a dichas sanciones también disminuyó en cerca del 25 por ciento (de 15 576 990 a 11 475 622 euros) durante ese período; ii) en promedio, cada año se

⁶¹ El Comité recuerda que, según las estadísticas que constan en los informes anuales de actividad de la ACT, el número de visitas de inspección pasó de 71 442 en 2008 (correspondientes a 62 477 establecimientos y 620 246 trabajadores) a 54 922 en 2012 (correspondientes a 37 398 establecimientos y 499 200 trabajadores). El número de visitas de inspección efectuadas en 2012 figura en el informe de actividad anual.

⁶² En 2009 se detectaron 15 977 infracciones; en 2010, 22 634 infracciones; y en 2011, 21 862 infracciones.

archivaron entre un 17 y un 20 por ciento de estos procedimientos entre 2008 y 2012 ⁶³. El Comité también observa que, a tenor del análisis SWOT contenido en la Estrategia de la ACT para 2013-2015, las amenazas identificadas incluyen cambios en las políticas de recursos humanos de la administración pública y un agravamiento de la reducción de los recursos humanos disponibles en la ACT ⁶⁴.

- 154.** *Cooperación con las autoridades judiciales.* El Comité toma además nota de que, según el sindicato, la vía judicial es demasiado lenta y las autoridades judiciales conocen mal el mandato y las funciones de la inspección del trabajo, lo que acarrea el cierre de expedientes. El Comité observa que el Gobierno indica que se ha puesto a disposición en la intranet de la ACT una base de datos con más de 600 sentencias resultantes de los procedimientos iniciados por la ACT.
- 155.** **El Comité considera que no se han violado los artículos 17 y 18 del Convenio, dado que el sistema de ejecución de los procedimientos sancionadores por infracción laboral parece ser adecuado, y que se están desplegando esfuerzos para finalizar todos los procedimientos abiertos, lo que incluye la asignación de recursos adicionales para compensar la escasez de personal observada. El Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas posibles para asignar, con carácter permanente, suficientes recursos humanos y materiales para la ejecución efectiva de las sanciones por infracción de la legislación laboral, con objeto de que los expedientes de infracción abiertos por los inspectores tengan un efecto disuasorio y que el aumento de la carga de trabajo de los inspectores resultante de su participación en dichos procedimientos no les impida desempeñar adecuadamente sus demás funciones.**
- 156.** **Si bien el Comité valora que se hayan publicado sentencias judiciales para tratar de facilitar la labor de los funcionarios de la ACT que participan en procedimientos sancionadores por infracción laboral, también considera que se podría reforzar aún más la cooperación con las autoridades judiciales (por ejemplo, a través de programas de formación conjuntos) a fin de que tanto los jueces como los inspectores del trabajo conozcan mejor sus tareas respectivas.**
3. Protección jurídica de los inspectores del trabajo para iniciar los procedimientos de inspección necesarios
- 157.** El Comité toma nota de que, según el sindicato, al no disponer de un seguro de responsabilidad civil ni de ninguna forma concreta de protección estatal, los inspectores del trabajo temen que se los considere responsables por iniciar los procedimientos de inspección necesarios para llevar a cabo su trabajo, lo que compromete su independencia, autonomía y libertad de decisión. A este respecto, observa que el Gobierno se refiere al régimen jurídico de los inspectores del trabajo, por el que se establece que están sujetos a procesos judiciales por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones (honorarios de abogados, costas judiciales, etc.) ⁶⁵. El Gobierno añade que no tiene conocimiento de que se haya presentado ninguna demanda relativa a la responsabilidad civil de los inspectores del trabajo por daños incurridos como consecuencia de su actuación.

⁶³ Por ejemplo, de los 37 793 procedimientos finalizados en 2008, se archivaron 5 913, y de los 27 307 procedimientos finalizados en 2012, se archivaron 5 338.

⁶⁴ Véase la pág. 9 de la Estrategia de la ACT, disponible en: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

⁶⁵ A este respecto, el Gobierno se refiere al artículo 19 del decreto-ley núm. 276/2007, de 31 de julio de 2007.

158. El Comité entiende que, en virtud de la ley núm. 67/2007 de 31 de diciembre de 2007 relativa a la responsabilidad civil del Estado y de las entidades públicas ⁶⁶, las reclamaciones civiles por daños y perjuicios (por ejemplo, a raíz de una orden de detener las máquinas) deberán presentarse contra la ACT (y no contra los inspectores del trabajo con carácter individual), y que se podrá requerir a los inspectores del trabajo que reembolsen de forma interna los costos en los que hubiere incurrido el servicio de inspección del trabajo únicamente en caso de que los tribunales determinen que ha habido negligencia manifiesta.

159. **Por consiguiente, el Comité considera que no se han violado los artículos 17, 1), y 18 del Convenio.**

6. **Artículo 17, párrafo 2, del Convenio núm. 81**

160. El Comité recuerda que en el artículo 17, 2) del Convenio núm. 81 ⁶⁷ se establece lo siguiente:

Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

161. *Marco de referencia para las inspecciones.* El Comité toma nota de que, según el sindicato, el documento titulado «Marco de referencia para las inspecciones» tiene carácter vinculante y dicta, bajo la forma de diagramas de flujos, la conducta que deben seguir los inspectores del trabajo en su relación con los interlocutores en el contexto de las visitas de inspección. Según el SIT, el Marco de referencia coarta la autonomía de los inspectores y les resta libertad para examinar las características específicas de cada caso, impone una aplicación mecánica de los procedimientos y privilegia un enfoque punitivo.

162. Por otra parte, el Comité toma nota de que el Gobierno señala que el Marco de referencia para las inspecciones no restringe la autonomía de los inspectores del trabajo, ni privilegia las medidas coercitivas en detrimento de la acción formadora o de asesoramiento, ni viceversa, sino que busca mejorar el desempeño de la labor de inspección. El Gobierno aduce que incluye diversas opciones atendiendo a la gama de competencias y funciones de los inspectores del trabajo, o a la acción que deben emprender, de conformidad con los principios y requisitos establecidos por la ley (que podrán ser obligatorios o discrecionales cuando la ley prevea diversos cauces de actuación). Con respecto al párrafo 8 de la Recomendación núm. 133, el Gobierno observa que el Marco de referencia también se basa en muchos de los principios y directrices establecidos en el documento *A tool kit for labour inspectors: A model enforcement policy, a training and operations manual, a code of ethical behaviour*, publicado por la OIT.

163. El Comité toma nota de que la organización querellante no ha proporcionado ejemplos concretos de en qué medida los diagramas de flujos restringen la autonomía de los inspectores del trabajo. El Comité observa que el Marco de referencia para las inspecciones ofrece orientaciones relativas a la preparación (consulta de los documentos relevantes, enlace con otras autoridades competentes, etc.), la conducción (consideración de las disposiciones legales aplicables y de los criterios que deben tenerse en cuenta al examinar un caso) y la realización de las visitas de inspección (medidas que deben tomarse en función de la situación y de las disposiciones legales vigentes). Ahora bien, los diagramas de flujos también dejan a los inspectores la libertad de evaluar las distintas

⁶⁶ Las partes no han hecho referencia a esta ley.

⁶⁷ Artículo 22, 2) del Convenio núm. 129.

situaciones. Por ejemplo, el anexo 25 del Marco de referencia (sobre la suspensión inmediata del trabajo) reconoce a los inspectores la facultad de determinar si existe un riesgo grave o una posibilidad seria de que una situación pueda causar daños que afecten a la vida, la integridad física y la salud de los trabajadores.

164. El Comité considera que la finalidad del artículo 17, 2) del Convenio es reconocer a los inspectores del trabajo la facultad discrecional de evaluar si, para lograr el cumplimiento de la ley, resulta más adecuado adoptar medidas coercitivas o bien recurrir a los consejos o a la persuasión. A este respecto, el Comité considera que los diagramas de flujos ofrecen a los inspectores del trabajo un criterio útil y empírico para ejercer esta facultad.

165. A falta de alegatos más específicos sobre las supuestas restricciones a la facultad discrecional de los inspectores del trabajo previstas en el Marco de referencia para las inspecciones, el Comité considera que no se ha violado el artículo 17, 2) del Convenio.

7. *Artículo 3 del Convenio núm. 81, artículo 6 del Convenio núm. 129 y artículos 4 a 15 del Convenio núm. 155*

1. Un sistema de inspección del trabajo efectivo y adecuado

166. El Comité reitera que, según el artículo 3 del Convenio núm. 81:

1. El sistema de inspección estará encargado de:
 - a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
 - b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
 - c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.
2. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

167. El Comité reitera asimismo que, según el artículo 9, 1) del Convenio núm. 155:

1. El control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente.

168. El Comité toma nota de que el SIT alega que el Gobierno no ha adoptado suficientes medidas para mantener un sistema de inspección del trabajo eficaz y adecuado. Por otra parte, observa que el Gobierno señala que, pese a la importante crisis económica, financiera y social que vive el país, que afecta considerablemente al desempeño de la ACT, esta última ha tratado de responder a los desafíos de su mandato que consiste en promover mejores condiciones de trabajo.

169. En este sentido, el Comité recuerda las indicaciones que figuran en el párrafo 5 de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), que establece que el sistema de inspección previsto en el Convenio núm. 155 debería inspirarse en las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129.

170. Por ello, el Comité se remite a sus consideraciones anteriores sobre la aplicación del Convenio núm. 81 y, en particular, a las conclusiones enunciadas en los párrafos 84, 94, 97, 111, 115, 118, 123, 126, 129, 134, 138, 140, 144, 146, 155, 156, 159 y 165.

2. Una estrategia de inspección adecuada como parte de la estrategia nacional de SST

171. El Comité recuerda asimismo que, según el artículo 4 del Convenio núm. 155:

1. Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

2. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

172. El Comité observa que en los artículos 5 a 7 del Convenio núm. 155 se determinan las modalidades de la política nacional de SST, y que en los artículos 8 a 15 de dicho Convenio se establecen los requisitos para hacer efectiva esa política.

173. A este respecto, el Comité señala, en particular, que, según el artículo 8 del Convenio núm. 155:

Todo Miembro deberá adoptar, por vía legislativa o reglamentaria o por cualquier otro método conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, las medidas necesarias para dar efecto al artículo 4 del presente Convenio.

174. El Comité observa que el SIT alega que no existe una estrategia de inspección del trabajo adecuada para garantizar las condiciones de los trabajadores, incluidas las relativas a la SST. En este sentido, toma nota de la afirmación del Gobierno de que la estrategia de inspección del trabajo se ajusta a las líneas definitorias de los órganos tripartitos de diálogo social portugueses (a saber, la Comisión Permanente de Concertación Social del Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo para la Promoción de la Salud y la Seguridad en el Trabajo de la ACT) que se plasman en los respectivos planes anuales de actividad publicados en el sitio web de la ACT.

175. El Comité considera que determinar la estrategia nacional de la inspección del trabajo es un elemento importante para hacer efectiva la estrategia nacional de SST.

176. A este respecto, el Comité observa que, en la Estrategia de la ACT para 2013-2015 publicada en su sitio web, se determinan los objetivos principales de la inspección del trabajo y se analizan los puntos débiles de la ACT o los desafíos a los que debe hacer frente.

177. En relación con los alegatos sobre la eficacia de la estrategia para asegurar la seguridad y la salud de los trabajadores, el Comité observa que: en la Estrategia de la ACT para 2013-2015, la reducción del número de accidentes laborales figura como uno de los dos principales objetivos estratégicos para ese período; y que no se han registrado cambios significativos en el número de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, dado que el número de accidentes disminuyó entre 2008 y 2013⁶⁸ y el número de casos de enfermedades profesionales⁶⁹ fluctuó entre 2010 y 2013⁷⁰.
178. El Comité señala además que el Gobierno ha puesto en marcha distintas iniciativas para velar por el funcionamiento efectivo de la inspección del trabajo en general, incluidas medidas para reducir la carga de trabajo de los inspectores (por ejemplo, la evaluación, en la Estrategia para 2013-2015, de los puntos fuertes y débiles de la ACT, la publicación de numerosas herramientas en el sitio web de la ACT para facilitar información tanto a empleadores como a trabajadores; el suministro de recursos de información y orientaciones para asistir a los inspectores del trabajo en su labor; la instalación de un nuevo programa informático a fin de que los inspectores del trabajo tengan acceso a la información durante sus visitas de inspección; la definición de insumos y productos en los planes anuales para la inspección del trabajo, en consulta con los interlocutores sociales, etc.)
179. No obstante, los problemas más importantes a los que se enfrenta la ACT parecen ser los escasos recursos humanos y materiales de que dispone y el problema que plantea una reducción adicional de los recursos disponibles como consecuencia de la política de reducción de personal en la administración pública. Otras deficiencias identificadas incluyen la falta de incentivos adecuados y la adaptación de las competencias a la realidad actual.
180. **El Comité alienta al Gobierno a que, en colaboración con los interlocutores sociales de los órganos tripartitos pertinentes, haga un seguimiento de las cuestiones específicas planteadas por el SIT e identificadas en la Estrategia de la ACT para 2013-2015 (por ejemplo, las necesidades de la inspección del trabajo en términos de recursos humanos y materiales, oportunidades profesionales y la adaptación de la formación a la realidad actual). A este respecto, invita al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, identifique las necesidades para velar por la aplicación efectiva de las disposiciones legales relativas a la SST y a que determine las prioridades de acción.**

⁶⁸ El último informe anual de actividad de la ACT publicado en su sitio web se refiere a 2013 y no contiene estadísticas sobre accidentes del trabajo en 2012 y 2013.

⁶⁹ Los informes anuales de actividad publicados en el sitio web de la ACT solamente se refieren a los años 2011, 2012 y 2013. El informe anual de actividad correspondiente a 2011 no contiene información sobre los casos de enfermedades profesionales certificados en 2008 y 2009.

⁷⁰ De los informes anuales de actividad de la ACT correspondientes al período 2011-2013 se desprende que el número de accidentes del trabajo disminuyó entre 2008 y 2011 (de 240 018 a 209 183); y que el número de casos de enfermedades profesionales fluctuó entre 2010 y 2013 (2 598 casos en 2010; 4 088 en 2011; 2 727 en 2012; y 3 545 en 2013).

IV. Recomendaciones del Comité

181. *A la luz de las conclusiones anteriores, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) *apruebe el presente informe;*
- b) *en vista de las conclusiones recogidas en los párrafos 84, 94, 97, 111, 115, 118, 123, 126, 129, 134, 138, 140, 144, 146, 155, 156, 159, 165, 170 y 180, aliente al Gobierno a adoptar cuantas medidas estime necesarias para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155);*
- c) *encargue a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones el seguimiento de las cuestiones planteadas en el presente informe respecto de la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y*
- d) *publique el presente informe y dé por concluido el procedimiento de reclamación incoado por el Sindicato de Inspectores del Trabajo (SIT) en el que se alega el incumplimiento por parte de Portugal del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).*

Ginebra, 10 de junio de 2015

(Firmado) R. Margiotta
Presidenta

K. de Meester

K. Ross

Punto que requiere decisión: párrafo 181