



Consejo de Administración

345.ª reunión, Ginebra, junio de 2022

Sección Institucional

INS

Fecha: 13 de junio de 2022

Original: inglés

Quinto punto del orden del día

Informe del Director General

Quinto informe complementario: Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por 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)

▶ Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Examen de la reclamación.....	4
A. Alegatos de la organización querellante	4
B. Respuesta del Gobierno	5
III. Conclusiones del Comité.....	6
IV. Recomendaciones del Comité.....	8

► I. Introducción

1. Por medio de una comunicación recibida el 5 de octubre de 2020, el Sindicato de Inspectores del Trabajo (SIT) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno 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). Los Convenios están actualmente en vigor en el país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

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

Posibilidad de hacer pública la reclamación

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.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.ª reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó el recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de Portugal y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 340.ª reunión (noviembre de 2020), el Consejo de Administración estimó que la reclamación era admisible y designó un comité para que la examinase. El Comité está integrado por el Sr. Luis Carlos Melero García (miembro gubernamental, España), el Sr. Fernando Yllanes Martínez (miembro empleador, México) y la Sra. Béatrice Lestic (miembro trabajador, Francia).
5. El Gobierno de Portugal envió sus observaciones sobre la reclamación en una comunicación recibida por la Oficina el 17 de noviembre de 2021. El Comité ha sido informado de que las partes manifestaron su voluntad de iniciar un procedimiento de conciliación voluntario a nivel nacional, aunque este procedimiento finalmente no condujo a un acuerdo entre ellas.
6. El Comité se reunió de manera presencial el 17 de marzo de 2022 y virtualmente el 13 de abril de 2022 para examinar la reclamación y adoptar su informe.

► II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

7. En su reclamación, el SIT alega que el Gobierno de Portugal ha incumplido los Convenios núms. 81, 129 y 155 tras haber aprobado el Decreto núm. 2-B/2020, de 2 de abril, y el Decreto núm. 2-C/2020, de 17 de abril de 2020, así como por las medidas adoptadas en aplicación de dichos decretos.
8. En el contexto de la pandemia de COVID-19, el Gobierno de Portugal declaró el estado de emergencia y adoptó los decretos mencionados, los cuales, entre otras cosas, preveían la posibilidad de que los inspectores y los técnicos superiores de los servicios de inspección enumerados en el artículo 3 del Decreto-Ley núm. 276/2007, de 31 de julio, pudieran ser temporalmente adscritos al equipo de inspección de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ACT) mediante una orden del Primer Ministro y de la Ministra de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social.
9. En consecuencia, en virtud de la Orden núm. 4698-D/2020, de 16 de abril de 2020, dictada por el Primer Ministro y la Ministra de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social, modificada por la Declaración de rectificación núm. 339-A/2020, de 18 de abril, se dispuso que el Inspector General de la ACT podía proceder a adscribir a la ACT un máximo de 150 inspectores y técnicos superiores a fin de reforzar la capacidad de inspección de este organismo.
10. Para hacer frente a la emergencia creada por la pandemia, el SIT había propuesto que un cierto número de inspectores en prácticas y de candidatos que habían aprobado el concurso externo asumieran sus funciones con antelación. El SIT indica que esta propuesta fue aceptada por la Ministra de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social. Como resultado de ello, 44 inspectores en prácticas, que ya habían concluido la fase teórica de formación y habían iniciado la fase práctica, fueron autorizados excepcionalmente a desempeñar las funciones de inspectores superiores de trabajo, y 80 candidatos, que habían aprobado el concurso externo, fueron autorizados a ejercer las funciones de inspectores en prácticas.
11. Además de la adopción de esta medida, el SIT indica que, en virtud de la Orden núm. 4756-B/2020, de 20 de abril de 2020, el Inspector General de la ACT identificó la necesidad de adscribir a la ACT 150 inspectores y técnicos superiores de diversos servicios de inspección del Estado a fin de reforzar temporalmente la capacidad de la inspección del trabajo habida cuenta del impacto de la pandemia de COVID-19 en las relaciones laborales, especialmente en lo que respecta a las licencias, la terminación de la relación de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo.
12. La organización querellante alega que los sindicatos que representan a los inspectores, como el SIT, no fueron consultados con respecto a la adopción de esta medida. Según el SIT, los inspectores adscritos a la ACT (procedentes de servicios de inspección en ámbitos como la educación, la agricultura, el sistema fiscal y la caza, entre otros) no recibieron más que cinco días de formación a distancia por videoconferencia para familiarizarse con los conceptos relativos a los derechos laborales, la seguridad y salud en el trabajo y las actividades profesionales pertinentes. Tras ese periodo de formación, los inspectores fueron adscritos a diferentes servicios descentralizados para llevar a cabo actividades de inspección con el apoyo de los inspectores del trabajo.
13. El SIT considera que los inspectores adscritos a esos servicios no tenían los conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para realizar inspecciones junto con la ACT y que la formación

virtual recibida fue insuficiente. El SIT también afirma que el recurso a inspectores sin conocimientos específicos ni experiencia en asuntos laborales ha menoscabado la labor de la ACT.

14. El SIT alega que ello constituye una violación del artículo 7 del Convenio núm. 81 y del artículo 9 del Convenio núm. 129, relativos a la contratación y formación de inspectores del trabajo, así como del artículo 9 del Convenio núm. 155, que exige la aplicación de las leyes y los reglamentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo mediante un sistema de inspección apropiado y suficiente.

B. Respuesta del Gobierno

15. En su respuesta, el Gobierno sostiene que no ha incumplido las obligaciones dimanantes de los Convenios núms. 81, 129 y 155.
16. El Gobierno indica que, debido a la emergencia pandémica declarada por la Organización Mundial de la Salud, fue necesario reforzar temporalmente la labor de la ACT, especialmente mediante la preparación y difusión de información para ayudar a prevenir riesgos biológicos en los sectores de la economía que permanecían activos, y que era urgente verificar y controlar el cumplimiento de las medidas legislativas adoptadas en este contexto para evitar el contagio y la propagación de la COVID-19.
17. Como se indica en la Orden núm. 4756-B/2020, el refuerzo se hizo principalmente mediante la adscripción a la ACT de inspectores y técnicos superiores que ya habían trabajado en este organismo, dado su conocimiento del ámbito en el que debían intervenir. Durante el proceso de adscripción, los respectivos servicios de origen también proporcionaron información sobre las funciones que los inspectores y técnicos superiores desempeñaban en los mismos. Por lo que respecta a sus perfiles profesionales, cabe señalar que cerca del 41 por ciento de ellos tenían formación en derecho, seguido de economía (16 por ciento) y administración de empresas (13 por ciento).
18. El Gobierno también indica que las actividades de inspección y control fueron dirigidas por los inspectores del trabajo de la ACT, que formaron equipo con un inspector adscrito temporalmente a este organismo. Asimismo, el Gobierno señala que los equipos de intervención de la inspección que se establecieron tenían un carácter ocasional y transitorio, y siempre contaron con personal con los conocimientos y competencias propios de los servicios de inspección del trabajo, además de los conocimientos y competencias de otros servicios de inspección. Por otro lado, el periodo de servicio de estos inspectores en la ACT tuvo una duración reducida puesto que comenzó el 11 de mayo de 2020 y finalizó, como fecha máxima, el 31 de diciembre de 2020.
19. El Gobierno sostiene que la formación impartida en el marco de la adscripción temporal fue proporcionada por la ACT de forma «expres». La selección de los módulos de formación, los formadores, la adaptación de la carga de trabajo y el contenido de la formación impartida a los inspectores seleccionados, a fin de dar respuesta a la situación provocada por la pandemia, se correspondieron con los de la formación legalmente establecida para los servicios de inspección del trabajo. En particular, se transmitieron los principios básicos que rigen la actuación de los servicios de inspección en la materia, de conformidad con las responsabilidades, actividades y procedimientos previstos en el Estatuto de la Inspección del Trabajo y el Régimen procesal aplicable a las infracciones laborales y de seguridad social. Además, la fase teórica de la formación se llevó a cabo en línea debido a las medidas sanitarias

impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19, al igual que se hizo en el caso de los inspectores en prácticas.

20. El Gobierno considera que la formación fue suficiente para que los inspectores adscritos pudieran desempeñar sus funciones, teniendo en cuenta las limitaciones existentes debido a la situación de pandemia y la urgente necesidad de reforzar las competencias y los medios de la ACT. El Gobierno indica que la formación tenía por objeto proporcionar a los inspectores adscritos una preparación rápida, pero adecuada, para llevar a cabo inspecciones sobre el terreno, debidamente supervisadas por los inspectores del trabajo de la ACT y en condiciones de seguridad.

► III. Conclusiones del Comité

21. Las conclusiones se basan en el examen que el Comité ha efectuado de los alegatos formulados por la organización querellante y de la respuesta enviada por el Gobierno.
22. El Comité recuerda el artículo 7 del Convenio núm. 81, en el que se dispone lo siguiente:
 1. A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones.
 2. La autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes.
 3. Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones.
23. El Comité recuerda el texto del artículo 9 del Convenio núm. 129, que establece lo siguiente:
 1. A reserva de las condiciones de contratación que la legislación nacional establezca para los funcionarios públicos, en la contratación de inspectores del trabajo en la agricultura se deberán tener en cuenta únicamente las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones.
 2. La autoridad competente deberá determinar la forma de comprobar esas aptitudes.
 3. Los inspectores del trabajo en la agricultura deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones, y se deberán tomar medidas para proporcionarles formación complementaria apropiada en el curso de su trabajo.
24. El Comité recuerda también el artículo 9 del Convenio núm. 155, que dispone que:
 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.
 2. El sistema de control deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos.
25. La organización querellante alega el incumplimiento del artículo 7 del Convenio núm. 81, del artículo 9 del Convenio núm. 129 y del artículo 9 del Convenio núm. 155 en relación con las cuestiones planteadas en la reclamación, puesto que, en el contexto de la pandemia de COVID-19, 150 inspectores técnicos de diversos servicios de inspección fueron adscritos a la ACT para reforzar la capacidad de la inspección del trabajo, sin que se les hubiera proporcionado una formación adecuada.
26. En su respuesta, el Gobierno sostiene que no se vulneraron los Convenios núms. 81, 129 y 155, ya que la adscripción de inspectores de otros servicios a la ACT fue de carácter temporal (del

11 de mayo al 31 de diciembre de 2020) y se realizó con fines específicos en el contexto de la pandemia de COVID-19, y que la formación impartida fue suficiente para el desempeño previsto.

27. Por lo que respecta al artículo 7, párrafos 1 y 2, del Convenio núm. 81 y al artículo 9, párrafos 1 y 2, del Convenio núm. 129, relativos a la contratación de inspectores del trabajo, el Comité considera que, si bien algunos inspectores en prácticas y candidatos que habían aprobado el concurso externo se incorporaron a sus funciones con antelación, la adscripción a la ACT de un mayor número de inspectores de otros servicios parece estar justificada como medida de emergencia en el contexto de la pandemia de COVID-19.
28. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, los inspectores adscritos a la ACT ya formaban parte del sistema de inspección y realizaban funciones de inspección y auditoría, y que se dio prioridad a los inspectores y técnicos superiores con experiencia previa de trabajo en la ACT, teniendo en cuenta las funciones que desempeñaban en los servicios de origen y su conocimiento de los nuevos ámbitos en los que debían intervenir. No obstante, el Comité observa que la adscripción de inspectores de otros servicios fue de corta duración, del 11 de mayo de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020, como fecha máxima. **En estas circunstancias, el Comité considera que no se han vulnerado el artículo 7, párrafos 1 y 2, del Convenio núm. 81 ni el artículo 9, párrafos 1 y 2, del Convenio núm. 129.**
29. En lo que respecta al artículo 7, párrafo 3, del Convenio núm. 81 y al artículo 9, párrafo 3, del Convenio núm. 129, sobre la formación de los inspectores del trabajo, según ha confirmado el Gobierno, se organizaron módulos específicos para los inspectores adscritos a la ACT en los que se les impartió formación sobre los principios esenciales para efectuar las actividades de inspección, adaptados a las necesidades de la pandemia y la situación de emergencia imperante. No obstante, el Comité toma nota de que las actividades de inspección y control fueron dirigidas por los inspectores del trabajo de la ACT, que formaron equipo con los inspectores adscritos. **En estas circunstancias, el Comité considera que no se han vulnerado el artículo 7, párrafo 3, del Convenio núm. 81 ni el artículo 9, párrafo 3, del Convenio núm. 129.**
30. Por lo que respecta al artículo 9 del Convenio núm. 155, el Comité observa que la organización querellante no ha facilitado información específica que indique que el sistema de inspección no ha garantizado el control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo como consecuencia de esa adscripción temporal de personal.
31. No obstante, el Comité toma nota de que, según indica el Gobierno, los inspectores adscritos se ocuparon principalmente de preparar y difundir información para ayudar a prevenir riesgos biológicos en los sectores de la economía que seguían activos. Además, como se ha mencionado anteriormente, no desempeñaron sus funciones en solitario, sino que siempre estuvieron acompañados por inspectores de la ACT. **Por consiguiente, habida cuenta de la falta de alegatos específicos a este respecto, y teniendo en cuenta su análisis en relación con el artículo 7 del Convenio núm. 81 y el artículo 9 del Convenio núm. 129, el Comité considera que no se ha vulnerado el artículo 9 del Convenio núm. 155 por lo que respecta a los hechos en cuestión.**
32. Por último, el Comité observa que la reclamación fue presentada en el contexto de una crisis sanitaria aguda causada por la pandemia de la COVID-19. El Comité también observa que las partes manifestaron inicialmente su voluntad de participar en una conciliación voluntaria a nivel nacional, aunque esto finalmente no condujo a un acuerdo entre ellas. A este respecto, y teniendo en cuenta el contexto sanitario excepcional, el Comité subraya la importancia de sostener un diálogo social amplio con todas las organizaciones de trabajadores y de

empleadores representativas de los sectores correspondientes al momento de tomar medidas destinadas a encontrar soluciones eficaces y sostenibles a las crisis (como la provocada por la pandemia de la COVID-19), incluidas las medidas relativas a la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo mediante un sistema de inspección apropiado y suficiente, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del Convenio núm. 155.

▶ IV. Recomendaciones del Comité

- 33. A la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 28, 29 y 31 en relación con las cuestiones planteadas en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) apruebe el presente informe;**
 - b) publique el presente informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.**

Ginebra, 14 de abril de 2022

(Firmado) Miembro gubernamental: Luis Carlos Melero García

Miembro empleador: Fernando Yllanes Martínez

Miembro trabajador: Béatrice Lestic