OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Consejo de Administración

322.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre – 13 de noviembre de 2014

GB.322/INS/13/7

Sección Institucional

INS

Fecha: 6 de noviembre de 2014
Original: inglés

,

DECIMOTERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Séptimo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Países Bajos 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), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) y la Federación de Sindicatos de Profesionales (VCP) (anteriormente Federación de Sindicatos del Personal Medio y Superior (MHP))

Se ha impreso un número limitado de copias del presente documento para reducir al mínimo el impacto ambiental de las actividades y procesos de la OIT, contribuir a la neutralidad climática y mejorar la eficiencia. Se ruega a los miembros del Consejo de Administración y a los observadores que lleven consigo sus copias cuando asistan a las reuniones y que se abstengan de pedir copias adicionales. Todos los documentos del CA pueden consultarse en Internet en la dirección www.ilo.org.

Índice

Página

Lista de abreviaturas v

I. Introducción 1

II. Examen de la reclamación 2

A. Alegatos de la organización querellante 2

B. Observaciones formuladas por el Gobierno 5

1. Panorama general del sistema de seguridad y salud en el trabajo de los Países Bajos 5

2. Respuesta a las alegaciones específicas presentadas por los sindicatos 6

C. Respuesta del Gobierno a la petición de información adicional 8

1. Explicaciones adicionales sobre la política del Gobierno en materia de SST y su enfoque sectorial de la vigilancia 8

2. Maneras en que el Gobierno asegura el funcionamiento eficaz del sistema de inspección del trabajo, en vista del número reducido de inspectores e inspecciones del trabajo 10

3. Funcionamiento del sistema de Arbodiensten (servicios de SST) 11

4. Información relativa a la formación inicial y continua de los inspectores del trabajo 12

5. Funcionamiento del sistema para la declaración de accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional y su notificación al servicio de la inspección del trabajo 12

D. Observaciones formuladas por las organizaciones querellantes en respuesta a la información adicional suministrada por el Gobierno 13

III. Conclusiones del Comité 14

A. Observaciones preliminares 14

1. Convenios núms. 81 y 129 14

2. Convenio núm. 155 16

B. Requisitos previstos en los convenios núms. 81 y 129 16

1. Sujeción del sistema de inspección del trabajo a la vigilancia y control de una autoridad central (artículo 4 del Convenio) y medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares (artículo 5, a)) 16

2. Situación jurídica y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo (artículo 6 del Convenio núm. 81) 19

3. Calificaciones y formación adecuada de los inspectores del trabajo (artículo 7, 3) del Convenio núm. 81) y colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados en el trabajo de inspección (artículo 9 del Convenio núm. 81) 19

4. Número de inspectores y frecuencia de las inspecciones del trabajo (artículos 10 y 16 del Convenio) 22

5. Medios materiales de la inspección del trabajo y funciones adicionales encomendadas a los inspectores del trabajo (artículos 3, 2), y 11 del Convenio núm. 81) 29
6. Notificación a la inspección del trabajo de los casos de accidentes del trabajo y de los casos de enfermedades profesionales (artículo 14 del Convenio núm. 81) 30
7. Principio de confidencialidad de las quejas (artículo 15, c) del Convenio) 31
C. Requisitos en virtud del Convenio núm. 155 33
1) Coherencia de la política nacional en materia de SST 33
2) Sistema de inspección adecuado y suficiente 34
IV. Recomendaciones del Comité 34

Lista de abreviaturas

APSD	Dirección de Análisis, Programación y Registro de la Inspección
Arbodiensten	Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CNV	Federación Nacional de Sindicatos Cristianos
EU-OSHA	Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo
FNV	Confederación Sindical de los Países Bajos
I&ID	Dirección de Gestión de la Información y Apoyo a la Inspección
IWI	Servicio de Inspección del Trabajo y los Ingresos
LMRFD	Departamento de Lucha contra el Fraude en el Mercado de Trabajo
MHP	Federación de Sindicatos del Personal Medio y Superior (actualmente VCP)
MHCD	Departamento de Prevención de Riesgos de Accidentes Mayores
NCvB	Centro de Enfermedades Profesionales de los Países Bajos
SST	seguridad y salud en el trabajo
SIOD	Servicio de Información e Investigación sobre Seguridad Social
SLIC	Comité de altos responsables de la inspección de trabajo
PYME	pequeñas y medianas empresas
VCP	Federación de Sindicatos de Profesionales (anteriormente MHP)
WCD	Departamento de Condiciones de Trabajo

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 22 de junio de 2012, la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) y la Federación de Sindicatos de Profesionales (VCP) (anteriormente Federación de Sindicatos del Personal Medio y Superior (MHP)), invocando el artículo 24 de la Constitución de la OIT, presentaron a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Países Bajos 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. Los Países Bajos ratificaron el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) el 15 de septiembre de 1951, el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) el 29 de junio de 1973, y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) el 22 de mayo de 1991. 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 reclamaciones se rige por el reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en su tenor revisado 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 de la Oficina acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de los Países Bajos y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.

6. En su 316.ª reunión (noviembre de 2012), el Consejo de Administración decidió que la reclamación era admisible. En su 317.ª reunión (marzo de 2013), designó un Comité para que examinara la cuestión. Fueron designados miembros del Comité el Sr. Jens Jensen (miembro gubernamental, Dinamarca), el Sr. Jorgen Rønnest (miembro empleador, Dinamarca) y la Sra. Barbara Byers (miembro trabajadora, Canadá).

7. El Gobierno de los Países Bajos envió sus observaciones sobre la reclamación por comunicación de fecha 12 de septiembre de 2013.

8. En su primera reunión, e1 19 de marzo de 2014, el Comité decidió, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones,

solicitar al Gobierno que proporcionara información complementaria, y posteriormente invitar a la FNV, la CNV y la VCP a que formularan las observaciones que estimaran oportunas en relación con dicha información.

9. El Gobierno transmitió la información complementaria solicitada por comunicación de fecha 12 de junio de 2014. La FNV, la CNV y la VCP formularon sus observaciones a propósito de esa información complementaria por comunicaciones de fechas 25 y 26 de agosto de 2014.

10. El Comité se reunió nuevamente el 4 y el 6 de noviembre de 2014 para examinar el caso. Aprobó su informe el 6 de noviembre de 2014.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

11. En su comunicación de fecha 22 de junio de 2012, la organización querellante alega el incumplimiento por el Gobierno de los Países Bajos de los *artículos 4 y 6*, el *párrafo 3 del artículo 7*, y de los *artículos 9, 10, 11, 14 y 16* del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); de los *artículos 7 y 8*, el *párrafo 3 del artículo 9*, y de los *artículos 11, 14, 15 y 19* del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y de *los artículos 4 y 9* del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

12. En lo que respecta al presunto incumplimiento del *artículo 4* del Convenio núm. 81 y del *artículo 7* del Convenio núm. 129, las confederaciones sindicales afirman que, tras sucesivas reorganizaciones, el servicio de inspección del trabajo ha dejado de existir. A partir de 2009, el nombre colectivo «servicio de inspección del trabajo» abarcaba a tres departamentos, a saber, el Departamento de Condiciones de Trabajo (WCD), el Departamento de Prevención de Riesgos de Accidentes Mayores (MHCD) y el Departamento de Lucha contra el Fraude en el Mercado de Trabajo (LMRFD). Cada uno de estos tres departamentos tenía su propio mandato, sus propias tareas de control y sus propios decretos orgánicos, y contaban con el apoyo financiero y jurídico del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo. El 1.° de enero de 2012, el Servicio de Inspección del Trabajo desapareció, incluso como nombre colectivo. Los tres departamentos mencionados, junto con los cuatro departamentos del Servicio de Información e Investigación sobre Seguridad Social (SIOD) y el Servicio de Inspección del Trabajo y los Ingresos (IWI), así como la Dirección de Análisis, Programación y Registro de la Inspección (APSD) y la Dirección de Gestión de la Información y Apoyo a la Inspección (I&ID), se encuentran actualmente bajo la autoridad directa de la Inspección de Asuntos Sociales y Empleo perteneciente al Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo. Las confederaciones sindicales expresan la opinión de que el servicio de inspección del trabajo ya no existe, y especifican que cuando se utiliza el término servicio de inspección del trabajo, se hace referencia a la Inspección de Asuntos Sociales y Empleo.

13. Por otra parte, la amplia repartición de las funciones de inspección del trabajo (como, por ejemplo, el control de la aplicación de la Ley sobre las Condiciones de Trabajo, Ley sobre las Horas de Trabajo y del Decreto sobre Prevención de Accidentes Mayores), tanto dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo como entre otros servicios de inspección (como el Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente, el Ministerio de Asuntos Económicos, el Ministerio de Agricultura e Innovación, y el Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes), dio lugar a la adopción de enfoques tan diversos de la inspección del trabajo que la uniformidad de los métodos y los procedimientos de inspección se vio afectada. Con

referencia a un grave incendio, ocurrido en 2012, en una empresa que trabaja con sustancias peligrosas, los sindicatos afirman que se han observado graves carencias en lo que respecta a las inspecciones conjuntas y a las medidas aplicadas para garantizar el cumplimiento de las normas laborales.

14. En relación con el presunto incumplimiento del *artículo 6* del Convenio núm. 81 y del *artículo 8* del Convenio núm. 129, los sindicatos indican que las sucesivas reorganizaciones del servicio de inspección del trabajo en el contexto del cambio de orientación de la administración pública, que ha dejado de centrarse en los conocimientos técnicos para basarse en las competencias de gestión — con la movilidad como eje central — tuvieron como efecto que se impidiera la especialización técnica de los inspectores del trabajo. El cambio de orientación desde los conocimientos técnicos sustantivos hacia las capacidades de gestión está afectando a los funcionarios públicos tanto en el ámbito de las políticas como en el de la aplicación. Estos funcionarios deben tener movilidad y cambiar de puesto con relativa frecuencia. Ya no son nombrados por un departamento específico sino por el conjunto de la administración en su sentido más amplio, y son destinados allí donde la dirección considera que serán más productivos para la institución. Estas prácticas también se aplican a los inspectores del trabajo. Un cambio de esta naturaleza va acompañado de la creciente necesidad de recurrir a expertos externos y, por tanto, existe la amenaza real de no poder conocer a tiempo la evolución del trabajo y de las nuevas tecnologías.

15. En lo referente al presunto incumplimiento del *párrafo 3 del artículo 7* del Convenio núm. 81 y del *párrafo 3 del artículo 9* del Convenio núm. 129, los sindicatos sostienen que, debido a los avances tecnológicos y los numerosos cambios realizados en la legislación, los inspectores del trabajo necesitan recibir una formación más intensiva para actualizar sus conocimientos. Las organizaciones querellantes afirman que la limitada capacidad de los inspectores del trabajo y el gran volumen de trabajo al que están sometidos no les permite disponer de tiempo suficiente para adquirir los conocimientos necesarios para mantenerse al día acerca de los avances tecnológicos y los cambios del mercado de trabajo, así como de las formas de estrés psicosocial y los riesgos que representan las sustancias químicas y las nanopartículas en el lugar de trabajo. Si bien la mayor parte de la población activa está empleada en el sector de los servicios, los inspectores del trabajo efectúan controles principalmente en los ámbitos tradicionales de la seguridad relacionados con el trabajo manual, y demuestran poca capacidad de innovación o de iniciativa para identificar nuevos riesgos y realizar las correspondientes inspecciones en el lugar de trabajo. Los sindicatos afirman que está disminuyendo la calidad de los servicios de inspección. Además, debido a la elevada carga de trabajo, no les queda tiempo material para intercambiar conocimientos entre sí. Se espera que los inspectores busquen información por sí mismos, si bien no disponen ni del tiempo ni de los conocimientos necesarios para hacerlo.

16. En lo que respecta al presunto incumplimiento del *artículo 9* del Convenio núm. 81 y del *artículo 11* del Convenio núm. 129, las organizaciones querellantes indican que el servicio de inspección del trabajo ya no cuenta con los conocimientos técnicos funcionales anteriormente proporcionados por peritos y técnicos de reconocida competencia en los ámbitos de la medicina, la ingeniería mecánica y civil, la electricidad y la química, que se utilizan para garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones de seguridad y salud en el trabajo (SST). En su lugar, se recurre a expertos (semi) externos, es decir, los jefes de proyecto de diferentes departamentos de la Inspección de Asuntos Sociales y Empleo, que preparan proyectos y proporcionan herramientas, pero no toman parte en las inspecciones propiamente dichas. Por otra parte, se intercambia poca o ninguna información con los expertos externos. Los expertos privados contratados por empleadores a título individual rara vez son independientes, lo que puede llevar a la adopción de conclusiones incorrectas, por ejemplo cuando se investigan accidentes. De acuerdo con las conclusiones del Comité

de altos responsables de la inspección de trabajo (SLIC) [1] que figuran en un informe sobre la evaluación del sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos de 2008, la separación de los servicios de SST del servicio de inspección del trabajo significa que este último no puede disponer de la información que pudiera provenir de estos servicios (por ejemplo, la información sobre nuevos riesgos o tendencias respecto de cuestiones de salud y seguridad específicas).

17. En lo atinente al presunto incumplimiento de los *artículos 10 y 16* del Convenio núm. 81 y del *artículo 14* del Convenio núm.129, los sindicatos indican que el número relativamente bajo de inspectores del trabajo en relación con el número de empleados hace que sea prácticamente imposible garantizar una inspección eficaz. Añaden que hay un inspector por cada 28 356 empleados y señalan, sobre la base de las indicaciones proporcionadas por los servicios técnicos de inspección del trabajo de la OIT [2], que esta cifra está muy por debajo de la norma para los países industrializados con economías de mercado, que es de un inspector del trabajo por 10 000 trabajadores. Los sindicatos indican que, como la frecuencia de las inspecciones es muy baja en las empresas, sólo el 1 por ciento de todas ellas reconoce cumplir la legislación relativa a las condiciones de trabajo por «miedo a la inspección del trabajo». Además, se prevé que el número de inspectores del trabajo se reduzca aún más. Como resultado de la reducción continua de su capacidad, el servicio de inspección del trabajo no puede cumplir plenamente sus funciones. La disminución de su personal está conduciendo a la liberalización o a la supresión de las reglamentaciones, pues ya no dispone de la capacidad necesaria para hacer respetar su cumplimiento (como es el caso de la reglamentación ARIE – conjunto de disposiciones complementarias para el examen y evaluación de riesgos con el fin de prevenir accidentes graves con sustancias peligrosas).

18. Las organizaciones querellantes alegan que, en 2012, el número de sectores prioritarios disminuyó de 18 a 14, lo que resultó en la supresión de 2 000 inspecciones al año. Se remiten a las conclusiones del informe del SLIC sobre la evaluación del sistema de inspección de trabajo de los Países Bajos de 2008, en el que se establece que la clara prioridad dada a un tema o un sector podría causar la dilución del enfoque holístico y los inspectores podrían perder su capacidad de comprender y tratar cuestiones que no son prioritarias. Si la visita de los inspectores del trabajo no se efectúa en el marco de un proyecto o en respuesta a una notificación de accidente, la empresa sabrá de inmediato que los inspectores están investigando una queja interna de la empresa, es decir, una queja presentada por un empleado. Los empleados y los miembros de los sindicatos dicen que el servicio de inspección del trabajo no siempre viene cuando se lo solicita. Un gran número de empresas nunca recibirá su visita.

19. En lo referente al presunto incumplimiento del *artículo 11* del Convenio núm. 81 y del *artículo 15* del Convenio núm. 129, las organizaciones querellantes afirman que la desaparición de las oficinas regionales y de distrito no sólo crea tensiones en las relaciones entre los inspectores y los inspeccionados, sino que además revela que los inspectores

[1] De acuerdo con su informe anual correspondiente a 2013, que puede consultarse en la red, el Comité de altos responsables de la inspección del trabajo, que se compone de un representante — por lo general, los directores o los presidentes ejecutivos — de cada uno de los servicios de inspección del trabajo de los Estados miembros de la Unión Europea, colabora con la Comisión Europea en el tratamiento de los problemas relacionados con el control de la aplicación del derecho comunitario en materia de salud y seguridad, y promueve su aplicación efectiva, en particular, por medio de una cooperación más estrecha entre los servicios nacionales de inspección del trabajo.

[2] OIT: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párrafo 195, nota 19 (en adelante «Estudio General de 2006, Inspección del trabajo»).

carecen del apoyo administrativo necesario. Los inspectores deben dedicar más tiempo a las tareas administrativas, como el envío y la recepción de correspondencia, la redacción de informes y otras labores similares, en lugar de dedicarse solamente a la inspección.

20. En relación con el incumplimiento del *artículo 14* del Convenio núm. 81 y del *artículo 19* del Convenio núm. 129, el servicio de inspección del trabajo, que anteriormente tenía su propio servicio médico, en la actualidad dispone de un único funcionario médico. Los casos de enfermedad profesional ya no se notifican al servicio de inspección del trabajo, sino al Centro de Enfermedades Profesionales de los Países Bajos (NCvB). Las organizaciones querellantes indican que, según el NCvB, el número de casos de enfermedades profesionales que no se notifica es cada vez más importante. Los sindicatos subrayan que el objetivo de la notificación no es producir estadísticas o análisis en el plano macroeconómico, sino posibilitar intervenciones en el nivel de las empresas. Según las organizaciones querellantes, la notificación es ahora responsabilidad del servicio de SST o del médico del trabajo. Las confederaciones sindicales solicitan que se exija a los empleadores que notifiquen los casos de enfermedad profesional a los servicios de inspección.

21. En cuanto al presunto incumplimiento de los *artículos 4 y 9* del Convenio núm. 155, las confederaciones sindicales, teniendo en cuenta todo lo que precede, consideran que el Gobierno también incumple estos *artículos.* Según las organizaciones querellantes, tanto el Gobierno como el servicio de inspección del trabajo promueven cada vez menos la seguridad y la salud de los trabajadores y están dejando el control de su cumplimiento en manos de las propias empresas y sectores, así como de otras entidades, como los organismos de certificación y las compañías de seguros. Observan que no existe ninguna investigación que demuestre que esto tiene resultados positivos, aunque en muchos estudios se critican los efectos de estas formas de autorregulación. Por último, los sindicatos afirman que no existe una política nacional adecuada o coherente, así como tampoco un sistema apropiado de control del cumplimiento, en particular cuando se trata de la cuestión de las enfermedades profesionales.

B. Observaciones formuladas por el Gobierno

22. En su comunicación de fecha 12 de septiembre de 2013, el Gobierno indica que no ha violado en modo alguno los requisitos previstos en los Convenios núms. 81, 129 y 155.

1. Panorama general del sistema de seguridad y salud en el trabajo de los Países Bajos

23. Antes de responder a las alegaciones formuladas por las organizaciones querellantes, el Gobierno ofrece un panorama general del sistema de SST de los Países Bajos.

24. El Gobierno señala que en la Ley sobre Condiciones de Trabajo y la política en materia de SST se establece una distinción entre los ámbitos público y privado. La idea subyacente en el sistema neerlandés es que la existencia de una combinación de medidas aplicadas por la inspección del trabajo y por las propias empresas es el mejor modo de garantizar lugares de trabajo seguros y saludables. Para tal fin, el Gobierno ha creado un marco de derechos, obligaciones y normas basadas en los objetivos en la legislación nacional (ámbito público). Los interlocutores sociales (ámbito privado), que son la piedra angular para el buen funcionamiento del sistema de SST, deciden cómo han de interpretarse y aplicarse los requisitos específicos de tal modo que se cumplan los objetivos. Partiendo de este principio, las empresas y organizaciones tienen margen para desarrollar una política de SST que se adapte adecuadamente a su situación específica.

25. El Gobierno señala que tiene un doble papel de facilitador y garante del control de la aplicación de la legislación. Por lo que respecta a su papel de facilitador, el Gobierno fomenta la gestión de los riesgos en el trabajo por los empleadores y los trabajadores y presta asistencia en materia de cumplimiento mediante la difusión de información y conocimientos en el marco de numerosos proyectos y programas, como el programa de prevención de accidentes relacionados con el trabajo y el programa de cumplimiento de las restricciones a la utilización de sustancias químicas. En lo referente al control de la aplicación, el Gobierno afirma que la labor de inspección del trabajo consiste en garantizar que empleadores y empleados cumplan con las disposiciones reglamentarias en materia de empleo. La labor de inspección se basa en un análisis de los riesgos, sofisticado y continuo, a fin de determinar cuáles son los sectores que presentan riesgos relativamente altos en materia de SST y darles prioridad.

26. *Enfoque sectorial de la vigilancia.* El Gobierno aclara que entre los elementos que componen el enfoque sectorial de la vigilancia cabe mencionar la función más destacada que desempeñan los interlocutores sociales y las empresas en resolver los problemas relacionados con la SST. En los denominados *catálogos de SST*, los interlocutores sociales convienen en formas y métodos de conseguir unas condiciones de trabajo saludables y seguras en determinados sectores, con la finalidad de cumplir con las normas basadas en los objetivos. Además, de conformidad con la legislación nacional, los empleadores deben determinar y evaluar los peligros en el lugar de trabajo. En cooperación con los interlocutores sociales, el Gobierno ha desarrollado una herramienta digital básica de análisis de los riesgos muy avanzada, que ha permitido desarrollar más de 100 herramientas de ese tipo para muchos sectores y que la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) ha utilizado a los fines de desarrollar una herramienta para los Estados miembros de la Unión Europea (UE). El Gobierno señala que cuanto más participen los interlocutores sociales en la promoción del cumplimiento de la legislación, menos inspecciones habrán de realizarse, lo cual a menudo resulta ser un aliciente para que se respeten las normas.

27. Asimismo, el Gobierno señala que la vigilancia que realiza el servicio de inspección es fundamental y que una parte indispensable del sistema neerlandés de SST consiste en aplicar fuertes sanciones por incumplimiento. Una nueva ley concede al Gobierno margen para endurecer las penas y sanciones en caso de incumplimiento. En sus actividades de control del cumplimiento, el servicio de inspección pone especial énfasis en los reincidentes y en las empresas que deliberadamente incumplen las normas. Los inspectores son muy competentes y desempeñan correctamente sus funciones. Un equipo de expertos y jefes de proyecto apoyan a los inspectores del trabajo en su labor cotidiana, y la eficacia de la vigilancia se ve reforzada gracias a la cooperación con otros servicios de inspección. Si bien no se necesita mayor control por parte del Gobierno cuando las partes interesadas asumen la responsabilidad mutua de cumplir con lo concertado en los acuerdos y realizan un control horizontal eficaz, las empresas que abusan de la confianza que brinda el Gobierno se exponen a que se les impongan fuertes sanciones.

28. El Gobierno afirma que la evaluación de la versión revisada de la Ley sobre Condiciones de Trabajo y la nueva política en materia de SST de 2007 revela resultados y avances favorables; desde 2008, el número de accidentes mortales y graves ha disminuido y, desde 2005, se ha estabilizado la tasa de lesiones profesionales que conllevan una baja laboral (3,3 por ciento de los empleados).

2. Respuesta a las alegaciones específicas presentadas por los sindicatos

29. Por lo que respecta a la supuesta inobservancia del *artículo 4* del Convenio núm. 81 y el *artículo 7* del Convenio núm. 129, el Gobierno señala que, en los Países Bajos, el Ministro

de Asuntos Sociales y Empleo es la autoridad central. El Gobierno sostiene que el hecho de que todos los departamentos encargados de la inspección estén supeditados a la supervisión directa del Inspector General de Asuntos Sociales y Empleo facilita la creación y aplicación de una política única en materia de SST y refuerza la uniformidad de los procedimientos y métodos de inspección aplicados en todos estos departamentos, en virtud de lo dispuesto en el *artículo 4* del Convenio. Aunque el Inspector General rinde cuentas directamente al Ministro, la inspección puede realizar su labor de forma autónoma, por ejemplo, en lo referente a la formulación de planes estratégicos anuales.

30. En cuanto a la presunta inobservancia del *artículo 6* del Convenio núm. 81 y el *artículo 8* del Convenio núm. 129, el Gobierno subraya que el personal de inspección está compuesto por funcionarios públicos, lo que les garantiza independencia respecto de los cambios de gobierno y cualquier influencia exterior indebida, de conformidad con los requisitos previstos en el Convenio.

31. En cuanto al presunto incumplimiento del *artículo 7, 3) y* el *artículo 9* del Convenio núm. 81, y los *artículos 9, 3) y 11* del Convenio núm. 129, el Gobierno señala que todos los inspectores del trabajo reciben formación adecuada antes de desempeñar sus funciones y durante el ejercicio de las mismas, motivo por el cual poseen conocimientos técnicos especializados en los principales ámbitos y están en condiciones de ejercer debidamente sus funciones. Cuando sean necesarios más conocimientos técnicos (especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química), se contratará a expertos externos o servicios técnicos de institutos de investigación independientes, lo cual no contraviene los requisitos previstos en el Convenio. Además, existen otros servicios de inspección que se ocupan de los aspectos de SST de determinadas disciplinas especializadas (por ejemplo, la medicina).

32. Por lo que respecta al presunto incumplimiento de los *artículos 10 y 16* del Convenio núm. 81 y el *artículo 14* del Convenio núm. 129, el Gobierno sostiene que no existen normas fijas que regulen el número de inspectores y la frecuencia de las inspecciones del trabajo y, con arreglo al párrafo 174 del Estudio General de 2006, Inspección del trabajo (2006), subraya que deben adoptarse medidas para garantizar que haya suficientes inspectores a fin de asegurar el ejercicio eficaz de las funciones del servicio de inspección, número que puede variar en cada Estado Miembro. El Gobierno aclara, además, que este modelo consta de un sistema de SST eficaz regido por disposiciones legales obligatorias, en el que los interlocutores sociales desempeñan una función destacada, que cuenta con mecanismos de autorregulación cuando esto es posible y ejerce, según proceda, una vigilancia específica y un estricto control del cumplimiento. Ello permite realizar inspecciones menos rigurosas en muchos sectores e inspecciones más exhaustivas en los sectores donde el riesgo es relativamente alto, y por ese motivo el número de inspectores es menor. De acuerdo con los estudios de investigación realizados, el sistema neerlandés cumple eficazmente sus funciones. Entre los países europeos, el desempeño de los Países Bajos en materia de SST es superior a la media.

33. Por lo que se refiere al presunto incumplimiento del *artículo 11* del Convenio núm. 81 y el *artículo 15* del Convenio núm. 129, el Gobierno aduce que uno de los objetivos del *artículo 11* del Convenio es el acceso de toda persona interesada a las oficinas de los inspectores del trabajo. En vista de que en la actualidad se ha garantizado el acceso al servicio de inspección por Internet, teléfono, correo electrónico y correo postal, el cierre de algunas oficinas de distrito y regionales y la centralización del sistema no contravienen los requisitos previstos en el Convenio.

34. En cuanto a la presunta inobservancia del *artículo 14* del Convenio núm. 81 y el *artículo 19* del Convenio núm. 129, el Gobierno señala que los Países Bajos no poseen un seguro reglamentario específico en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales. Independientemente de la causa de la enfermedad o del accidente, siempre

se paga una indemnización por pérdida de ingresos debida a enfermedades profesionales o accidentes del trabajo. Por consiguiente, basta con que los servicios de SST de todas las empresas notifiquen al Centro de Enfermedades Profesionales de los Países Bajos (NCvB) las lesiones o enfermedades profesionales. La legislación sobre protección de datos prohíbe que se suministre información médica al servicio de inspección.

35. Por lo que respecta al supuesto incumplimiento de los *artículos 4 y 9* del Convenio núm. 155, el Gobierno señala que el sistema de SST se caracteriza por una legislación de obligado cumplimiento, el importante papel que desempeñan los interlocutores sociales y la autorregulación, y un sistema de control específico y aplicación estricta, y se basa en una política nacional coherente, que se somete al Parlamento con carácter anual y que está secundada por un sistema de inspección eficaz.

C. Respuesta del Gobierno a la petición de información adicional

36. En su respuesta de fecha 12 de junio de 2014, el Gobierno suministra la información adicional solicitada por el Comité en lo referente a: i) la política del Gobierno en materia de salud y seguridad en el trabajo y su enfoque sectorial de la vigilancia; ii) su manera de garantizar el funcionamiento eficaz, en vista del número reducido de inspectores e inspecciones del trabajo; iii) el funcionamiento en la práctica del sistema de *Arbodiensten* (servicios de SST externos); iv) la información relativa a la formación inicial y continua de los inspectores del trabajo, y v) el funcionamiento del sistema para la declaración de los accidentes del trabajo y los casos de enfermedades profesionales, así como su notificación al servicio de inspección del trabajo. El Gobierno afirma que es importante conocer el sistema de inspección y consultar los datos estadísticos suministrados en el marco de la política y el enfoque de la inspección del trabajo. Añade asimismo que el menor número de inspecciones no disminuye la calidad del control de la aplicación o del cumplimiento de las leyes y reglamentos, sino que es más bien la consecuencia de un despliegue eficiente de la capacidad de inspección. Además de las inspecciones comunes, el servicio de inspección recurre a diversas modalidades de intervención para hacer cumplir la legislación.

1. Explicaciones adicionales sobre la política del Gobierno en materia de SST y su enfoque sectorial de la vigilancia

37. *Enfoque basado en los riesgos.* En el marco de la política sobre condiciones de trabajo de los Países Bajos, con responsabilidad compartida por el Gobierno y los interlocutores sociales, el servicio de inspección se ocupa del despliegue efectivo de la capacidad de inspección respecto de los reincidentes y los grupos vulnerables, basándose en parte en el análisis de riesgos. En las evaluaciones de riesgos se utilizan fuentes muy diversas, entre ellas, recursos externos (institutos de investigación, etc.) y recursos procedentes del servicio de inspección u otros servicios conexos (informes, entrevistas, datos sobre accidentes y cumplimiento). Los programas multianuales se formulan sobre esta base y se ejecutan según el tema o sector de riesgo. En su programa multianual para 2015-2018, la inspección se centrará, entre otras cosas, en temas como la carga de trabajo psicosocial, las sustancias peligrosas y el exceso de horas de trabajo.

38. Si bien realizar inspecciones es y seguirá siendo la principal modalidad de intervención del servicio de inspección, se están examinando también otras posibilidades a fin de determinar las modalidades más adecuadas para lograr los objetivos. Entre ellos, se podrían incluir las acciones de comunicación para promover el cumplimiento (por ejemplo, campañas en los medios de comunicación, utilización de redes para ejercer presión y publicación de los datos relativos a la inspección).

39. Como última etapa en el análisis de riesgos, se evalúa a las empresas que han de inspeccionarse de acuerdo con unos indicadores del riesgo (tales como las limitaciones en la responsabilidad de los empleados para trabajar en condiciones saludables y seguras, la fuerte incidencia de enfermedades y la férrea competencia entre las empresas, lo que posiblemente instiga el incumplimiento).

40. El Gobierno señala que el servicio de inspección utiliza también evaluaciones del impacto que le permiten definir los programas cada vez con más precisión, determinando el nivel de cumplimiento en un grupo específico antes y después de que se realice la inspección. Además, a fin de mantener una perspectiva de la situación sobre las condiciones de trabajo para evitar que, debido a la aplicación de un enfoque específico, las nuevas tendencias y progresos en este ámbito queden fuera del alcance del servicio de inspección, éste realiza una evaluación bienal de las condiciones de trabajo sobre la base de los datos recabados durante las visitas a 2 800 empresas seleccionadas al azar. Los resultados de esta evaluación son la principal aportación al análisis de riesgos conjunto del servicio de inspección y al programa de inspección.

41. *Control reactivo*. Además de ejercer un control basado en los riesgos, el Gobierno sostiene que el servicio de inspección también examina las quejas y mensajes relativos a las condiciones de trabajo que recibe de los sindicatos, empleadores, representantes de los trabajadores y comités de empresa. Las quejas y mensajes relacionados con infracciones graves son naturalmente objeto de examen.

42. *Estrés psicosocial debido a la carga de trabajo.* El Gobierno señala que el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo tiene como objeto fomentar la discusión entre empleadores y trabajadores sobre el estrés psicosocial que genera la carga de trabajo, en particular mediante la inclusión de acuerdos pertinentes en los catálogos de SST. En la actualidad, el servicio de inspección también está adoptando medidas para hacer cumplir de forma activa la legislación en los sectores de la atención de la salud, el transporte y la logística, la educación y el empleo protegido.

43. *Catálogos de SST.* De acuerdo con el Gobierno, en los catálogos de SST se establecen métodos y soluciones (por ejemplo, técnicas, soluciones prácticas y manuales) que empleadores y trabajadores han acordado a fin de cumplir con los requisitos legales. En la actualidad, se han producido catálogos de SST en cerca de 160 industrias o sectores, lo que comprende 4,3 millones de trabajadores (esto es, un 54 por ciento de empleos). El servicio de inspección verifica que los catálogos de SST, elaborados por los interlocutores sociales, cumplan varios requisitos formales y sean conformes a los objetivos establecidos. Los catálogos son el marco de referencia de control del cumplimiento por el servicio de inspección.

44. *Control del análisis de riesgos y evaluación.* El Gobierno sostiene que, en virtud de la Ley sobre Condiciones de Trabajo, los empleadores deben realizar un análisis para determinar los riesgos de SST en sus empresas y elaborar el correspondiente plan de acción, señalando las medidas necesarias para eliminar o minimizar dichos riesgos. A tal fin, pueden contratar a un servicio de SST, contar con sus propios coordinadores en la materia o emplear a uno o más expertos en SST. Un experto en SST acreditado examinará el análisis de los riesgos y el correspondiente plan de acción. Se exime a los empleadores con menos de 25 empleados del requisito de evaluación de su análisis de riesgos por un experto en SST acreditado. Los empleadores pueden realizar ellos mismos esta tarea, con la condición de que utilicen para tal fin un instrumento autorizado de análisis de riesgos de la industria correspondiente. El Gobierno señala que las herramientas digitales adaptadas al análisis de riesgos son sencillas y permiten a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYME), formular y ejecutar de forma autónoma sus análisis de riesgos.

45. Los inspectores del trabajo evalúan el análisis de riesgos y el plan de acción y su correspondiente evaluación durante las inspecciones. En el caso de que el empleador no pueda proporcionar un análisis de riesgos y un plan de acción ni su correspondiente evaluación, el inspector emitirá una advertencia u orden de cumplimiento por escrito dentro de un plazo determinado. En el caso de que el empleador no cumpla el plazo fijado, se impondrá una multa administrativa. La multa será mucho más elevada en los casos de reincidencia y, en última instancia, se emitirá un informe oficial, que podría derivar en un procedimiento penal.

46. *Sanciones previstas en la legislación.* El Gobierno se refiere a las sanciones previstas en la Ley sobre Condiciones de Trabajo, el Decreto sobre las Condiciones de Trabajo, la Ley sobre las Horas de Trabajo, la Ley sobre el Salario Mínimo, la Ley sobre Vacaciones Reglamentarias y la Ley sobre Energía Nuclear, entre ellas, multas administrativas, informes oficiales y, según proceda, responsabilidad penal.

2. Maneras en que el Gobierno asegura el funcionamiento eficaz del sistema de inspección del trabajo, en vista del número reducido de inspectores e inspecciones del trabajo

47. *Estructura orgánica de la inspección del trabajo.* Por lo que respecta a la estructura orgánica de la inspección del trabajo, el Gobierno se refiere a las funciones que cumplen los siete departamentos bajo la autoridad de la Inspección de Asuntos Sociales y Empleo. Al respecto, el Gobierno señala que las funciones del Departamento de Condiciones de Trabajo (WCD), el Departamento de Prevención de Riesgos de Accidentes Mayores (MHCD) y el Departamento de Lucha contra el Fraude en el Mercado de Trabajo (LMRFD) engloban las esferas de SST, las horas de trabajo y los salarios, esto es, se trata de funciones en el sentido consignado en el Convenio núm. 81. Asimismo señala que se ha encomendado al Servicio de Información e Investigación sobre Seguridad Social (SIOD) de los Países Bajos, entre otras tareas, las relacionadas con el Convenio, mientras que el Servicio de Inspección del Trabajo y los Ingresos (IWI) no desempeña esas funciones. El servicio de inspección está instaurando progresivamente relaciones de cooperación entre esas direcciones operativas. El Gobierno añade que la Dirección de Análisis, Programación y Registro de la Inspección (APSD) es responsable de la planificación estratégica y programación de las actividades de seguimiento e investigación, los análisis de riesgos y la evaluación del impacto y que la Dirección de Gestión de la Información y Apoyo a la Inspección (I&ID) se encarga de las tareas de apoyo y gestión. Además, otros inspectores de otros departamentos se encargan también de supervisar las condiciones y las horas de trabajo, y por consiguiente ejercen funciones previstas en el Convenio; es el caso de los inspectores de la Inspección General del Medio Humano y de Transportes, la Dirección General de Minas y la Dirección de Seguridad de los Productos Comestibles y de Consumo.

48. *Número de inspectores del trabajo.* El Gobierno ha proporcionado estadísticas para el período 2005-2013, según las cuales el número de inspectores del trabajo en ese período disminuyó de 478 a 439. Al respecto, el Gobierno aclara que solamente se ha tomado en consideración a los que trabajan en el Departamento de Condiciones de Trabajo, el Departamento de Prevención de Riesgos de Accidentes Mayores y el Departamento de Lucha contra el Fraude en el Mercado de Trabajo, sin contar a otros inspectores que realizan una labor de vigilancia en virtud de lo dispuesto en el Convenio núm. 81, ya que no es posible hacer un desglose de las distintas esferas de actividad.

49. *Número de inspecciones del trabajo.* El Comité toma nota además de que, durante ese mismo período (2005-2013), el número de inspecciones del trabajo disminuyó de 39 610 a

23 321. Asimismo, ha proporcionado estadísticas para el período 2007-2012, según las cuales, durante ese período, el número de empleados aumentó de 6 861 000 a 7 143 000, y el número de empleadores sujetos a inspección retrocedió de 365 700 a 328 600.

50. *Penas impuestas*. El Gobierno proporciona asimismo estadísticas sobre el número de multas impuestas, el cual disminuyó de 4 769 en 2005 a 3 793 en 2013, mientras que el monto total de las multas aumentó (de 20,2 millones a 45,5 millones de euros). Asimismo, el Gobierno proporciona información estadística sobre los recursos interpuestos por los empleadores contra las sanciones administrativas. El Comité toma nota, además, de las estadísticas suministradas relativas al número de accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional entre 2007 y 2012, en las que se registra una disminución en el número de accidentes del trabajo (con resultado de lesiones y más de tres días de baja) de 183 100 a 165 400, así como un aumento de los casos de enfermedad profesional, de 5 973 a 6 451.

51. El Gobierno hace hincapié en que, de acuerdo con las estadísticas, la realización de inspecciones basadas en los riesgos y el uso de otras modalidades de intervención han permitido reducir el número de inspecciones en las empresas conformes con la normativa y centrar la atención en la inspección de los lugares de trabajo donde hay mayor sospecha de incumplimiento. Dado que durante tales inspecciones se constatan más infracciones que a menudo atañen a cuestiones más complejas, las inspecciones se prolongan aún más. Pese a la disminución del número de inspecciones, el número de intervenciones (13 327 en 2005 y 14 009 en 2013) se ha mantenido parejo (el Gobierno desagrega las correspondientes estadísticas por medidas preventivas y sanciones). Los inspectores disponen de una amplia gama de intervenciones que pueden poner en práctica para hacer cumplir la legislación (entre ellas, medidas preventivas, tales como advertencias, órdenes de cumplimiento o de suspensión y sanciones por medio de multas o informes oficiales).

3. Funcionamiento del sistema de Arbodiensten (servicios de SST)

52. El Gobierno señala que la Ley sobre Condiciones de Trabajo dispone que los empleadores recaben apoyo de uno o más empleados de la empresa expertos en SST (los técnicos en prevención) para la prevención de los riesgos y la protección de los trabajadores. Asimismo, pueden crear un servicio de SST interno para la empresa o encomendar esta tarea a un servicio externo especializado en SST. En los casos en los que los empleadores opten por crear un servicio interno, deberán recabar apoyo de los expertos, en particular de un médico del trabajo.

53. De acuerdo con el Gobierno, un servicio de SST es un organismo reconocido legalmente, privado y autónomo que presta servicios relacionados con las condiciones de trabajo. Para poder ejercer, los servicios de SST deben poseer un certificado oficial emitido por el ministerio u órgano de certificación nombrado por el ministerio (estos certificados se expiden por un plazo determinado y pueden retirarse en cualquier momento) que evalúa los conocimientos técnicos, la organización y la calidad del servicio de SST. Cada servicio de SST debe contar por lo menos con un experto con cualificaciones académicas en las disciplinas de medicina del trabajo, higiene en el trabajo, seguridad y psicología laboral y empresarial. Conforme a lo establecido en la Ley sobre Condiciones de Trabajo, las tareas que competen a un servicio de SST son las siguientes: evaluar el análisis de riesgos; proporcionar a los empleados orientaciones sobre el absentismo; realizar reconocimientos médicos de ingreso y exámenes periódicos sobre la salud en el trabajo y prestar asistencia, asesoramiento y apoyo a empleadores y empleados en materia de cumplimiento de sus obligaciones en relación con la seguridad y salud en el trabajo. En los Países Bajos, se dispone de servicios de SST en todo el país. Las últimas cifras revelan que el 93 por ciento de los empleados tienen acceso a servicios de SST contractuales. El costo medio de

contratación de un servicio de SST representa aproximadamente entre 110 y 139 euros por empleado por año.

54. En el caso de que el servicio de inspección considere que la asistencia técnica en materia de SST en una empresa no se ha estructurado o no se ha prestado debidamente, o que la cooperación entre el técnico en prevención y los demás expertos encargados de la SST es inadecuada, dicho servicio puede emitir una orden de cumplimiento al empleador.

55. Los inspectores y expertos externos (de un servicio de SST o de otra naturaleza) trabajan con independencia unos de otros. El sistema de certificación ampara la autonomía de los expertos externos.

4. Información relativa a la formación inicial y continua de los inspectores del trabajo

56. El Gobierno ha proporcionado información sobre el programa de formación inicial para los nuevos inspectores del trabajo, que puede durar entre año y medio y dos años, y al que por lo general asiste un grupo de 12 inspectores del trabajo. A fin de garantizar que los inspectores posean conocimientos actualizados sobre las cuestiones pertinentes para la inspección, cada cinco años se imparten cursos de reciclaje. Los conocimientos sobre los adelantos tecnológicos y del mercado de trabajo se mantienen al día por medio de jornadas de información en materia de SST y reuniones con colegas, cursos de reciclaje sobre condiciones de trabajo y reuniones con inspectores especializados que poseen amplios conocimientos de los diferentes temas, por ejemplo, SST, análisis de riesgos, sustancias peligrosas y prevención de riesgos de accidentes mayores. Además de inspectores, el servicio de inspección emplea a especialistas con conocimientos profundos sobre los diferentes ámbitos relacionados con las condiciones de trabajo y de empleo, tales como el esfuerzo físico, la certificación, los agentes biológicos, los equipos de trabajo y las horas de trabajo. Estos especialistas prestan apoyo a los inspectores cuando surgen inquietudes específicas.

5. Funcionamiento del sistema para la declaración de accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional y su notificación al servicio de la inspección del trabajo

57. El Gobierno ha proporcionado aclaraciones sobre el funcionamiento del sistema para declarar los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional. El Gobierno señala que, en contraste con los accidentes del trabajo, no es obligatorio informar al servicio de inspección sobre los casos de enfermedad profesional. No obstante, en la Ley sobre Condiciones de Trabajo se establece que los expertos (médico del trabajo independiente o servicio de SST) deben informar sobre los casos de enfermedad profesional al Centro de Enfermedades Profesionales de los Países Bajos (NCvB). Cada dos años, el Centro publica un informe en el que se recopilan estadísticas sobre la incidencia de enfermedades profesionales y su distribución por sectores y ocupaciones, sobre la base de las declaraciones presentadas.

58. El servicio de inspección puede solicitar al NCvB información más detallada sobre los factores de riesgo relacionados con las enfermedades profesionales en sectores específicos, por ejemplo, formulando preguntas concretas o celebrando reuniones entre el servicio de inspección y el NCvB. El servicio de inspección utiliza la información como uno de sus recursos para realizar análisis de riesgos, con el propósito de establecer prioridades y preparar las inspecciones.

59. El Gobierno menciona también que ha solicitado asesoramiento al Consejo Económico y Social (órgano consultivo sobre cuestiones socioeconómicas compuesto por representantes de los empleadores, los trabajadores y el Gobierno) sobre algunos obstáculos detectados, como el diagnóstico y el presunto bajo porcentaje de notificación de enfermedades profesionales. Además, el servicio de inspección ha iniciado una investigación entre médicos del trabajo para reunir información específica relativa a la notificación de enfermedades profesionales. Una vez que se reciba la recomendación del Consejo Económico y Social así como los resultados de la investigación, el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo examinará las repercusiones en materia de política.

D. Observaciones formuladas por las organizaciones querellantes en respuesta a la información adicional suministrada por el Gobierno

60. En sus comunicaciones de fechas 25 y 26 de agosto de 2014 en respuesta a la información adicional suministrada por el Gobierno, los sindicatos advierten que el Gobierno se limita principalmente a describir los métodos de trabajo de la inspección y sus esfuerzos por aprovechar al máximo los limitados recursos de que dispone, aunque no atiende de forma directa a las inquietudes que plantean los sindicatos. Señalan que no tienen previsto examinar cada uno de esos métodos (lo que sin embargo no supone que estén de acuerdo con todos los métodos empleados), y que centrarán la atención en lo que a su juicio constituye la cuestión principal: la capacidad limitada y siempre decreciente de la inspección, que se traduce en un control insuficiente y en un menor cumplimiento. En lo referente a los datos y conclusiones recientes suministrados por el Consejo Económico y Social, el servicio de inspección y las instituciones de investigación, las organizaciones querellantes destacan que: el número de accidentes sigue siendo elevado; cada vez más trabajadores padecen de estrés y de problemas relacionados con la carga de trabajo, y el estado de la notificación y prevención de las enfermedades profesionales es lamentable. Nuevamente aseveran que el servicio de inspección centra ante todo su labor en las empresas de alto riesgo, dejando a las otras sin mayor inspección, y se limita a realizar las visitas anunciadas con antelación, con el argumento de que son más eficientes en términos de tiempo.

61. Los sindicatos deploran que el sistema, en el que otros actores ajenos al Gobierno pueden contribuir a la elaboración, aplicación e incluso control del cumplimiento de las políticas (autoinspección, remisión de los casos de incumplimiento a los tribunales), adolece de diversos problemas, entre los que cabe mencionar: i) el desequilibrio de poder entre los actores; ii) la mira puesta en políticas e inversiones a corto plazo, y iii) los problemas relativos a la vigilancia. Por lo que respecta a esto último, los sindicatos aducen que, a menudo, la redacción de los requisitos específicos no es suficientemente clara ni precisa, y que la falta de un marco reglamentario claro y riguroso entorpece el control efectivo del cumplimiento. La combinación de estos tres problemas, junto con una falta de presión por parte de la inspección, da lugar al incumplimiento y la inactividad en perjuicio de los trabajadores.

62. *Enfoque basado en los riesgos, control del análisis de riesgos y evaluaciones, servicios de SST.* Las organizaciones querellantes señalan que en un informe del servicio de inspección publicado en septiembre de 2013, se concluye que, desde 2006, las empresas están dedicando menos esfuerzos a la prevención. Menos de la mitad de las empresas neerlandesas realizan un análisis de riesgos o cuentan con un técnico en prevención, estando ambas obligaciones previstas en la legislación. En 2013, el 69 por ciento de las empresas del país había suscrito un contrato con un servicio de SST, que es una obligación jurídica, comparado con el 98 por ciento en 2003. En particular, las pequeñas empresas

(con menos de 20 trabajadores) no contratan servicios de SST. Los trabajadores de estas empresas no tienen acceso a un médico del trabajo y no hay control gubernamental.

63. *Estrés psicosocial debido a la carga de trabajo.* Los sindicatos señalan que, según investigaciones recientes, el 28 por ciento de los trabajadores en los Países Bajos tienen una carga de trabajo elevada (23 por ciento) o demasiado elevada (5 por ciento). Durante el primer semestre de 2014, el absentismo relacionado con el estrés se octuplicó, comparado con el registrado en 2009.

64. *Sanciones previstas en la legislación.* Los sindicatos deploran que la responsabilidad de la aplicación de muchas de las disposiciones de la Ley sobre Condiciones de Trabajo y la Ley sobre las Horas de Trabajo recaiga en los trabajadores o sus representantes, esto es, que pertenezca al ámbito del derecho civil. Ello significa que no hay sanciones.

65. *Accidentes del trabajo.* Los sindicatos señalan que el número de accidentes del trabajo sigue siendo elevado. De acuerdo con estadísticas recientes publicadas por el Instituto de Estadística de los Países Bajos, en 2012 unas 478 000 personas (esto es, el 7 por ciento de todas las personas ocupadas) fueron víctimas de accidentes en el lugar de trabajo con resultado de lesiones físicas o daños psíquicos.

66. *Enfermedades profesionales.* Las organizaciones querellantes mencionan un estudio reciente, encargado por el servicio de inspección, que revela que en los Países Bajos sólo el 30 por ciento de todos los médicos del trabajo notifican enfermedades profesionales, y que el 49 por ciento de ellos incluso declara que nunca toma medidas preventivas cuando informa de alguna enfermedad profesional al NCvB.

III. Conclusiones del Comité

67. El Comité ha basado sus conclusiones en el examen de las alegaciones presentadas por las organizaciones querellantes, las observaciones y la información complementaria comunicadas por el Gobierno, y las observaciones formuladas por las organizaciones sindicales en respuesta a esta información complementaria. También ha tenido en cuenta la información anteriormente comunicada por el Gobierno en el marco de sus memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados 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

68. El Comité observa que las organizaciones querellantes alegan que el sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos no cumple con las disposiciones de los *artículos 4 y 6,* el *párrafo 3 del artículo 7,* y de los *artículos 9, 10, 11, 14 y 16* del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); de los *artículos 7 y 8,* el *párrafo 3 del artículo 9,* y de los *artículos 11, 14, 15 y 19* del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y de los *artículos 4 y 9* del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

1. Convenios núms. 81 y 129

69. El Comité desea subrayar que los Convenios núms. 81 y 129 disponen que los sistemas de inspección del trabajo deben ser eficaces en lo que respecta al cumplimiento de las funciones previstas en el *artículo 3, 1, a) y b)* del Convenio núm. 81 y el *artículo 6, 1), a) y b)* del Convenio núm. 129. Estos artículos requieren que se vele por el cumplimiento de

las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

70. El Comité toma nota de que, según la información proporcionada por el Gobierno y los sindicatos, en virtud de la Ley sobre Condiciones de Trabajo de 2007 y de la política de los Países Bajos en materia de seguridad y salud en el trabajo, se han confiado grandes responsabilidades a los interlocutores sociales de los diferentes sectores en materia de cumplimiento de las obligaciones legales — en particular, el establecimiento de los denominados catálogos de SST — y a los empleadores — en particular, la realización de análisis de riesgos —, para lo cual se requiere que los empleadores soliciten la asistencia de expertos y servicios en materia de SST. Las inspecciones de trabajo se centran en los sectores de alto riesgo y los lugares de trabajo de alto riesgo (que se determinan sobre la base de la evaluación de los datos respectivos y de otros indicadores).

71. Si bien el Comité no está en condiciones de analizar en detalle los métodos de trabajo utilizados en el sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos, su función consiste en determinar si el sistema está en conformidad con las disposiciones de los convenios sobre la inspección del trabajo que tienen por objeto garantizar el eficaz funcionamiento de los sistemas nacionales de inspección del trabajo.

72. En relación con el contenido de las alegaciones formuladas por las organizaciones querellantes, y con el fin de evaluar la eficacia del funcionamiento del sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos, el Comité evaluará el cumplimiento de los siguientes requisitos de los Convenios núms. 81 y 129: la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central (*artículo 4* del Convenio núm. 81 *y artículo 7* del Convenio núm. 129), y la autoridad competente deberá adoptar medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares *(artículo 5, a)* del Convenio núm. 81 y *artículo 12* del Convenio núm. 129)*;* 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* del Convenio núm. 81 y *artículo 8* del Convenio núm. 129); los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones (*artículo 7* del Convenio núm. 81 y *artículo 9* del Convenio núm. 129); todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración con el servicio de inspección de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química (*artículo 9* del Convenio núm. 81 y *artículo 11* del Convenio núm. 129); el número de inspectores del trabajo deberá ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección (*artículos 10 y 16* del Convenio núm. 81 y *artículos 14 y 21* del Convenio núm. 129); los medios financieros y materiales de los servicios de inspección deberán ser adecuados, y ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales (*artículos 3, 2), y 11* del Convenio núm. 81 y *artículos 6, 3) y 15* del Convenio núm. 129); se dispondrá de un sistema en buen estado de funcionamiento para notificar los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional a la inspección del trabajo (*artículo 14* del Convenio núm. 81 y *artículo 19* del Convenio núm. 129); los inspectores del trabajo estarán facultados para realizar inspecciones sin previa notificación (*artículo 12, 1), a)* del Convenio núm. 81 y *artículo 16, 1), a)* del Convenio núm. 129) y deberán establecerse mecanismos para garantizar la absoluta confidencialidad de las quejas presentadas a la inspección del trabajo (*artículo 15, c)* del Convenio núm. 81 y *artículo 20, c)* del Convenio núm. 129).

73. 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.

2. Convenio núm. 155

74. En lo referente a la presunta violación de los *artículos 4 y 9* del Convenio núm. 155, el Comité debe determinar si existe una política nacional adecuada y coherente y un sistema de inspección apropiado y suficiente. A este respecto, el Comité también tomará en consideración el *artículo 7* del Convenio.

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

1. Sujeción del sistema de inspección del trabajo a la vigilancia y control de una autoridad central (artículo 4 del Convenio) y medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares (artículo 5, a))

75. El Comité recuerda que el *artículo 4, 1)* del Convenio núm. 81 [3] dispone que:

> Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.

76. El Comité recuerda además que el *artículo 5, a)* del Convenio núm. 81 [4] dispone que:

> La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares.

1) Sujeción del sistema de inspección del trabajo a la vigilancia y control de una autoridad central y cooperación con otros servicios gubernamentales que ejerzan funciones de inspección del trabajo

77. El Comité toma nota de la opinión de los sindicatos según la cual, tras sucesivas reorganizaciones, el servicio de inspección del trabajo ha dejado de existir. De las indicaciones suministradas por los sindicatos, el Comité entiende que cada departamento del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo encargado de la inspección del trabajo tiene su propio mandato, sus propias tareas de control y sus propios decretos orgánicos. Por otra parte, las organizaciones querellantes afirman que la amplia repartición de las funciones de inspección del trabajo, tanto dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo como entre los servicios de inspección de otros ministerios, ha dado lugar a enfoques tan diversos de la inspección del trabajo que la uniformidad de los métodos de inspección y procedimientos se ven afectados. Añaden, con referencia a las consecuencias de un grave incendio ocurrido en 2012 en una empresa, que se observaron graves carencias en lo que

[3] *Artículo 7, 1)* del Convenio núm. 129.

[4] *Artículo 12* del Convenio núm. 129.

respecta a las inspecciones conjuntas y a las medidas aplicadas para garantizar el cumplimiento de las normas laborales.

78. Por otra parte, el Comité toma nota de las indicaciones del Gobierno de que el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo es la autoridad central en materia de inspección del trabajo y de que la sujeción de los diferentes departamentos del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo que se ocupan de la inspección a la supervisión directa del Inspector General de Asuntos Sociales y Empleo facilita el establecimiento y aplicación de una política única en materia de SST y refuerza la uniformidad de los métodos y procedimientos de inspección aplicados en los diferentes departamentos de la Inspección General, como lo dispone el *artículo 4* del Convenio. El Comité toma nota de que el Gobierno añade que aunque el Inspector General está bajo la autoridad directa del Ministro, la inspección puede funcionar de forma autónoma, por ejemplo, para el establecimiento de planes estratégicos anuales. En lo referente a la uniformidad de los métodos de inspección dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, el Gobierno indica que la inspección está instaurando progresivamente relaciones de cooperación entre sus direcciones operativas. El Comité también toma nota de que el Gobierno indica que se refuerza la eficacia de la vigilancia mediante la cooperación con otros servicios de inspección, pero que ello no responde directamente a las preocupaciones planteadas por los sindicatos en lo que respecta al control del cumplimiento de las normas y a la cooperación en el marco de las inspecciones realizadas conjuntamente con servicios de inspección que no pertenecen al Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo.

79. Asimismo, el Comité recuerda que la CEACR, en el párrafo 109 de su Estudio General de 1985, Inspección del trabajo, indica que la sujeción de los sistemas de inspección a una autoridad u órgano central facilita la creación y aplicación de una política uniforme en materia de inspección para el conjunto del territorio nacional [5].

80. El Comité también toma nota de que, según las labores preparatorias para la adopción del Convenio, existió un amplio consenso entre todos los países en cuanto a que convendría que la reglamentación internacional previera que los Miembros deban adoptar medidas apropiadas para reglamentar la cooperación de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales, o con instituciones públicas o privadas que efectúen funciones de inspección similares, con el fin de evitar la duplicación de funciones y asegurar la unidad de acción de todas las organizaciones interesadas en la inspección [6].

81. Además, el Comité toma nota de las indicaciones pertinentes que figuran en el párrafo 8 de la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133) según el cual la autoridad central de inspección debería suministrar a cada inspector de trabajo [...] indicaciones para asegurar que los inspectores desempeñen sus funciones de manera uniforme en todo el país.

82. El Comité considera que el sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos se encuentra bajo la vigilancia y el control de una autoridad central, a saber, el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo. Si bien considera que el establecimiento de planes estratégicos anuales por parte del Inspector General de Asuntos Sociales y Empleo es un factor importante para uniformizar las actividades, también considera que no surge con suficiente claridad de las indicaciones del Gobierno en qué medida los servicios operativos de la

[5] 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, (en adelante «Estudio General de 1985, Inspección del trabajo»).

[6] OIT: Informe IV, *La organización de la inspección del trabajo en empresas industriales y comerciales*, CIT, 30.ª reunión, Ginebra, 1947, págs. 24-35.

inspección del trabajo están sujetos a directivas o directrices que garanticen la uniformidad de los procedimientos de inspección. Por último, el Comité considera que el hecho de que el Gobierno reconozca que deben hacerse esfuerzos para mejorar la cooperación entre las direcciones operativas de la inspección permite pensar que es necesario mejorar la uniformidad de los procedimientos de inspección y la cooperación entre las direcciones operativas de los servicios de inspección (incluidos los servicios de inspección que no pertenecen al Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo).

83. El Comité considera que se han cumplido los requisitos establecidos en el *artículo 4* del Convenio, dado que el sistema de inspección del trabajo se encuentra debidamente sujeto a la vigilancia y control de una autoridad central de la inspección del trabajo.

2) Cooperación con servicios privados de SST

84. En relación con la cooperación con los servicios privados de SST, el Comité toma nota de las indicaciones de los sindicatos según las cuales se intercambia poca o ninguna información con expertos privados externos. También toma nota de las indicaciones de los sindicatos según las cuales, de acuerdo con las conclusiones del Comité de altos responsables de la inspección de trabajo (SLIC) que figuran en un informe de 2008 sobre la evaluación del sistema de inspección de trabajo de los Países Bajos, la separación de los servicios de SST del servicio de inspección del trabajo significa que este último no puede disponer de la información que pudiera provenir de los servicios mencionados (por ejemplo, la información sobre nuevos riesgos o tendencias respecto de cuestiones de salud y seguridad específicas).

85. El Comité toma nota de que el Gobierno confirma que los inspectores y los expertos externos (pertenecientes a un servicio de SST o de otro tipo) operan independientemente los unos de los otros. Toma nota asimismo de las indicaciones del Gobierno según las cuales las evaluaciones efectuadas por el servicio de inspección a los efectos de determinar cuáles son los sectores de alto riesgo se basan en diversas fuentes, entre las cuales fuentes externas (institutos de investigación, etc.), y en las fuentes del servicio de inspección del trabajo u otros servicios conexos (informes, entrevistas, datos sobre accidentes y cumplimiento). El Comité toma nota de que estas evaluaciones no parecen fundarse en la información de que disponen los servicios de SST privados que, de acuerdo con las indicaciones del Gobierno, abarcan al 93 por ciento de los empleados.

86. El Comité desea referirse al informe final de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas celebrada en diciembre de 2013 en Ginebra, en la que los expertos hicieron hincapié en la necesidad de que la inspección del trabajo coopere con las instituciones privadas que desempeñan actividades similares [7].

87. El Comité considera que, en vista de que en el marco de sus funciones los servicios de SST realizan análisis de riesgos y evaluaciones en las empresas, estos servicios deben disponer de una amplia gama de datos e informaciones sobre los riesgos que puedan surgir en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Además, el Comité considera que esta información debe ponerse a disposición del servicio de inspección del trabajo a fin de que pueda abordar las cuestiones recurrentes de seguridad y salud en el trabajo y determinar si

[7] OIT: Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas (Ginebra 10-12 de diciembre), *Informe final* (MEPCI/2013/7). En el resumen de los debates (pág. 26), el informe indica que cabe mencionar que las normas de la OIT definen la inspección del trabajo como una función pública. También se reconoce la existencia de instituciones privadas que desempeñan actividades similares y se pide a las autoridades competentes que promuevan una cooperación efectiva con esas instituciones.

los empleadores cumplen con las obligaciones legales que les incumben en relación con los análisis de riesgos.

88. El Comité recomienda, de conformidad con el *artículo 5, a)* del Convenio, que el Gobierno promueva una cooperación efectiva entre la inspección del trabajo y los servicios privados de SST, en particular en lo que respecta al intercambio de datos pertinentes.

2. Situación jurídica y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo (artículo 6 del Convenio núm. 81)

89. El Comité recuerda que el *artículo 6* del Convenio núm. 81 [8] 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 y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo

90. El Comité toma nota de las indicaciones de los sindicatos según las cuales los funcionarios, incluidos los inspectores del trabajo, deben tener movilidad y cambiar de puesto con relativa frecuencia, y son destinados allí donde la dirección considera que serán más productivos para la institución. Por otra parte, el Comité toma nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales los inspectores del trabajo son funcionarios públicos, lo que les garantiza independencia respecto de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida, de conformidad con las disposiciones del Convenio.

91. El Comité toma nota de que no hay desacuerdo respecto de la condición jurídica de los inspectores del trabajo. En efecto, son funcionarios públicos, de conformidad con las disposiciones del Convenio. En lo referente a las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, el Comité toma nota de que los sindicatos no alegan que los inspectores de trabajo reciben salarios insuficientes o que no tienen perspectivas de carrera. El Comité considera que el hecho de que los inspectores del trabajo deban cambiar de puesto dentro de los servicios de inspección del trabajo por sí solo no los hace vulnerables a los cambios de gobierno o a cualquier otra influencia exterior indebida. No obstante, dicho cambio no debería ocurrir con una frecuencia tal que pudiera impedir que los inspectores desempeñaran sus funciones de manera eficaz.

92. El Comité considera que no se ha violado el *artículo 6* del Convenio núm. 81.

3. Calificaciones y formación adecuada de los inspectores del trabajo (artículo 7, 3) del Convenio núm. 81) y colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados en el trabajo de inspección (artículo 9 del Convenio núm. 81)

93. El Comité recuerda que el *artículo 7, 3)* del Convenio núm. 81 [9] dispone que:

[8] *Artículo 8* del Convenio núm. 129.

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

94. El Comité recuerda además que el *artículo 9* del Convenio núm. 81 [10] dispone que:

> Todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores.

95. El Comité toma nota de la afirmación de los sindicatos según la cual debido a los avances tecnológicos y los numerosos cambios realizados en la legislación, los inspectores del trabajo necesitan recibir una formación más intensiva para actualizar sus conocimientos. Explican que, dado su número limitado y el gran volumen de trabajo al que están sometidos, los inspectores de trabajo no disponen de tiempo suficiente para adquirir los conocimientos necesarios para mantenerse al día acerca de los avances tecnológicos y los cambios del mercado de trabajo, así como de las formas de estrés psicosocial y los riesgos que representan las sustancias químicas y las nanopartículas en el lugar de trabajo. Debido a su elevada carga de trabajo, no les queda tiempo material para intercambiar conocimientos entre sí. Se espera que los inspectores busquen información por sí mismos, si bien no disponen ni del tiempo ni de los conocimientos necesarios para hacerlo. Los sindicatos también indican que las sucesivas reorganizaciones del servicio de inspección del trabajo en el contexto del cambio de orientación de la administración pública, que ha dejado de centrarse en los conocimientos técnicos para basarse en las competencias de gestión — con la movilidad como eje central — tuvieron como efecto que se impidiera la especialización técnica de los inspectores del trabajo. Indican que un cambio de esta naturaleza va acompañado de la creciente necesidad de recurrir a expertos externos y que, por tanto, existe la amenaza real de no poder conocer a tiempo la evolución del trabajo y de las nuevas tecnologías.

96. El Comité también toma nota de las indicaciones de las organizaciones querellantes según las cuales el servicio de inspección del trabajo ya no cuenta con los conocimientos técnicos funcionales anteriormente proporcionados por peritos y técnicos de reconocida competencia en los ámbitos de la medicina, la ingeniería mecánica y civil, la electricidad y la química, que se utilizan para garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones de SST. En su lugar, se recurre a expertos (semi) externos, es decir, a los jefes de proyecto de diferentes departamentos de la Inspección de Asuntos Sociales y Empleo, que preparan proyectos y proporcionan herramientas, pero no toman parte en las inspecciones propiamente dichas. Los expertos privados contratados por empleadores a título individual rara vez son independientes, lo que puede llevar a la adopción de conclusiones incorrectas, por ejemplo cuando se investigan accidentes.

97. El Comité toma nota de que, por otra parte, el Gobierno indica que todos los inspectores de trabajo reciben una amplia formación tanto antes de asumir sus funciones como durante el ejercicio de las mismas mediante programas de reciclaje que se imparten cada cinco años, por lo que poseen conocimientos especializados en las principales áreas de trabajo y están en condiciones de desempeñar sus funciones correctamente. Los conocimientos relativos a los avances tecnológicos y los cambios del mercado de trabajo se actualizan a través de

[9] *Artículo 9* del Convenio núm. 129.

[10] *Artículo 11* del Convenio núm. 129.

jornadas de seguridad y salud en el trabajo y reuniones de información con colegas, cursos de reciclaje sobre las condiciones de trabajo y reuniones con inspectores especializados que tienen un profundo conocimiento de diferentes materias, por ejemplo, la SST, los análisis de riesgos y las evaluaciones, las sustancias peligrosas y la prevención de riesgos de accidentes mayores. A este respecto, el Comité también toma nota de la información contenida en la última memoria sobre la aplicación del Convenio núm. 81, presentada por el Gobierno en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, según la cual los inspectores de trabajo no reciben formación específica o continua sobre los riesgos de la nanotecnología, en vista de que los conocimientos científicos en este ámbito aún no han progresado lo suficiente.

98. Según el Gobierno, se contratan expertos externos o se recurre a la experiencia de institutos de investigación independientes en los ámbitos en los que se necesitan más conocimientos técnicos especializados (medicina del trabajo, ingeniería, electricidad, química, etc.). Por otra parte, otros servicios de inspección se ocupan de los aspectos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo en ámbitos técnicos específicos (por ejemplo, la medicina). Además de inspectores, el servicio de inspección emplea a especialistas que poseen un conocimiento profundo de las diferentes áreas relacionadas con las condiciones de trabajo y de empleo, tales como el esfuerzo físico, la certificación, los agentes biológicos, los equipos de trabajo y las horas de trabajo. Cuando es necesario, estos especialistas asesoran a los inspectores respecto de cuestiones específicas.

1) Calificaciones y formación adecuada de los inspectores del trabajo

99. En lo que respecta a la formación de los inspectores del trabajo en el ejercicio de sus funciones, el Comité desea referirse a las indicaciones formuladas por la CEACR en su Estudio General de 1985, Inspección del trabajo [11], 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 adapten a las nuevas tecnologías.

100. El Comité desea además recordar las indicaciones formuladas por la CEACR en su Estudio General de 2006, Inspección del trabajo [12] según las cuales para desempeñar las diversas funciones de la inspección del trabajo es necesario estar razonablemente familiarizado con ciertos temas de derecho, economía y ciencias sociales, así como sobre las ramas técnicas en las que deben efectuarse controles y acerca de las cuales se debe informar y aconsejar a los empleadores y a los trabajadores. La evolución de la tecnología y de los métodos de trabajo en todos los sectores de la economía ha sido acompañada de progresos constantes en el conocimiento del impacto de estos factores en la seguridad y salud en el trabajo, y en lo que respecta a la productividad en el trabajo. De esta forma, ha quedado clara la necesidad de que los inspectores reciban formación complementaria a lo largo de su vida laboral.

101. El Comité toma nota de que, si bien los inspectores del trabajo siguen una formación inicial, así como cursos de reciclaje cada cinco años, y poseen conocimientos en los principales ámbitos en los que ejercen sus funciones, según parece no reciben formación en ámbitos más técnicos. También toma nota de que el Gobierno recurre a especialistas técnicos para asesorar a los servicios de inspección en relación con cuestiones técnicas específicas. A este respecto, el Comité observa que durante reuniones mantenidas con inspectores especializados se imparten a los inspectores del trabajo ciertos conocimientos sobre sustancias peligrosas, pero no se les proporciona formación sobre las nanopartículas.

[11] Estudio General de 1985, Inspección del trabajo, párrafo 155.

[12] Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 187.

Asimismo, el Comité toma nota de que el Gobierno no aborda la cuestión de la presunta falta de formación de los inspectores del trabajo en materia de estrés psicosocial.

102. El Comité considera que la formación inicial y continua que reciben los inspectores del trabajo parece ser suficiente para que estén en condiciones de ejercer sus funciones principales y tratar las cuestiones corrientes que se plantean en esta materia en el lugar de trabajo. Cuando se les asignen tareas técnicas especializadas, los inspectores del trabajo deberán recibir formación adicional.

2) Colaboración con especialistas y consejeros técnicos

103. En lo que respecta a la colaboración con especialistas y consejeros técnicos, el Comité desea referirse a los comentarios formulados por la CEACR en el Estudio General de 1985, Inspección del trabajo [13], donde indica que «las prácticas nacionales en la materia reflejan dos modos de proceder: o bien los servicios de inspección comprenden una variedad de especialistas y técnicos, o bien, en caso de necesidad, el inspector general recurre a un experto técnico ajeno al servicio, ocasionalmente con las mismas obligaciones y poderes que los reconocidos al inspector. Estos dos procedimientos pueden también combinarse. (...) (E)l número de expertos disponibles, el alcance de sus especializaciones y las modalidades de su participación varían considerablemente de un país a otro y han de evaluarse teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. (...) La Comisión desea señalar que es importante, en tanto que factor esencial para medir su eficacia, que se aprovechen al máximo las especializaciones técnicas de que la inspección del trabajo necesita y dispone. No se trata sólo del número y las calificaciones de los agentes, sino también de que puedan hacer frente a las realidades de la industria, y más todavía, de que se utilice al personal de la forma más apta a prestar, en circunstancias determinadas, protección y asesoramiento eficaces. (...) ».

104. El Comité considera que la organización de la colaboración con los expertos técnicos (contratación por parte de la inspección de especialistas en ciertos ámbitos, contratación de expertos externos con conocimientos especializados específicos y cooperación con otros servicios de inspección que se ocupan de ámbitos técnicos específicos) está en conformidad con la flexibilidad dispuesta en el *artículo 9* del Convenio.

105. Sin embargo, el Comité también entiende que, según las indicaciones formuladas por las partes, los especialistas contratados por el servicio de inspección no participan en las inspecciones propiamente dichas. Por otra parte, en relación con las inspecciones realizadas conjuntamente con otros servicios técnicos de inspección, el Comité desea remitirse a las consideraciones antes mencionadas en relación con los *artículos 4 y 5, a)*, acerca de la necesidad de mejorar la cooperación con los servicios de inspección con miras a la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes del Convenio.

106. El Comité considera que no se ha violado el *artículo 9* del Convenio, dado que colaboran con el servicio de inspección peritos y técnicos debidamente calificados.

4. Número de inspectores y frecuencia de las inspecciones del trabajo (artículos 10 y 16 del Convenio)

107. El Comité recuerda que en el *artículo 10* del Convenio núm. 81 [14] se establece lo siguiente:

[13] Estudio General de 1985, Inspección del trabajo, párrafo 219 y siguientes.

[14] *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.

108. El Comité recuerda asimismo que en el *artículo 16* del Convenio núm. 81 [15] 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.

a) Número de inspectores del trabajo y frecuencia y esmero de las visitas de inspección del trabajo

109. El Comité toma nota de que los sindicatos alegan que el número relativamente bajo de inspectores del trabajo en relación con el número de empleados hace que sea prácticamente imposible garantizar una inspección eficaz. Los sindicatos, sobre la base de las indicaciones proporcionadas por los servicios técnicos sobre inspección del trabajo de la OIT [16], señalan que hay un inspector del trabajo por cada 28 356 empleados, aproximadamente, y afirman que este número es muy inferior al estándar en los países industrializados con economía de mercado, con un inspector por cada 10 000 trabajadores. Además, se prevé que el número de inspectores del trabajo se reduzca aún más.

110. El Comité observa asimismo que, según los sindicatos, la frecuencia de las visitas de inspección en las empresas es muy reducida y que la carga de trabajo afecta negativamente a la calidad de las inspecciones. Toma nota de la preocupación de los sindicatos por la disminución del número de visitas de inspección debido a la reducción del número de sectores prioritarios, que en 2012 pasó de 18 a 14, y que tuvo como consecuencia la realización de 2 000 inspecciones menos al año. Además, las organizaciones querellantes señalan que muchas empresas no recibirán nunca la visita de inspectores del trabajo.

111. El Comité observa que el Gobierno, por otra parte, afirma que no existen normas establecidas en relación con el número de inspectores y la frecuencia de las inspecciones del trabajo, y destaca, en referencia al Estudio General de 2006, Inspección del Trabajo [17], que la frecuencia de las inspecciones debe ser suficiente para el desempeño eficaz de las funciones de inspección del trabajo, y que puede diferir en cada Estado Miembro. El Comité toma nota de que, según las estadísticas facilitadas por el Gobierno para el período

[15] *Artículo 21* del Convenio núm. 129.

[16] Véase Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 195 (nota a pie de página núm. 19).

[17] Véase Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 174.

2005-2013, el número de inspectores del trabajo ha disminuido de 478 a 439 durante ese período. También observa que, en el período 2007-2012, el número de empleados aumentó de 6 861 000 a 7 143 000, mientras que el número de empleadores sujetos a inspección retrocedió de 365 700 a 328 600.

112. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, el sistema de inspección del trabajo funciona de manera eficaz. Sus particularidades permiten que se lleven a cabo inspecciones menos intensivas en muchos sectores e inspecciones más exhaustivas en los sectores que entrañan mayores riesgos, y por ese motivo el número de inspectores es menor. El Comité observa que, en las estadísticas facilitadas por el Gobierno para el período 2005-2013, el número de inspecciones del trabajo anuales disminuyó en aproximadamente la mitad, pasando de 39 610 a 23 321 visitas.

113. A este respecto, el Comité considera oportuno aclarar que el Convenio no contempla ningún requisito con respecto a un número concreto de inspectores del trabajo. La relación de un inspector por cada 10 000 trabajadores en los países industrializados con economías de mercado es meramente indicativa, y la única consideración que deben tener en cuenta los países al determinar el número de inspectores del trabajo es que sean suficientes para desempeñar con eficacia las funciones que les corresponden.

114. En este contexto, el Comité desea referirse a las consideraciones realizadas por la CEACR en el Estudio General de 2006, Inspección del trabajo [18], según las cuales la manera en que el *artículo 16* del Convenio núm. 81 y el *artículo 21* del Convenio núm. 129 se aplican en la práctica permite apreciar el valor de todo sistema de inspección. La CEACR añade que la información comunicada a la OIT, inclusive en las memorias de algunos países industrializados, sigue dando cuenta a este respecto de dificultades que impiden que la inspección del trabajo cubra de forma satisfactoria los lugares de trabajo sujetos a inspección.

115. Con objeto de determinar si el número de inspectores e inspecciones del trabajo en los Países Bajos es suficiente, el Comité examinará si dicho número resulta adecuado para alcanzar el objetivo fijado en los *artículos 10 y 16* del Convenio núm. 81.

b) Objetivo de los *artículos 10 y 16:* desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección y efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes (cumplimiento de la legislación)

116. El Comité desea recordar que el objetivo de los *artículos 10 y 16*, esto es, el número suficiente de inspectores de 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 efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.

117. A la luz de la información proporcionada, el Comité evaluará si el objetivo relativo al cumplimiento de la legislación sobre las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores se ha alcanzado en todos los lugares de trabajo sujetos a inspección. A este respecto, el Comité procederá a examinar: 1) la cobertura de la inspección del trabajo en los lugares de trabajo; 2) si la introducción de medios alternativos para garantizar el cumplimiento justifica la disminución del número de inspectores e inspecciones del trabajo, y 3) los indicadores sobre el funcionamiento eficaz del sistema laboral neerlandés en su conjunto.

[18] Véase Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 256.

1) Cobertura de la inspección del trabajo en los lugares de trabajo

118. Los sindicatos alegan que el servicio de inspección sólo se centra en las empresas de alto riesgo, y que las demás empresas no están suficientemente inspeccionadas. También afirman que el Gobierno no fiscaliza las pequeñas empresas (menos de 20 trabajadores). La capacidad de la inspección es limitada y sigue en descenso, lo que da lugar a un déficit en las inspecciones, a un cumplimiento cada vez menor de la legislación y a la incapacidad del servicio de inspección del trabajo para desempeñar plenamente sus funciones. Los sindicatos aducen que, debido a la reducidísima frecuencia de inspección en las empresas, sólo el 1 por ciento del conjunto de las empresas reconoce cumplir la legislación relativa a las condiciones de trabajo por «miedo a la inspección del trabajo». Además, el Comité observa que las organizaciones querellantes se remiten a las indicaciones realizadas por los trabajadores y sindicalistas, según las cuales el servicio de inspección del trabajo no siempre efectúa visitas de inspección cuando se solicitan.

119. El Comité toma nota de que, según la respuesta del Gobierno, el menor número de inspecciones no entraña obligatoriamente una disminución de la calidad del control de la aplicación o del cumplimiento de las leyes y reglamentos, sino que es más bien la consecuencia de un despliegue eficiente de la capacidad de inspección. El Gobierno añade que, según los estudios realizados, el sistema neerlandés funciona con eficacia y da mejores resultados en el ámbito de la SST que el promedio de los países europeos. Según el Gobierno, cuanto más se aliente a las empresas y a los interlocutores sociales a resolver problemas de SST y cuanto más participen éstos en el fomento del cumplimiento de la legislación, menos inspecciones serán necesarias, lo que a menudo se convierte en un incentivo para respetar la normativa. Además de ejercer un control basado en los riesgos, el Gobierno afirma que el servicio de inspección también examina las denuncias y los mensajes relativos a las condiciones de trabajo que recibe de los sindicatos, empleadores, representantes de los trabajadores y comités de empresa. También se investigan las denuncias y mensajes relacionados con infracciones graves. El Comité toma nota asimismo de que, según el Gobierno, las fuertes sanciones por incumplimiento son una parte importante del sistema de SST de los Países Bajos. Se ha promulgado una nueva ley que otorga al Gobierno la facultad de aumentar considerablemente las multas y sanciones por incumplimiento.

120. El Comité observa que el Gobierno no niega que las inspecciones del trabajo se realicen principalmente en empresas de alto riesgo, y que los lugares de trabajo de otras categorías tienen una frecuencia de inspecciones mucho menor. También toma nota de que el Gobierno no responde a las alegaciones de que no hay fiscalización en las empresas pequeñas (menos de 20 trabajadores). El Comité observa también que el Gobierno opina que el sistema de inspección funciona en su conjunto de un modo eficaz, a pesar de las reducciones, y sugiere que la adopción de medios alternativos para garantizar el cumplimiento de la normativa justifica la reducción del número de inspectores e inspecciones del trabajo.

2) Otros mecanismos para asegurar el cumplimiento de la normativa en los lugares de trabajo que no se consideran de alto riesgo

Breve descripción del sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos, presentada por el Gobierno

121. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, es importante conocer la política neerlandesa en materia de SST y el enfoque sectorial de las actividades de vigilancia, que

apelan a una mayor responsabilidad de los interlocutores sociales y las empresas en las cuestiones de SST. El Gobierno explica que el nivel de control gubernamental es menor, habida cuenta de que las partes se responsabilizan mutuamente del respeto de los acuerdos y efectúan un control horizontal eficaz.

a) Responsabilidades del Gobierno y de los interlocutores sociales

122. El Comité toma nota de que el Gobierno indica que, si bien las inspecciones del trabajo se han limitado a sectores que presentan riesgos relativamente altos en el ámbito de la SST (determinados a partir de evaluaciones exhaustivas de los datos pertinentes), la realización de visitas de inspección es y seguirá siendo una de las modalidades de intervención más importantes de los servicios de inspección. Los empleadores que abusen de la confianza del Gobierno se exponen a que se les impongan fuertes sanciones, que además se han endurecido recientemente.

123. El Gobierno explica que ha establecido un marco de derechos, deberes y normas por objetivos en la legislación nacional. En los denominados *catálogos de SST*, los interlocutores sociales convienen sobre los medios y métodos para lograr unas condiciones de trabajo saludables y seguras en sectores específicos a fin de dar cumplimiento a estas normas por objetivos. Una vez aprobados por el servicio de inspección, los catálogos de SST se convierten en el marco de referencia cuya aplicación debe controlar el servicio de inspección.

b) Responsabilidades de los empleadores

— *Requisito relativo al análisis de riesgos*

124. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, los empleadores deben realizar un análisis para determinar los riesgos de SST en la empresa y trazar el plan de acción correspondiente, para lo cual pueden recurrir a un servicio privado de SST, contar con sus propios coordinadores en la materia o emplear a uno o más expertos en SST; estos documentos se someterán posteriormente a la evaluación de un experto en SST acreditado. El Comité observa además que, en la última memoria del Gobierno sobre la aplicación del Convenio núm. 155 presentada en virtud del artículo 22, se indica que el análisis de riesgos y el plan de acción deben contar con la aprobación de los representantes de los trabajadores. Si no hubiera representantes de los trabajadores, los empleadores deberán consultar a los trabajadores.

125. Asimismo, el Comité toma nota de que los análisis de riesgos y los planes de acción elaborados por los empleadores con menos de 25 trabajadores están exentos del requisito de evaluación por un experto en SST acreditado, siempre que en su elaboración se utilice un instrumento reconocido. Según el Gobierno, el análisis de riesgos y los planes de acción correspondientes están sujetos a evaluación por parte de los inspectores del trabajo durante las visitas de inspección, y los empleadores pueden ser sancionados si no cumplen los requisitos establecidos a este respecto.

— *Requisito relativo a la solicitud de asistencia técnica sobre SST*

126. El Comité observa que, de conformidad con la Ley sobre Condiciones de Trabajo, los empleadores deben acudir a uno o más técnicos de SST (internos o externos) para recibir asistencia en materia de prevención de riesgos y protección de los trabajadores. Si el servicio de inspección determina que la asistencia del experto en SST en una empresa no está organizada ni suministrada de manera correcta, o no lo ha hecho correctamente, puede dar al empleador una orden de cumplimiento.

Comentarios de los sindicatos sobre el sistema de inspección del trabajo de los Países Bajos

127. El Comité toma nota de que los sindicatos lamentan que el sistema, en el que intervienen actores no gubernamentales en la elaboración, aplicación e incluso control del cumplimiento de las políticas (autoinspección, remisión de los casos de incumplimiento a los tribunales), adolece de diversos problemas, incluido el desequilibrio de poder entre los distintos actores. También afirman que la redacción de los requisitos no suele ser suficientemente clara ni precisa, y que la falta de un marco reglamentario claro y riguroso entorpece el control efectivo del cumplimiento.

128. Las organizaciones querellantes también se refieren a un informe del servicio de inspección de septiembre de 2013 en el que se llega a la conclusión de que, desde 2006, las empresas están dedicando menos esfuerzos a la prevención. Menos de la mitad de las empresas neerlandesas cuentan con un sistema de análisis de riesgos o disponen de un técnico en prevención, ambos obligatorios en virtud de la legislación. Añaden que en 2013 sólo 69 por ciento de las empresas de los Países Bajos habían contratado servicios de SST, de carácter obligatorio, frente a un 98 por ciento en 2003. En particular, las empresas pequeñas (menos de 20 trabajadores) no recurren a servicios de SST. Los trabajadores de estas empresas no tienen acceso a un médico del trabajo y no hay control por parte del Gobierno.

Consideraciones del Comité

129. *Carácter preventivo de la evaluación del análisis de riesgos por expertos y servicios de SST.* El Comité considera que la obligación de los empleadores de efectuar análisis de riesgos y recabar para ello la asistencia de expertos de SST es una medida positiva en materia de prevención de riesgos. También considera que la evaluación de los análisis de riesgos por servicios de SST aporta a los empleadores los conocimientos técnicos necesarios para ayudarles a cumplir sus obligaciones legales en este ámbito. Ahora bien, el Comité toma nota de que, según los sindicatos, los empleadores no siempre cumplen con su obligación de tomar medidas de prevención. El Comité también observa que no parece haber un mecanismo efectivo para garantizar que los empleadores cumplan las recomendaciones formuladas en los análisis de riesgos o acaten los consejos técnicos proporcionados por los técnicos de SST internos o externos para descartar o minimizar los riesgos, como no sea el control horizontal ejercido por los interlocutores sociales al que alude el Gobierno.

130. *Control por los interlocutores sociales del cumplimiento de las obligaciones legales.* El Comité considera que el Gobierno no explica suficientemente cómo el control horizontal ejercido por los interlocutores sociales puede justificar una reducción en la función pública de inspección del trabajo. En vista del desequilibrio de poder entre los empleadores y los trabajadores, existen dudas razonables en cuanto al control efectivo del cumplimiento de las normas establecidas en los catálogos de SST, las recomendaciones formuladas en los análisis de riesgos y los consejos de los técnicos internos o externos. En particular en los lugares de trabajo donde la representación sindical es escasa, como las PYME; es poco probable que los trabajadores tengan una posición suficientemente fuerte para asumir la responsabilidad de hacer cumplir las obligaciones legales. Aunque los sindicatos pueden acudir a la inspección del trabajo en caso de que los empleadores incumplan sus obligaciones, las partes ofrecen versiones contradictorias en cuanto a si el servicio de inspección interviene sistemáticamente cuando se presenta una denuncia. A este respecto, el Comité también considera que, en referencia a sus comentarios sobre el *artículo 15, c)*, existe el riesgo de que los trabajadores no se atrevan a presentar quejas a la inspección del trabajo, dado que los empleadores podrían deducir que la inspección se ha llevado a cabo a

raíz de una denuncia (puesto que por lo general las inspecciones se llevan principalmente a cabo en los lugares de trabajo considerados de alto riesgo).

131. *Control por los inspectores del trabajo del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores de efectuar análisis de riesgos y recabar para ello asistencia técnica en materia de SST.* A tenor de lo indicado por los sindicatos, un número considerable de empleadores no dispone de un sistema de análisis de riesgos y no cumple con sus obligaciones en virtud de la Ley sobre Condiciones de Trabajo relativas a la asistencia técnica en materia de SST. El Comité observa que no se proporciona información con respecto a las actividades de control del cumplimiento de esas obligaciones legales, ni con respecto a las multas impuestas por no respetar dichas obligaciones.

132. *Control por los inspectores del trabajo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los catálogos de SST.* En cuanto al control por la inspección del trabajo del cumplimiento de las normas establecidas en los catálogos de SST durante las visitas de inspección, el Comité considera que los inspectores del trabajo pueden hacer frente a las dificultades para hacer cumplir de manera efectiva estas normas, que están hechas a medida de los distintos sectores y empresas. Al carecer de un marco reglamentario claro y estricto, parece que los inspectores del trabajo se encuentran en una situación en la que tienen que enfrentarse a normas y obligaciones específicas en función de cada uno de los catálogos de SST, lo que exige más tiempo y esfuerzos para controlar su cumplimiento.

133. *Evaluación por los inspectores del trabajo de los análisis de riesgos y evaluaciones elaboradas por los empleadores (inclusive con el apoyo de expertos de SST).* El Comité estima además que pueden plantearse problemas técnicos con respecto a la evaluación o al control del cumplimiento de los análisis de riesgos y los correspondientes planes de acción por los inspectores del trabajo, habida cuenta de que no participan en su preparación y por consiguiente podrían carecer de los conocimientos superiores del lugar de trabajo necesarios para desempeñar efectivamente sus funciones, en particular considerando que, según las indicaciones del Gobierno, no hay coordinación entre el servicio de inspección y los servicios de SST privados.

3) Indicadores de cumplimiento

134. Además de lo indicado anteriormente, el Comité determinará si se pueden extraer conclusiones de determinados indicadores en relación con el funcionamiento efectivo del sistema de inspección del trabajo en su conjunto. A este respecto, el Comité hace constar que, de acuerdo con las estadísticas proporcionadas por el Gobierno entre 2007 y 2012, el número de accidentes del trabajo (con resultado de lesiones y más de tres días de baja) disminuyó de 183 100 a 165 400, y el número de casos de enfermedades profesionales aumentó de 5 973 a 6 451 (según las cifras facilitadas por el Gobierno en su memoria relativa a la aplicación del Convenio núm. 81 presentada en virtud del *artículo 22,* el número de enfermedades profesionales fue de 9 856 en 2009). De estas estadísticas, el Comité toma nota de que los casos de enfermedades profesionales parecen estar aumentando, en particular teniendo en cuenta el presunto bajo porcentaje de notificación de este tipo de casos. En este sentido, el Comité toma nota de que, según los sindicatos, la mayor parte de la población activa trabaja en el sector de los servicios.

135. El Comité toma nota además de que, con arreglo a las cifras facilitadas por el Gobierno, el número de multas impuestas descendió (de 4 769 en 2005 a 3 793 en 2013), mientras que el monto total de las multas aumentó (de 20,2 a 45,5 millones de euros). El Comité observa que el Gobierno no ofrece información sobre los procedimientos penales o sobre sus resultados. Recuerda que, durante el período 2005-2013, el número de visitas de inspección cayó casi a la mitad (de 39 610 a 23 321). Si bien el Comité considera que estas estadísticas reflejan el enfoque basado en los riesgos del Gobierno, también estima que el

aumento de las sanciones por infracción no puede compensar el efecto disuasorio de la realización de un número suficiente de visitas de inspección y de una cobertura suficiente de todos los lugares de trabajo (con independencia de que se consideren o no de alto riesgo).

136. El Comité cree que las estadísticas proporcionadas por el Gobierno no demuestran de forma convincente que las modalidades alternativas de control del cumplimiento justifiquen que las visitas de inspección se circunscriban a los lugares de trabajo considerados de alto riesgo.

137. El Comité considera que, aunque la participación de los interlocutores sociales y de las empresas en el control del cumplimiento y la evaluación, así como en el desarrollo de nuevos métodos de colaboración y participación, son medidas positivas que pueden resultar eficaces, no pueden sustituirse a las funciones de control del cumplimiento que desempeña la inspección del trabajo. Por consiguiente, el Comité pide al Gobierno que, de conformidad con los *artículos 10 y 16* del Convenio, se asegure de que el número y la frecuencia de las inspecciones sean suficientes para el desempeño efectivo de los deberes de inspección y para el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes en todos los lugares de trabajo, y en particular en las empresas que no pertenecen a sectores considerados de alto riesgo y en las pequeñas empresas.

5. Medios materiales de la inspección del trabajo y funciones adicionales encomendadas a los inspectores del trabajo (artículos 3, 2), y 11 del Convenio núm. 81)

138. El Comité señala que en el *artículo 3, 2)* del Convenio núm. 81 [19] 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.

139. El Comité también señala que en el *artículo 11, 1, a)* del Convenio núm. 81 [20] se establece que:

> 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;
>
> (…)

140. El Comité toma nota de que los sindicatos afirman que la desaparición de las oficinas regionales y de distrito repercute negativamente en el contacto entre los inspectores y los inspeccionados, pero también significa que los inspectores carecen del apoyo administrativo necesario y deben invertir más tiempo en tareas administrativas, como el envío y la recepción de correspondencia, la redacción de informes y otras labores similares, en lugar de centrarse en la inspección.

[19] *Artículo 6, 3)* del Convenio núm. 129.

[20] *Artículo 15, 1), a)* del Convenio núm. 129.

141. Por otro lado, el Comité observa que, según el Gobierno, uno de los objetivos del *artículo 11* del Convenio es la accesibilidad de los servicios de inspección. Habida cuenta de que actualmente se puede acceder a los servicios de inspección a través de Internet, del correo electrónico, del teléfono y del correo postal, la desaparición de algunas oficinas regionales y de distrito y la centralización del sistema no vulnera lo dispuesto en el Convenio.

142. El Comité considera que el cierre de las oficinas regionales y de distrito por sí solo no constituye una violación del Convenio, siempre que los medios materiales de la inspección del trabajo sean suficientes, que las zonas más alejadas permanezcan dentro del radio de inspección y que se garantice la accesibilidad de los servicios de inspección.

143. Ahora bien, el Comité también señala que el Gobierno no ha respondido a las alegaciones relativas al incremento de funciones adicionales que los inspectores deben desempeñar en el marco de sus tareas administrativas, a consecuencia del cierre de las oficinas regionales y de distrito.

144. A este respecto, el Comité estima oportuno referirse al Estudio General de 2006, Inspección del trabajo [21], en el que la CEACR hizo hincapié en que las funciones principales de los inspectores del trabajo son complejas, y en que para desempeñarlas se necesita una formación, tiempo, medios y una gran latitud para actuar y moverse, y que ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales.

145. El Comité alienta al Gobierno a que tome medidas para asegurarse de que las tareas administrativas encomendadas a los inspectores del trabajo no perjudiquen el desempeño efectivo de sus funciones principales, de conformidad con el *artículo 3, 2)* del Convenio.

6. Notificación a la inspección del trabajo de los casos de accidentes del trabajo y de los casos de enfermedades profesionales (artículo 14 del Convenio núm. 81)

146. El Comité recuerda que en el *artículo 14* del Convenio núm. 81 [22] se establece lo siguiente:

> Deberán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional.

147. El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes se refieren a un estudio reciente, encargado por el servicio de inspección, en el que se pone de manifiesto que sólo el 30 por ciento de los médicos del trabajo en los Países Bajos notifican enfermedades profesionales, y que el 49 por ciento de ellos incluso declara no tomar jamás medidas preventivas al notificar una enfermedad profesional al NCvB.

148. Por otra parte, observa que, según el Gobierno, no hay obligación de notificar los casos de enfermedades profesionales al servicio de inspección, pero que los peritos (médicos del trabajo o servicios de SST independientes) deben comunicar los casos relacionados con enfermedades profesionales al NCvB. La legislación sobre protección de datos prohíbe el envío de información médica a la inspección del trabajo. Cada dos años, el NCvB publica

[21] Véase Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 69.

[22] *Artículo 19* del Convenio núm. 129.

un informe en el que se recopilan estadísticas sobre la incidencia de las enfermedades profesionales y su distribución por sectores y ocupaciones, sobre la base de la información recibida. El servicio de inspección puede solicitar al NCvB información más detallada sobre los factores de riesgo relacionados con enfermedades profesionales en sectores específicos, por ejemplo formulando preguntas concretas a través de reuniones entre la inspección y el NCvB. El servicio de inspección utiliza la información como recurso para la realización de análisis de riesgos, a fin de priorizar y preparar las visitas de inspección.

149. El Comité también toma nota de que el Gobierno menciona que ha solicitado asesoramiento al Consejo Económico y Social con respecto a determinados problemas, como el diagnóstico y el presunto bajo porcentaje de notificación de enfermedades profesionales. Además, el servicio de inspección ha iniciado una investigación entre los médicos del trabajo para recopilar información específica en relación con la notificación de las enfermedades profesionales. Cuando reciba la opinión del Consejo Económico y Social y los resultados de la investigación, el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo estudiará las repercusiones en materia de política.

150. El Comité considera oportuno remitirse al Estudio General de 2006, Inspección del trabajo [23], en el que la CEACR recuerda que es esencial que se establezca un mecanismo de información sistemática a fin de que la inspección del trabajo pueda disponer de los datos necesarios para la determinación de las actividades que presenten un riesgo y de las categorías de trabajadores más expuestas, así como para la investigación de las causas de los accidentes y enfermedades de origen profesional en los establecimientos y empresas sujetos a su control. En el párrafo 119 de dicho Estudio General, la CEACR declara que, a pesar de la flexibilidad de las disposiciones en la materia, para obtener una prevención máxima sería evidentemente deseable que el intercambio de información pertinente tuviera la mayor eficacia posible y permitiera poner en conocimiento de la inspección información circunstanciada sobre todo daño causado a la salud o la seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su actividad.

151. En opinión del Comité, el sistema neerlandés de notificación de casos de enfermedades profesionales no parece permitir que la inspección del trabajo pueda desempeñar sus actividades de prevención de un modo satisfactorio. En su opinión, los informes anónimos que el NCvB publica cada dos años permiten que la inspección del trabajo tome medidas preventivas con respecto a sectores específicos, pero al parecer no reacciona con rapidez para establecer medidas de prevención en los lugares de trabajo afectados. Además, la información comunicada por el NCvB parece incompleta, dado que en ella no constan todos los casos de enfermedades profesionales.

152. El Comité pide al Gobierno que estudie cómo se puede mejorar el sistema de notificación de enfermedades profesionales al servicio de inspección del trabajo, y qué medidas pueden adoptarse a tal efecto.

7. Principio de confidencialidad de las quejas (artículo 15, c) del Convenio)

153. El Comité indica que en el *artículo 12, 1, a)* del Convenio núm. 81 [24] se establece que:

> 1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

[23] Véase Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 118.

[24] *Artículo 16* del Convenio núm. 129.

a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;

154. El Comité también señala que en el *artículo 15, c)* del Convenio núm. 81 [25] se establece que:

c) los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja.

155. El Comité toma nota de que los sindicatos señalan que la inspección del trabajo se limita a efectuar las visitas previamente anunciadas con el argumento de que son más eficientes en cuanto al tiempo y de que si se realizan visitas fuera del contexto de un proyecto o una notificación de accidente, la empresa sabrá de inmediato que los inspectores están dando respuesta a una queja cursada por un empleado de la empresa.

156. El Comité observa que el Gobierno no ha dado una respuesta a esta alegación. No obstante, toma nota de la información contenida en la última memoria del Gobierno sobre la aplicación del Convenio núm. 81 presentada en virtud del *artículo 22*, según la cual los inspectores del trabajo tienen prohibido divulgar datos personales de las personas que presentan quejas. A este respecto, el Gobierno insiste en que el servicio de inspección nunca informa al empleador de que se ha presentado una queja, pero reconoce que en ocasiones resulta imposible llevar a cabo una investigación sin que el empleador sospeche que se ha interpuesto una queja. El servicio de inspección informará al denunciante de este riesgo, y juntos determinarán el mejor momento y modo de tratar la queja. El Gobierno aclara que el denunciante puede optar por interponer la queja sin que se proceda a una investigación.

157. El Comité recuerda que la finalidad de la prohibición establecida en el *artículo 15, c)* es proteger en la mayor medida posible al autor de una queja frente a cualquier tipo de represalia por parte del empleador. Esta cláusula sólo podrá cumplirse si el método de inspección comprende un número significativo de visitas de inspección de rutina *(artículo 16)*, en cuyo caso el empleador consideraría que las visitas efectuadas en respuesta a una queja son visitas de rutina, y el inspector podría investigar los hechos con toda discreción en el marco de una inspección más amplia, con miras a proteger al autor de la queja. El Comité recuerda que, por consiguiente, hace falta un número determinado de inspecciones periódicas para garantizar la confidencialidad de las quejas.

158. A este respecto, el Comité desea hacer referencia a las consideraciones formuladas por la CEACR en el Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, de acuerdo con las cuales la práctica habitual de las visitas sin previa notificación es tanto más útil cuanto que además permite a los inspectores cumplir las reglas de confidencialidad que exige el *artículo 15, apartado c)*, del Convenio núm. 81 (...) en cuanto al objeto preciso del control cuando el origen de éste sea una queja o una denuncia (énfasis añadido) [26].

159. El Comité considera que deberían llevarse a cabo visitas rutinarias sin previa notificación para garantizar la confidencialidad en caso de que se realicen inspecciones a consecuencia de la presentación de una queja.

[25] *Artículo 20, c)* del Convenio núm. 129.

[26] Véase Estudio General de 2006, Inspección del trabajo, párrafo 263.

C. Requisitos en virtud del Convenio núm. 155

160. El Comité recuerda que en el *artículo 4* del Convenio núm. 155 se establece lo siguiente:

> 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.

161. El Comité recuerda asimismo que en el *artículo 9* del Convenio núm. 155 se establece lo siguiente:

> 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

162. El Comité observa que los sindicatos indican que no existe un sistema adecuado para el control del cumplimiento de la normativa, ni tampoco una política nacional adecuada y coherente, en particular en lo relativo a las enfermedades profesionales, y que el servicio de inspección del trabajo se reduce cada vez más, dejando la responsabilidad por la promoción y aplicación de la SST a cargo de empresas y sectores concretos y de otros organismos, como las organizaciones de certificación y las compañías de seguros.

163. Por otro lado, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, el sistema de SST se caracteriza por una legislación de obligado cumplimiento, el importante papel que desempeñan los interlocutores sociales y la autorregulación, y un sistema de control específico y aplicación estricta, y se funda en una política nacional coherente, que se somete al Parlamento con carácter anual y que está secundada por un sistema de inspección eficaz.

1) Coherencia de la política nacional en materia de SST

164. El Comité recuerda que, en virtud del *artículo 4, 1)* del Convenio núm. 155, las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas deberán participar en todas las etapas del proceso de elaboración de la política nacional (formulación, puesta en práctica y reexamen). Además, de conformidad con el *artículo 7* del Convenio núm. 155, la situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo deberá ser objeto, a intervalos adecuados, de exámenes globales o relativos a determinados sectores, a fin de identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar, y evaluar los resultados.

165. A tenor del Estudio General de 2009, Seguridad y salud en el trabajo, es necesario un diálogo regular entre el Gobierno y los interlocutores sociales [27]. En el párrafo 56 de dicho

[27] OIT: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafo 49.

Estudio General, la CEACR señala que el requisito es que la política nacional sea coherente, y esto implica que en su elaboración deberían intervenir todas las partes que ejercen responsabilidades en lo que respecta a los diversos aspectos de la SST. Además, la CEACR destacó, en el párrafo 76 del Estudio General, que la revisión periódica de los resultados de las medidas adoptadas es un paso crítico para verificar el nivel de coherencia del sistema y detectar las esferas de preocupación, sean nuevas o existentes, que necesitan mejoras adicionales.

166. Señalando que la cooperación y el diálogo permanente con los interlocutores sociales que participan en la aplicación de la SST son fundamentales en todas las etapas del proceso de elaboración de políticas a fin de garantizar la coherencia de la política nacional de SST, el Comité pide al Gobierno que dé seguimiento a las cuestiones planteadas por los sindicatos y las organizaciones de empleadores en el contexto del examen periódico de la política nacional de SST. En este sentido, solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, identifique los principales problemas de coherencia, se dote de medios para resolverlos y defina la prioridad de las medidas que haya que tomar, de conformidad con el *artículo 7* del Convenio núm. 155.

167. En cuanto a la política de prevención de casos de enfermedades profesionales, el Comité se remite a sus conclusiones relativas al *artículo 14* del Convenio núm. 81 *(párrafos 146 a 152).*

2) Sistema de inspección adecuado y suficiente

168. El Comité se refiere a lo dispuesto en el párrafo 5 de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), según la cual: «El sistema de inspección previsto en el *artículo 9, 1)* del Convenio debería inspirarse en las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), sin perjuicio de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros que hayan ratificado estos dos Convenios».

169. En relación con la existencia de un sistema adecuado de control del cumplimiento, el Comité se remite a sus conclusiones relativas a las correspondientes disposiciones del Convenio núm. 81 *(párrafos 75 a 159).*

IV. Recomendaciones del Comité

170. ***En vista de las conclusiones que anteceden, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:***

a) apruebe el presente informe;

b) invite al Gobierno a que, habida cuenta de las conclusiones que figuran en los párrafos 83, 88, 92, 102, 106, 137, 145, 152, 159 y 166, adopte sin demora las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones 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);

c) encomiende a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que efectúe un seguimiento a las cuestiones planteadas en el presente informe con respecto a la aplicación de los Convenios núms. 81, 129 y 155, y

d) publique el presente informe, y dé por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación presentada por la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) y la Confederación Sindical de Profesionales (VCP) (anteriormente Confederación Sindical de Intermedios y Altos Ejecutivos (MHP)), en la que alega el incumplimiento por los Países Bajos 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, 6 de noviembre de 2014

(Firmado) J. Jensen
Presidente

J. Rønnest

B. Byers