

HACIA UN ENFOQUE MÁS ECONOMICISTA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: REFLEXIONES CRÍTICAS A LA LUZ DEL MARCO ESTRATÉGICO 2014-2020

M.^a Teresa Igartua Miró

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Sevilla*

EXTRACTO

Tras la incertidumbre inicial sobre la aprobación de una nueva Estrategia comunitaria tras la expiración de la anterior, finalmente hemos conocido la Comunicación de la Comisión sobre el Marco Estratégico 2014-2020 en materia de Seguridad y Salud. El documento, aunque en apariencia continúa la línea trazada por sus precedentes, presenta nuevos perfiles y reubica los centros neurálgicos, reflejo de un nuevo enfoque más economicista y menos humanista de la tutela de la seguridad y salud en el trabajo. La irrupción con fuerza de conceptos como la competitividad, la rentabilidad, la productividad, la empleabilidad o la prolongación de la vida activa, que engarzan de manera natural con otras Estrategias Comunitarias, se enmarcan en un claro viraje hacia una Europa menos social. No obstante, cabe apreciar algunos aspectos positivos, en particular la centralidad de las enfermedades relacionadas con el trabajo y la necesidad de utilización de herramientas no legislativas, ante el relativo fracaso de la aplicación del acervo jurídico comunitario. Late una especial preocupación por las pequeñas empresas, cuyas especiales dificultades, bien conocidas, siguen sin contar con respuestas adecuadas, en especial a nivel interno.

Palabras claves: seguridad, salud, rentabilidad, productividad, pymes y riesgos emergentes.

Fecha de entrada: 08-01-2015 / Fecha de aceptación: 21-01-2015

TOWARDS A MORE ECONOMIST APPROACH IN THE EUROPEAN POLICY OF SECURITY AND HEALTH AT WORK: CRITICAL REFLECTIONS ABOUT THE STRATEGIC FRAMEWORK 2014-2020

M.^a Teresa Igartua Miró

ABSTRACT

After initial uncertainty on the adoption of a new Community Strategy after the expiry of the above, we have finally met the Communication from the Commission on the Strategic Framework 2014-2020 on Safety and Health. The document, though apparently continues the line drawn by its precedents, presents new profiles and relocates the hubs reflection of a more economic and less humanistic approach of the safety and health at work guardianship. The strong inrush of concepts such as competitiveness, profitability, productivity, employability or longer working life, which naturally entwines with other Community Strategies, are part of a clear shift towards a less social Europe. However, we can see some positive aspects, in particular the centrality of work-related diseases and the need for use of non-legislative tools, due to the relative failure of the implementation of the Community legal acquis. There is a particular concern for small businesses, whose special difficulties, well known, have still no adequate answers, especially internally.

Keywords: safety, health, profitability, productivity, SMEs and emerging risks.

Sumario

1. Escasez de reformas normativas e «imperceptibilidad» de los cambios como punto de partida
2. El Marco Estratégico 2014-2020: ¿Fin de ciclo y cambio de enfoque?
 - 2.1. El contexto
 - 2.2. El balance de la situación
 - 2.3. El cambio de enfoque del Marco Estratégico 2014-2020
3. Seguridad y salud, productividad, competitividad, crecimiento y rentabilidad
4. Mejora de la seguridad y salud y prolongación de la vida activa
 - 4.1. Envejecimiento de la población y efectos sobre la seguridad y salud
 - 4.2. El problema en la legislación interna
5. Nuevos riesgos y riesgos emergentes: ¿Algo nuevo bajo el sol?
 - 5.1. Los riesgos psicosociales: Entre la preocupación y la desregulación
 - 5.2. Enfermedades del trabajo y riesgos emergentes
6. Seguridad y salud y pymes: El complejo equilibrio entre reducción de cargas y respeto de la garantía de los niveles de protección
7. El cambio de óptica en relación con los instrumentos a emplear. Un viraje hacia el uso de herramientas no legislativas

1. ESCASEZ DE REFORMAS NORMATIVAS E «IMPERCEPTIBILIDAD» DE LOS CAMBIOS COMO PUNTO DE PARTIDA

El estudio, aplicación e interpretación de las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo presenta, en la actualidad, una gran ventaja comparativa en relación con otros ámbitos del Derecho Laboral y de Seguridad Social, que cifraríamos en su alto grado de estabilidad normativa, frente a la acusada transitoriedad, eventualidad y coyunturalidad provocadas por la voracidad legislativa plasmada en sucesivas e, incluso, solapadas reformas. Lógicamente, de ello puede derivar un mejor y más amplio conocimiento de las instituciones, un asentamiento de las mismas, con mayores dosis de seguridad jurídica e, incluso, un grado más alto de aceptación del cumplimiento, aun cuando, como es sabido, desde las primeras normas laborales (aparecidas en el último cuarto del siglo XIX) la materia ya mostró las dificultades de aplicación y el importante nivel de resistencia al cumplimiento por parte de empleadores y trabajadores. Ahora bien, en la práctica, aun sin grandes novedades legales, asistimos a un importante fenómeno de cambio casi imperceptible y, por ello, más difícil de detectar, y a una clara influencia de factores sociales, económicos y culturales que repercuten de manera esencial en los planteamientos y en las tutelas del derecho en liza.

Las razones que subyacen a la escasez de nuevas normas reguladoras en este campo son sobradamente conocidas. En primer lugar, podríamos considerarla como fiel trasunto de la constatación a nivel global de que el principal problema de la seguridad y salud en el trabajo no es la ausencia de regulación legal sino su patente falta de aplicación y de cumplimiento real y eficiente, como se ha denunciado reiteradamente, en especial desde la OIT¹. En esta misma línea se mueve la Unión Europea que viene declarando que, en estos momentos, su interés principal no es seguir aumentando el ingente acervo comunitario sino, muy al contrario, actualizarlo, refundirlo e, incluso, simplificarlo². No obstante este posicionamiento, en segundo lugar, y ello resulta más preocupante, la falta de iniciativas legislativas en aras de la garantía de la seguridad y salud, nos parece que descansa en un latente desinterés por la materia, admitida implícitamente la idea de que son más acuciantes otros problemas, en especial, la falta de empleo, que la tutela de la salud.

¹ Este es, como es sabido, el punto de partida del [Convenio n.º 187](#) de la OIT, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, aprobado el 15 de junio de 2006 (Instrumento de Ratificación publicado en el BOE 4 de agosto de 2009), que intenta paliarlo a través de la implantación de una cultura nacional de la prevención y de promoción de la formación y la prevención de riesgos.

² También a nivel interno un sector doctrinal propugna la necesidad de elaborar un Código de Prevención que simplifique y sistematice la materia, para su mejor conocimiento, por todos, TUDELA CAMBRONERO, G.: «La protección de la seguridad y salud en España: balance y perspectivas», en Ramos Quintana, M. I., (dir.), *Salud en el trabajo y riesgos laborales emergentes*, Albacete: Bomarzo, 2013, pág. 34.

Centrados en nuestro país, a esta evidente desidia hay que sumar la asunción de unos planteamientos seguramente demasiado optimistas en relación con la considerable reducción de las cifras de accidentes de trabajo, reflejo natural de las abultadas cifras de desempleo, del frenazo del sector de la construcción³ y de la desaparición de determinadas prácticas laborales y salariales. Es más, sería sumamente interesante poder disponer de datos fiables acerca del simultáneo incremento de las enfermedades relacionadas con el trabajo, en especial de tipo psicológico o psicosomático con causa, al menos en parte, en el desempleo o el temor al mismo, en los cambios a la baja operados en las condiciones de trabajo y en las dificultades económicas que atraviesan muchos trabajadores, unidos a las mayores exigencias en materia de jornada, el incremento de la carga de trabajo y las responsabilidades, así como la importancia de la competitividad y el control de resultados.

A lo anterior deberíamos añadir que los escasos cambios normativos en materia de seguridad y salud, sin ser excesivamente significativos, arrojan algunos datos sobre los que reflexionar. El primero habría que residenciarlo en la propia forma de legislar, huyendo de la aprobación de disposiciones específicas, optando por incluir modificaciones en normas de contenido heterogéneo, a veces con difícil encaje. Pero es que, en segundo lugar, y ello es mucho más grave, se aprecia un cambio de rumbo desde una concepción de la seguridad y salud como un derecho básico del trabajador, inherente al contrato de trabajo, integrante del núcleo duro del ordenamiento laboral y máximo exponente de su carácter tuitivo, a una nueva visión del mismo como «carga» económica o traba para el empresario, de la que debe ser librado a toda costa. A esta cuestión en el ámbito interno nos referiremos *infra*.

Al hilo de estas modificaciones casi «sumergidas» e invadidas de cierto grado de invisibilidad, nos parece oportuno plantear el cambio de enfoque, hacia uno más economicista y menos social, que cabe apreciar en los nuevos derroteros tomados por la política comunitaria en materia de seguridad y salud, como es bien sabido, impulso motor de nuestro actual marco normativo en la materia. Y esta cuestión constituye el objeto de reflexión que va a ocupar estas páginas.

2. EL MARCO ESTRATÉGICO 2014-2020: ¿FIN DE CICLO Y CAMBIO DE ENFOQUE?

Finalmente, tras cierto tiempo de espera, con las consabidas dudas sobre si se procedería a aprobar una nueva Estrategia Comunitaria en Seguridad y Salud, en junio de 2014 hemos conocido la [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico](#)

³ En este sector en el periodo 2000-2012 el índice de incidencia de los accidentes con baja ha caído del 18,7 al 6,2% y los mortales del 22,9 al 9,4%, con una influencia, por tanto, enormemente significativa respecto a las cifras totales. Pueden consultarse estos datos en el [Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social](#). Pueden verse también las conclusiones que a la vista de los datos extrae TUDELA CAMBRONERO, G.: «La protección de la seguridad y salud...», cit., pág. 41.

y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020⁴. El texto merece, antes de entrar en el análisis de aquellos aspectos que revisten, a nuestro juicio, mayor trascendencia, una valoración de tipo general e, incluso, alguna comparación con la Estrategia anterior. Basta ahora también señalar que es patente el cambio en la denominación que pasa de Estrategia comunitaria a Marco Estratégico. Alteración que, seguramente, no resulta casual. A vuelo de pluma, impresión que vendrá confirmada en el análisis posterior, destila una menor implicación o un compromiso menos enérgico con la seguridad y salud en el trabajo en sí misma considerada y una enorme preocupación por los temas económicos y por algunos cambios sociales con repercusión en el ámbito que nos ocupa.

2.1. EL CONTEXTO

Parte el nuevo Marco Estratégico tanto del amplio corpus legislativo aprobado ya por la Unión Europea como del fomento de la aprobación de Estrategias propias en los Estados Miembros (en adelante, EM), algo que ya ha sucedido en 27 de ellos. En este camino de impulso y promoción de la cultura preventiva, sigue la Unión en su defensa de que la prevención del riesgo y el fomento de unas condiciones más seguras y saludables en el lugar de trabajo son factores fundamentales no solo para mejorar la calidad del empleo y las condiciones laborales, sino también para promover la competitividad. La buena salud de los trabajadores tiene un efecto positivo directo y mensurable en la productividad y contribuye a mejorar la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social.

La elaboración del documento se ha visto precedida de distintos procesos de consulta entre las partes interesadas así como de diversas contribuciones (del Parlamento Europeo, del Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo), todos ellos favorables a poner en marcha una iniciativa de actuación estratégica. Asimismo, se realizó una conferencia sobre las condiciones de trabajo coincidiendo con el día dedicado a la seguridad y salud en el trabajo (28 de abril de 2014). Por último, se prevé una revisión del Marco Estratégico en 2016, a la vista de los resultados de la evaluación de la aplicación de la normativa comunitaria en la materia y de la revisión de la Estrategia Europa 2020.

2.2. EL BALANCE DE LA SITUACIÓN

El Marco Estratégico estima que parte de las mejoras en los resultados conseguidas se deben a una legislación exhaustiva y a las actuaciones de la Unión, aunque también de los EM y los agentes sociales. A modo de resultado global, se afirma que la mayoría de las iniciativas, legislativas y no legislativas, que se plantearon en la Estrategia anterior (2007-2012) se llevaron a la prácti-

⁴ Bruselas 6.6.2014, COM (2014) 332 final.

ca. Logros que vienen cifrados en los siguientes: 27 EM disponen de una Estrategia nacional; la tasa de incidencia de los accidentes se redujo en un 27,9%; las iniciativas de concienciación llevadas a cabo a nivel nacional y de la Unión Europea contribuyeron a consolidar una cultura de la prevención del riesgo y ayudó a mejorar la aplicación de la legislación en la materia y a aclarar la normativa de la Unión Europea.

Seguramente, se muestra la Unión en este punto demasiado autocomplaciente. Basta volver la vista atrás a algunos de los objetivos propuestos en la Estrategia anterior para comprobar cómo no han sido objeto de actuaciones efectivas y no existen cambios apreciables en relación con el punto de partida. Esta conclusión podemos reafirmarla si nos acercamos a los resultados no tan alentadores contenidos en el Informe de evaluación final sobre la aplicación de la Estrategia 2007-2012⁵ que, aunque parte de una valoración global que la considera relevante y que sus méritos radican principalmente en haber provisto de unas bases políticas claras y un marco para la coordinación y un sentido de dirección común para los actores nacionales, afirma que queda un importante campo para la mejora; en especial, la coordinación con la política medioambiental y la regulación de los químicos y su utilización por el REACH⁶ no han sido adecuadas. También queda un amplio camino por recorrer en el campo del diálogo social.

El informe, aun cuando de forma algo dubitativa, termina aconsejando la elaboración de una nueva Estrategia, coordinada con las políticas medioambientales y encaminada claramente hacia las dolencias musculoesqueléticas, el estrés y los fallecimientos ligados a cánceres de tipo profesional. Objetivo esencial de la misma ha de ser la implementación del marco legal con especial atención a las pequeñas empresas y las microempresas.

Un aspecto enormemente significativo que nos parece necesario resaltar es que el Informe plantea serias dudas sobre el alcance del papel de la Estrategia ya culminada en la mejora apreciada en los datos sobre accidentes y enfermedades, pues en ella influyen variados factores ajenos; en particular, de forma notable, la crisis económica. Pero es que incluso, a consecuencia de la falta de datos fiables, considera que es imposible valorar exactamente si se ha cumplido el objetivo de reducción de la cifra de accidentes marcada por la Estrategia⁷.

El mencionado Informe recomienda la conexión de una posible nueva Estrategia, aspecto plasmado de forma evidente en el texto aprobado, con las políticas destinadas a asegurar la competitividad, la productividad y el crecimiento, e insiste en el ahorro de costes y en la reducción

⁵ DG Employment, Social affairs and inclusion, Final Report: Evaluation of the European Strategy on safety and health at work 2007-2012, Denmark, 2013.

⁶ Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction on chemicals) (DOUE L 396, de 30 de diciembre de 2006).

⁷ Vid. con más detalle las recomendaciones sobre una nueva Estrategia y sus contenidos en DG Employment, Social affairs and inclusion, Final Report..., cit., págs. 189 y ss.

del absentismo, cuestión más olvidada en el Marco Estratégico. A ello añade, como lógica consecuencia de los cambios apreciados en la incidencia de los riesgos y en la continua atención que se ha prestado a la seguridad en el trabajo y al accidente, la necesidad de una Estrategia más centrada en los aspectos de salud y relacionados con el mantenimiento de la vida activa, así como un papel más activo en la investigación de los nuevos riesgos, no limitándose a una tarea de control.

En términos generales, pese a concluir que la mayoría de las acciones se han llevado a cabo, afirma que existen importantes lagunas, así en el terreno de la implicación de los interlocutores sociales; en el campo de los datos estadísticos y otros análogos. Además, pone de relieve la necesidad de un enfoque más preocupado por el efecto de algunas medidas preventivas en determinadas empresas (especialmente pymes), la interacción de la salud y la seguridad en el trabajo con el entorno y las sustancias químicas y la prevención eficaz de las enfermedades profesionales y las enfermedades relacionadas con el trabajo.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, sin lugar a dudas, el aspecto donde la Estrategia ha cumplido de manera menos eficiente sus objetivos ha sido en relación con la necesidad de adaptar, mejorar y simplificar el marco jurídico existente⁸, donde los avances brillan por su ausencia. También se preveía evaluar su aplicación⁹. Y es que el propio Informe concluye que, aunque se han llevado a cabo muchas de las acciones previstas, como el intercambio de buenas prácticas o los preparativos para la revisión de la legislación, en la práctica la actualización y simplificación del marco legal ha sufrido pocos progresos significativos y siguen existiendo dos lagunas fundamentales, en relación con la subcontratación y con los servicios de prevención.

2.3. EL CAMBIO DE ENFOQUE DEL MARCO ESTRATÉGICO 2014-2020

Si comparamos el planteamiento y el contenido del Marco Estratégico 2014-2020 con las dos Estrategias anteriores, el balance global resultaría negativo en orden a la defensa y tutela de la seguridad y salud. A nuestro modo de ver la cuestión, cabe apreciar un retroceso de los aspectos sociales, un menor reflejo de la preocupación por la mejora del bienestar en el trabajo¹⁰

⁸ Lo único que ha sido objeto de simplificación son los informes de aplicación de las Directivas, *vid.* [Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007](#), por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus directivas específicas y las Directivas 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE y 94/33/CEE del Consejo, a fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica (DOUE L 165, de 27 de junio de 2007).

⁹ Puede consultarse la [Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación práctica de las Directivas \[COM \(2004\)\]](#) –no publicada en DO–, en la que se contienen interesantes conclusiones sobre la efectiva aplicación de la política de seguridad y salud en los distintos Estados miembros.

¹⁰ En contraposición esta era, sin lugar a dudas, preocupación esencial en la nueva Estrategia comunitaria (2002-2006). [Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre una nueva Estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo \(2002-2006\)](#) (DOCE C 1631, de 5 de julio de 2002). No obstante, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo continúa trabajando con ahínco en este tema, *vid.* entre otros, «Wellbeing at work: creating a positive

y una acusada tendencia a un incremento del desvelo por el problema de los costes económicos, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y por los posibles problemas de seguridad y salud derivados de la prolongación de la vida activa.

Se echa en falta un planteamiento más decidido de mejora permanente de los niveles de seguridad, como el contenido en la última Estrategia aprobada el 25 de junio de 2007¹¹, en la que se pretendía fomentar un mayor progreso, partiendo del impulso del texto anterior, basado en un enfoque global del bienestar en el trabajo que, según el Consejo, permitió reactivar las políticas de prevención y mejoras significativas. Aunque también se señalaba, a fin de lograr sus objetivos, que la salud y seguridad en el trabajo no solo preservan la vida y la salud de los trabajadores y aumentan su motivación sino que también desempeñan un papel fundamental para incrementar la competitividad y la productividad de las empresas y contribuir a la viabilidad de los sistemas de protección social, mediante la reducción de costes. Este último objetivo se logrará como consecuencia del primero y primordial que es la propia y necesaria mejora permanente de la seguridad y salud, que por sí misma constituye el valor a tutelar.

A modo de conclusión, nos parece que el nuevo Marco Estratégico destila una menor preocupación y atención, quizás porque erróneamente se estima como un objetivo satisfecho, en la cultura preventiva y la formación. Un aspecto crucial de la Estrategia anterior, y sobre el que parece haberse pasado página, a pesar de su relevancia para la eficacia de las políticas preventivas, era el fomento de cambios de comportamiento de los trabajadores y al mismo tiempo animar a los empresarios a adoptar enfoques que favorezcan la salud. Mostraba especial preocupación por el principio de adaptación, reflejado en un alto nivel de atención al diseño de los lugares de trabajo, que ha de garantizar la aptitud de los trabajadores para el empleo durante toda su vida profesional y adaptarse a las necesidades individuales de los trabajadores de más edad y los trabajadores discapacitados. Pero también ponía especial énfasis en la necesidad de fomentar, a todos los niveles de la educación y en todos los ámbitos, cambios en los modelos de comportamiento en relación con la seguridad y salud en el trabajo. A pesar de la falta de atención a esta cuestión, los resultados del Informe de Evaluación no son demasiado halagüeños, pues refleja que aunque la mayoría de los Estados están trabajando para incluir la seguridad y salud en sus programas de enseñanza¹², no forma parte de sus preocupaciones primarias y se ha hecho un uso limitado de las oportunidades de financiación ofrecidas a través de los fondos europeos. Y esta conclusión refleja una realidad patente también en nuestro país y que, sin lugar a dudas, impide avanzar hacia el logro de la garantía de una eficaz protección de los trabajadores.

workenvironment», E-fact- 76, OSHA, Luxemburgo, 2013; «Well-being at work: creating a positive workenvironment. Literature Review», OSHA, Luxemburgo, 2013.

¹¹ **Resolución del Consejo de 25 de junio de 2007**, vista la Comunicación de Comisión de 21 de febrero de ese mismo año: mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo (DOUE C 145, de 30 de junio de 2007).

¹² Sobre algunas de las actuaciones emprendidas en nuestro país, entre otros, MOLINA MARTÍNEZ, A.: «La prevención de riesgos laborales. Un tema educativo emergente», *Aula*, 17, 2011, págs. 187 y ss.

Profundizaremos en algunos de estos aspectos al tratar en los epígrafes siguientes las cuestiones que a nuestro juicio mejor reflejan el cambio de rumbo o de enfoque de la política europea de seguridad y salud.

3. SEGURIDAD Y SALUD, PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD, CRECIMIENTO Y RENTABILIDAD

El análisis detenido del Marco Estratégico puede resultar en cierto modo desalentador en la medida en que es fiel reflejo de un posicionamiento de la Unión cada vez más escorado hacia intereses más marcadamente economicistas y, en consecuencia, más alejado de una clara preocupación por los aspectos sociales y humanos que subyacen en la mejora de la salud y la garantía de los derechos de los trabajadores. Esta afirmación se plasma en la irrupción con fuerza en el documento de conceptos ya habituales en otras normas laborales como la competitividad y la rentabilidad.

Ciertamente no estamos ante un aspecto totalmente desconocido en textos anteriores pero ahora su puesta en valor, la necesidad de satisfacción de objetivos como la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social y una visión de la prevención como vehículo de satisfacción de exigencias de tipo económico se han incrementado de forma notoria. Así, en la Estrategia 2007 aunque se destacaba la importancia de la salud y seguridad en la agenda política comunitaria por motivos económicos, también se aludía de forma expresa y de manera insistente a las razones humanas que subyacen a la tutela del trabajador en este ámbito. Valor irrenunciable de la vida humana que debería prevalecer en todo caso y sobre consideraciones de otro orden, en especial de carácter exclusivamente crematístico.

Para reafirmar el anterior planteamiento, bastará con traer a colación un ejemplo extraído del propio Marco Estratégico, cuyo punto de partida se sitúa en la afirmación relativa a que la buena salud de los trabajadores tiene un efecto positivo directo y mensurable en la productividad y contribuye a mejorar la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social. Además, se presta especial atención a los datos provenientes de un estudio de la Asociación Internacional de la Seguridad Social sobre los elevados coeficientes de rendimiento que arroja la inversión en prevención¹³. Ello se acompaña de la aportación de los elevados costes económicos de los accidentes, entre ellos, por su importancia, los correspondientes al ámbito de la Seguridad Social. En este sentido, cabe criticar la interesada combinación de intereses distintos e, incluso, cierta confusión de planos. Obviamente, la mejora de las condiciones de seguridad y salud puede repercutir positivamente y suponer un ahorro de costes, relevante en el terreno de la Seguridad Social, pero aun cuando el objetivo de «sostenibilidad» del sistema sea crucial desde un punto de vista financie-

¹³ «The return on prevention: calculating the cost and benefits of investments in occupational safety and health in companies» (El rendimiento de la prevención: cálculo de los costes y beneficios de las inversiones en salud y seguridad en el trabajo en las empresas), <http://www.issa.int>.

ro, no puede subordinar ni condicionar las decisiones en el terreno de la seguridad y salud, pues la trascendencia de los bienes jurídicos en juego le hace merecedor de un tutela propia, que debe mantenerse al margen de intereses ajenos y de decisiones propias de otros campos de actuación. No resulta novedoso afirmar que la inversión en prevención a la larga es rentable, pero el beneficio no debe buscarse exclusivamente en la esfera económica puesto que la meta es el logro de la eficaz garantía de la tutela del derecho del trabajador, la mejora de su salud e, incluso, la mejora de los niveles de bienestar alcanzados, incluso cuando en su consecución no quepa apreciar un ahorro patente equiparable al que resulta de la mera evitación de un accidente.

Pero es que, ahondando más en el texto, casi veladamente, empezamos a ver cierta permisividad para abrir el portillo a la realización de ponderaciones costes-beneficios, inadmisibles dentro del acervo jurídico comunitario vigente. Reflejo de lo anterior lo hallaríamos en la afirmación relativa a que «hay que tener en cuenta las repercusiones positivas en el crecimiento y la productividad de la disminución del número de accidentes y la reducción de la incidencia de las enfermedades graves» pero también, a la hora de tomar medidas, «deben tenerse debidamente en cuenta los costes para las empresas». No sabemos, exactamente, dada la ambigüedad y la imprecisión de la fórmula empleada, hasta dónde se pretende llegar ni qué implica «tener debidamente en cuenta». A la vista de la Directiva Marco y del resto del marco jurídico hasta ahora aprobado, que no ha admitido en ningún caso el «razonablemente posible» de las normas anglosajonas, no cabría tolerar exenciones de cumplimiento ni rebajas del nivel de protección basadas exclusivamente en el elevado coste de las medidas de seguridad y salud en el trabajo. Lógicamente esta afirmación no supone en modo alguno un blindaje frente a futuros cambios normativos que caminen en esta dirección, en especial en el campo de juego de las pequeñas y micro-empresas.

En esta línea, aspecto en el que incidiremos en el epígrafe siguiente, se traen ahora en el texto a colación conceptos ciertamente en boga, así el de «empleabilidad» que, en puridad, poco o nada tienen que ver con los aspectos esenciales y las garantías básicas que deben mantenerse en el ámbito concreto que nos ocupa.

Esta idea de rentabilidad de la prevención late también en los planteamientos que pretenden incentivar los sistemas de gestión de empresa saludable, a los que nada habría que objetar siempre que el objetivo sea, además de la mejora de los niveles de prevención de riesgos, la promoción de la salud; planteamiento que habría de venir fundamentado en principios como el logro de la calidad de vida en el trabajo o la mejora continua y la motivación de los trabajadores, pero sí si se produce un tránsito hacia meras certificaciones, con el consiguiente coste adicional para las empresas, que no se traduzcan en una tutela patente de tales valores¹⁴.

¹⁴ Según los datos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que participa en las iniciativas conjuntas de la Red Europea de Promoción de Empresas Saludables en el Trabajo, 21 empresas españolas han sido reconocidas como modelos de buenas prácticas en promoción de la salud en el trabajo; puede consultarse la información en <http://www.enwhp.org/european-toolbox.html>.

4. MEJORA DE LA SEGURIDAD Y SALUD Y PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA

4.1. ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD Y SALUD

Obviamente, a todos nos alcanza la trascendencia de los cambios demográficos operados en los últimos años, el evidente crecimiento de la esperanza de vida y su repercusión en el mundo del trabajo y, de modo especial, en el percibo de pensiones de jubilación. Ahora bien, aun partiendo de la indudable realidad que subyace a este planteamiento, no dejan de resultar llamativas algunas de las afirmaciones contenidas en el Marco Estratégico, quizás por su relativa novedad o por su crudeza. Esto es, por poner de manifiesto de forma tan patente que un factor positivo, un logro como es el aumento de la esperanza de vida, sumado a la incuestionable disminución de la tasa de natalidad, se torna en un problema, debido a sus importantes repercusiones económicas. En este sentido, puede sorprender que el Marco Estratégico afirme sin tapujos que evitar que los trabajadores sufran accidentes graves o padezcan enfermedades profesionales y procurar que disfruten de buena salud a lo largo de toda su vida laboral, desde el primer empleo, es clave para que puedan trabajar más tiempo¹⁵.

A nuestro modo de ver la cuestión, en esta aseveración cabe apreciar cierta mutación en el objetivo primordial de la seguridad y salud en el trabajo pues ya no se persigue solamente o preponderantemente la tutela de los bienes jurídicos implicados o la indemnidad del trabajador, sino que se busca un fin centrado en otros intereses menos altruistas y más metalizados: lograr un incremento del tiempo en que el trabajador puede prestar sus servicios¹⁶. Lógicamente, en

¹⁵ La OMS viene definiendo el envejecimiento activo como el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Planteamiento que también avala la OIT que considera necesario adoptar políticas y prácticas sólidas en materia de seguridad y salud en el trabajo que inviertan en la seguridad, la salud y el bienestar de los trabajadores durante su vida laboral, para mantenerlos empleados más tiempo y mejorar su bienestar. «Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo de trabajo en transformación», Ginebra, Día Mundial de la Seguridad y Salud, 28 de abril de 2010, pág. 8. Puede verse ILMARINEN, J.: «Promoción del envejecimiento activo en el trabajo», Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2012, Año Europeo del envejecimiento activo, <http://osha.europa.eu> y www.envejecimientoactivo2012.net. GIRÓ MIRANDA, J. (coord.): *Envejecimiento activo, envejecimiento en positivo*, Universidad de La Rioja, 2006. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: «Envejecimiento activo: política social y derecho», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 160, 2013, págs. 63 y ss.

¹⁶ El problema preocupa en toda Europa y está siendo objeto de regulación en los distintos EM. En nuestro país, como es bien conocido, se ha aprobado en fechas más o menos recientes, el **Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo**, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de más edad y promover el envejecimiento activo (BOE 16 de marzo), que omite cualquier referencia a la seguridad y salud y que se centra en modificar la jubilación y en la compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo, reformando también el contrato de relevo y la jubilación parcial.

una interpretación restrictiva y sistemática, hemos de entender que esta aseveración viene referida exclusivamente a la prolongación de la vida activa, ya materializada en nuestro país en la relativamente reciente reforma en el plano de la Seguridad Social¹⁷, y no da entrada a mayores exigencias en relación con incrementos en la duración de la jornada de trabajo. Con este planteamiento viene a considerarse que se contribuye a combatir los efectos a largo plazo del envejecimiento de la población, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Tan importante resulta este objetivo para la Comisión que convierte el combatir el cambio demográfico en el tercero de los retos insertados en el Marco Estratégico, en claro engarce con la sostenibilidad de las pensiones, poniendo en conexión una vida laboral sostenible y un envejecimiento activo y saludable, con la necesidad de gozar de salud y seguridad, fomentando una cultura de la prevención. Este objetivo se lograría a través de medidas de adaptación de los lugares de trabajo a esta nueva realidad, de la mejor organización del trabajo, incluida la jornada laboral, la accesibilidad del puesto y las intervenciones dirigidas a los trabajadores de más edad.

Atención específica se presta a las medidas de reintegración y rehabilitación que permitan que los trabajadores vuelvan al trabajo rápidamente tras un accidente o una enfermedad, a fin de evitar su exclusión permanente del mercado de trabajo. No obstante, tampoco debemos desconocer que en la práctica esta vuelta al trabajo debe venir marcada por la plena recuperación de la salud, basada en criterios médicos, y puede dar lugar a situaciones abusivas por parte del empresario. Así, por ejemplo, en el orden interno este asunto ha ocupado la atención del Tribunal Supremo¹⁸ que declaró nulo el despido del trabajador en situación de incapacidad temporal producido tras la advertencia de ser despedido si no se daba de alta y se reincorporaba al trabajo, por entenderlo atentatorio contra su derecho a la integridad física. Tampoco aquí, desde luego, la Comisión opera en un campo totalmente inexplorado con anterioridad, pues es cierto que un objetivo parcialmente coincidente aparecía en la Estrategia anterior, que en términos más generales hacía especial hincapié en la necesidad de actuar a favor de la rehabilitación y la reintegración de los trabajadores que hayan padecido un accidente de trabajo, una enfermedad profesional o una discapacidad, pero de nuevo aquí el planteamiento, al menos sobre el papel, parecía esgrimir una mayor preocupación por la tutela de la seguridad y salud de los trabajadores que por las consecuencias económicas de la situación descrita.

El reto perseguido se presenta en términos bastante claros, además de sumamente ambicioso, pero no resulta tan fácil averiguar el tipo de medidas específicas que hayan de ponerse en marcha para un logro efectivo y eficiente de la prolongación en condiciones saludables de la vida activa.

¹⁷ Por todos, LÓPEZ CUMBRE, L.: «La Reforma de la Seguridad Social de 2011: exigida por los mercados, necesaria para el Estado»; MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A.: «La Reforma de la jubilación», ambos trabajos en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núms. 29-30, 2012.

¹⁸ STS de 31 de enero de 2011 (rec. núm. 1532/2010).

Se echan en falta aspectos más concretos, inclusión de actuaciones específicas y datos clarificadores en relación con la accesibilidad del puesto o con los umbrales de edad a partir de los cuales habría que incluir a los trabajadores en el colectivo de los de más edad. Obviamente, el objetivo perseguido solamente se consigue a través de entornos de trabajo seguros y saludables, basados en la calidad, la promoción y la mejora continua.

Por su parte, asistimos nuevamente a un emparejamiento, bastante interesado, del tema de la seguridad y salud en el trabajo, con aspectos en los que se afana de modo especial la Unión dentro de otros marcos estratégicos y que poco o nada tienen que ver con la temática que nos ocupa, en concreto el desarrollo de la empleabilidad¹⁹ a lo largo de toda la vida, hasta ahora un concepto más centrado en el potencial y las capacidades profesionales del sujeto para incrementar sus posibilidades de acceso al empleo que en la mejora de sus condiciones de vida y trabajo, como es obvio. El de empleabilidad se ha convertido, sin duda, en un concepto recurrente, incluido en distintos movimientos de reforma en los últimos tiempos, que en nuestro país viene utilizándose como excusa para justificar normas que conllevan una clara precarización laboral y para la descausalización de la contratación temporal. Paradigmáticos son los ejemplos del contrato de primer empleo joven o el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa. Medidas que, por tanto, caminan en una dirección absolutamente contraria a la mejora de la calidad del trabajo y el incremento del bienestar que serían clave para una prolongación efectiva y saludable de la vida activa. Para el Marco Estratégico la empleabilidad puede mejorarse con diversos productos y servicios innovadores en el ámbito de las TIC, por ejemplo, el trabajo asistido por el entorno, del que no aporta ningún dato adicional pero que viene a conectar con programas ya puestos en marcha como el de vida cotidiana asistida por el entorno²⁰.

Es habitual extraer importantes conclusiones con incidencia en el terreno de la tutela de la seguridad y salud del incremento de la edad del trabajador, pues con frecuencia se afirma que suele

¹⁹ Entre otros, CRISTÓBAL RONCERO, R.: «Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 161, 2014, págs. 159 y ss.; MARÍN CORREA, J. M.: «Contratación estable y empleabilidad: RDL 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los jóvenes», *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2014, págs. 8 y ss.; MOLINA NAVARRETE, C.: «La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio de 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial», *RTSS.CEF*, núm. 370, 2014, págs. 59 y ss.; NIETO ROJAS, P.: «La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo», *Revista de Información Laboral*, núm. 2, 2014, págs. 43 y ss.; SALIDO BANÚS, J. L.: «Nota breve y de urgencia sobre el Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 36, 2014, págs. 1 y ss.

²⁰ Programa de vida cotidiana asistida por el entorno (AAL), **DOUE L 201/49, de 30 de julio de 2008**, para envejecer mejor en la sociedad de la información, que hace también referencia al ámbito del trabajo y la mejora de la empleabilidad de las personas mayores. *Vid.* la **Decisión n.º 554/2014/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2014** relativa a la participación de la Unión en el programa de investigación y desarrollo «vida cotidiana asistida y activa», emprendido conjuntamente por varios Estados miembros (DOUE L 169, de 7 de junio de 2014).

propiciar una pérdida de determinadas capacidades psicofísicas, un incremento de la siniestralidad laboral²¹, una mayor incidencia de enfermedades crónicas o la prolongación de las bajas laborales. Circunstancias que llevarían a plantearse la necesidad de incluir junto a otros factores como el género²², sobre el que existe un alto grado de consenso, la variable de la edad²³ en las políticas preventivas en las empresas a fin de lograr la adaptación de las medidas preventivas y de mejora a las necesidades del colectivo²⁴. No obstante, como es lógico, también la edad aporta una serie de desarrollos positivos de capacidades de tipo intelectual o relacionados con la experiencia o la competencia profesional que deberían ser objeto de una mayor atención y que en puridad resultan importantes activos a potenciar en la empresa, no siempre interesada en los mismos y que en la práctica encuentra grandes incentivos y facilidades para sustituir a estos trabajadores por otros más jóvenes en condiciones más precarias, con el consiguiente ahorro de costes.

4.2. EL PROBLEMA EN LA LEGISLACIÓN INTERNA

Como es bien conocido, no existe en la legislación interna una regulación específica en el ámbito de la prevención de riesgos destinada a los trabajadores de más edad, ni suelen incluirse expresamente entre los denominados grupos especiales de riesgo (especialmente sensibles, menores, trabajadoras embarazadas o de parto reciente y trabajadores temporales o que prestan

²¹ Algunos datos significativos en GARCÍA BARREIRO, A.; GALLEGU, I. y MAQUEDA, J.: «Siniestralidad laboral y envejecimiento de la población trabajadora (España 1997-2002)», *Revista de la Sociedad Española de Medicina y Seguridad en el Trabajo*, vol. 1, n.º 1, 2005, págs. 79 y ss.

²² Cuestión a la que, a diferencia de las Estrategias anteriores, no se presta una atención específica a pesar de que queda aún un arduo camino por recorrer pese a las actuaciones emprendidas, en especial en el campo de la investigación y de las políticas sanitarias, con poco reflejo a nivel normativo o en la práctica preventiva de nuestras empresas. Sobre esta temática puede verse, entre otros GARCÍA MURCIA, J.: «Mujer y salud en el trabajo: algunas líneas de tendencia y dos notas de actualidad», en *Mujer, trabajo y seguridad social*, La Ley, 2010, págs. 591 y ss.; LLANO SÁNCHEZ, M.: «Protección de la salud de la mujer trabajadora: problemas, avances recientes y nuevos enfoques de investigación e intervención», en AA. VV. (VALDÉS DAL-RE, F. y QUINTANILLA NAVARRO, B., dirs.), *Igualdad de género y relaciones laborales*, MTIN-Fundación Largo Caballero, Madrid, 2008, págs. 345 y ss.; RIVAS VALLEJO, R.: «Salud y género: perspectiva de género en la salud laboral», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2008 (núm. extra 74), págs. 227 y ss.; SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: «Igualdad de género y salud laboral: propuestas institucionales, realidad normativa y práctica convencional», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, pág. 149 y ss. Vid. el documento «Mainstreaming gender into occupational safety and health practice», OSHA, 2014.

²³ Puede verse VALLADARES, J. C. y LLAMAS MUÑOZ, M. J.: «La gestión del factor edad desde la prevención de riesgos laborales», *Prevención: Revista Técnica de Seguridad y Salud Laborales*, núm. 197, 2011, págs. 24 y ss.

²⁴ Con mayor detalle, puede verse URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: «Envejecimiento y prevención de riesgos laborales», *Lan Harremanak*, núm. 24, 2011, págs. 17 y ss.; CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y MORENO MÁRQUEZ, A.: «Prevención de riesgos laborales y trabajadores maduros», en MERCADER UGUINA, J. R., *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito social*, Valladolid: Lex Nova, 2009, págs. 307 y ss.; FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: «El incremento de la edad de jubilación y la prevención de riesgos laborales», *Revista Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, núm. 98, 2012, págs. 38 y ss.

servicios cedidos por una empresa de trabajo temporal). No obstante lo anterior, a este nuevo planteamiento o reto lanzado por la Unión Europea, debe sumarse que ya la OIT había manifestado su preocupación por este tema en la Recomendación n.º 162 sobre los trabajadores de edad, de 23 de junio de 1980, en cuyo contenido encontramos disposiciones concretas centradas en los aspectos preventivos. Como punto de partida sitúa la necesidad de realizar estudios que permitan la identificación de aquellas actividades en las que el proceso de envejecimiento pueda ser más rápido y de aquellas otras en las que los trabajadores de más edad encuentren dificultades de adaptación a las exigencias del trabajo. La finalidad de estos estudios no sería otra que determinar sus causas y proponer soluciones apropiadas.

Para combatir dificultades de adaptación ligadas al envejecimiento propone medidas encaminadas a corregir las condiciones de trabajo y de medio ambiente de trabajo que puedan acelerar el proceso de envejecimiento; modificar las formas de organización del trabajo y la ordenación de los horarios de trabajo que entrañen exigencias y ritmos excesivos en relación con las posibilidades de los trabajadores interesados, en especial limitando las horas extraordinarias; adaptar el puesto de trabajo y las tareas que este exige al trabajador que ocupa dicho puesto, utilizando todos los medios técnicos disponibles; prever una vigilancia más sistemática del estado de salud de los trabajadores y prever, en los lugares de trabajo, una supervisión adecuada para garantizar la higiene y la seguridad de los trabajadores. A ello se suman una serie de medidas para modificar los horarios y la organización del trabajo (punto 14), flexibilizándola a favor del trabajador, limitando la duración de la jornada e incrementando los tiempos de descanso, así como la exoneración de los trabajos a turnos o nocturnos. Asimismo, refleja la incidencia de los sistemas de remuneración a rendimiento en los ritmos de trabajo y propone introducción de nuevos criterios para estos trabajadores.

Es preciso destacar que el objetivo de mejora de las condiciones de trabajo de los mayores de 55 años, con particular consideración a la mejora de su seguridad y salud en el trabajo, está incluido entre los generales de la [Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 \(Estrategia 55 y más\)](#)²⁵, que centra la atención en la flexibilización de la organización del trabajo, en especial en relación con la jornada, incluyendo una posible regulación de un nuevo supuesto de reducción de jornada para trabajadores de una determinada edad. Asimismo, se busca el impulso de medidas dirigidas al desarrollo de nuevas competencias y destrezas en el trabajo, a través de la rotación de tareas o enriquecimiento del puesto; estrategias organizativas que adapten los ritmos, descansos, turnos y horarios de trabajo a las condiciones físicas del trabajador o de la trabajadora mayor, y medidas que aborden cambios de la actividad de los trabajadores y de las trabajadoras; programas complementarios encaminados a mantener actualizados los conocimientos técnicos a nivel profesional (cualificaciones de adaptación). Por su parte, se destaca la importancia de la evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, formación e información para la seguridad y salud de los trabajadores y las trabajadoras de más edad.

²⁵ Publicada por [Resolución de 14 de noviembre de 2011](#) (BOE 24 de noviembre).

En esta línea de planteamiento centrado en la adaptación y la adecuación y en medidas de organización del trabajo, aunque previamente habría que reducir los riesgos ligados al envejecimiento y promover ambientes de trabajo saludables, cabría acudir en el orden interno a la aplicación de la correa reguladora contenida en el artículo 25 de la [Ley de Prevención de Riesgos Laborales \(LPRL\)](#)²⁶ dedicado a los trabajadores especialmente sensibles, en cuya formulación genérica y referida a características personales o estado biológico conocido, podría venir incluida sin demasiadas dificultades la edad o los efectos propios del envejecimiento²⁷. Ahora bien, como es sobradamente conocido la norma es genérica en demasía, imprecisa en su delimitación conceptual y parca en el establecimiento de medidas específicas encaminadas a la tutela de este tipo de trabajadores. Del precepto se pueden extraer tanto la obligación de adoptar medidas específicas de prevención, en especial de adecuación, que comienzan con su toma en consideración a la hora de realizar la evaluación de riesgos, como su clara conexión con principios como el de adaptación del trabajo a la persona²⁸ [art. 15.1 d) [LPRL](#)] perfectamente aplicables al caso que nos ocupa y, de acuerdo con una interpretación teleológica, extraer la obligación de cambio de puesto²⁹ de la genérica formulación referida a que «no serán empleados» en aquellos puestos en los

- ²⁶ Sobre esta cuestión, *in extenso* AGRA VIFORCOS, B.: «La tutela de los trabajadores especialmente sensibles en el desarrollo de su relación laboral», *Pecunias*, núm. 7, 2008, págs. 1 y ss.; COS EGEA, M.: «Los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos en la doctrina judicial», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 12, 2010, págs. 79 y ss.; LÓPEZ AHUMADA, J. E.: *Los trabajadores sensibles a los riesgos laborales*, Madrid: Marcial Pons, 2010; MORENO SOLANA, A.: «Las diversas controversias que se plantean en torno a los trabajadores especialmente sensibles», *Revista de Información Laboral*, núm. 7, 2014, págs. 107 y ss.; TOSCANI GIMÉNEZ, D.: «Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos», *Revista Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, núm. 38, 2007, págs. 46 y ss.
- ²⁷ Para MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: «Artículo 25. Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos», en SEMPERE NAVARRO, A. V. (dir.), *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, pág. 406, los trabajadores de más edad quedarían incluidos en el precepto legal, debido al posible deterioro físico y mental vinculado a aquella. También incluye la edad entre las características personales que pueden determinar la especial sensibilidad, FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: *Infracciones y sanciones en materia de prevención de riesgos laborales: la responsabilidad administrativa del empresario*, Granada: Comares, 2014, pág. 53. Posición contraria parece derivarse de la [STSJ Madrid de 13 de julio de 2011 \(rec. núm. 3160/2011\)](#) que afirma que aun no teniendo el carácter de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos en los términos previstos en la [LPRL](#), se mantendrá la mejora social prevista para las personas de mayor edad. También GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M. J.: «Recolocación por razones de enfermedad como deber empresarial en materia de prevención», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 7/2011, BIB 2011/1463, pág. 7.
- ²⁸ Para la [STSJ de Navarra de 22 de enero de 2010 \(rec. núm. 241/2009\)](#) del artículo se desprende una obligación de «adaptación» que afecta a todas las obligaciones empresariales y una obligación disyuntiva entre adecuar/adaptar o cambiar de puesto de trabajo, cuando sea posible.
- ²⁹ Tampoco se pronuncia en términos claros de obligación la [Estrategia Global para Trabajadores de Más Edad \(55 y más\)](#) ya citada, que se limita a establecer (punto 2.3) que «si de la evaluación de riesgos se concluyera, a pesar de llevar a cabo todas las medidas conforme a lo dispuesto en el apartado 2.2, que la edad pudiera comenzar a ser un handicap para que el trabajador o la trabajadora desempeñe determinados puestos de trabajo, deberán plantearse todas las opciones posibles, antes de su salida del mercado de trabajo. Entre ellas, como medida preventiva, podría ser objeto de análisis la posibilidad de aplicar medidas de flexibilidad interna en la empresa, incluyendo el cambio de puesto de trabajo, junto con otras estrategias que, desde un enfoque integral, estén dirigidas a la adaptación del puesto de trabajo con el fin de garantizar la seguridad y salud del trabajador o de la trabajadora mayor».

que por su especial sensibilidad pudieran ponerse en peligro ellos, a los demás trabajadores o a otras personas relacionadas con la empresa o cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, como han hecho, aun con matices, nuestros tribunales de justicia³⁰.

Uno de los puntos de mayor fricción sería el relativo al carácter transitorio o no de la situación que da origen a la sensibilidad que, a juzgar por lo sostenido en algunos pronunciamientos judiciales, deviene de todo punto esencial³¹. Pero, como ya hemos sostenido con anterioridad, la regulación legal es difícil de aplicar pues carece de precisión en relación con sus destinatarios, su alcance y límites o el órgano encargado de constatar la necesidad de la medida (se supone que los servicios de prevención); materias que podrían ser lógicamente objeto de negociación, pero escasamente plasmadas en los textos convencionales³². A nuestro juicio, con carácter general y no solo en relación con este grupo específico de trabajadores, falta una regulación que aclare los supuestos en que procede el cambio de puesto, antes de llegar a la consideración de una ineptitud sobrevenida, en especial para aquellos trabajadores que sufren problemas de salud o de inadaptación que deriva de las propias condiciones en que se presta el servicio.

A todo lo anterior se suma, obviamente, el problema añadido de la inexistencia en la empresa de puesto de trabajo adecuado a la edad, las circunstancias o las capacidades psicofísicas del trabajador, que se verá agravado desde el momento en que el colectivo vaya creciendo en núme-

³⁰ Para la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de enero de 2001 (rec. núm. 240/2001) en el caso de especial sensibilidad en el transcurso de la prestación de servicios, siendo lógico que ello comporte la necesidad de una movilidad funcional, el precepto ni lo establece ni por consiguiente regula su alcance y límites, lo único claro es que si se trata de una situación o estado transitorio, desaparecida la transitoriedad, el trabajador debe tener derecho a recuperar su puesto de trabajo habitual. El problema se plantea cuando en la empresa no exista puesto adecuado a la situación del trabajador afectado. La STSJ de Aragón de 12 de diciembre de 2012 (*Relaciones Laborales*, núm. 11, 2003, TSJ-1724) exoneró al empresario del pago del recargo de prestaciones en tanto ofreció al trabajador un cambio de puesto rechazado por este. Puede verse también la STSJ de Madrid de 12 de diciembre de 2007 (rec. núm. 4548/2007) que estima que no procede la extinción por ineptitud sobrevenida derivada de una dolencia previa a la prestación de servicios, que implica la aplicación del artículo 25 de la LPRL y el principio de adaptación del trabajo a la persona. *Vid.* también la STSJ de Cataluña de 30 octubre de 2006 (rec. núm. 149/2006).

³¹ Entre otras, consideran que el cambio solamente procede en situaciones transitorias, sin que exista derecho a la adscripción definitiva a otro puesto de trabajo las SSTSJ del País Vasco de 9 de julio de 2002 (rec. núm. 1312/2002) y de Castilla y León de 24 de abril de 2001 (rec. núm. 275/2001). Sobre cambio provisional por factor estresante, la STSJ de Cantabria de 2 de noviembre de 2007 (rec. núm. 1984/2007).

³² Los convenios colectivos que abordan esta cuestión suelen limitarse a reiterar lo previsto en el artículo 25 de la LPRL en cuanto a la protección específica de este tipo de trabajadores; así, entre otros, el **II Convenio Colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores**, Resolución 13 de noviembre de 2012 (BOE de 27 de noviembre); **I Convenio Colectivo marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural**, Resolución de 22 febrero de 2011 (BOE de 8 de marzo); **I Convenio colectivo sectorial de limpieza de edificios y locales**, Resolución de 8 de mayo de 2013 (BOE de 23 de mayo); **Convenio colectivo estatal de perfumería y afines**, Resolución de 20 de septiembre de 2012 (BOE de 8 de octubre); **XXI Convenio colectivo estatal de contratistas ferroviarias**, Resolución de 7 de febrero de 2014 (BOE de 24 de febrero).

ro y vayan surgiendo necesidades de adaptación o cambio. Además, este planteamiento exigirá buscar nuevos equilibrios en las asignaciones de puestos y en el reparto de las tareas, puesto que si estas medidas conllevan sobre-esfuerzos de los trabajadores más jóvenes o que estos asuman las tareas más gravosas y exigentes físicamente o con un alto grado de carga mental, pueden provocarse efectos colaterales indeseados, en especial, el envejecimiento prematuro, que también se trata de evitar si lo que se persigue es prolongar la vida activa.

A estas dificultades como punto de partida cabe añadir la indeterminación acerca del umbral de edad a partir del cual considerar al trabajador «maduro» o de «edad avanzada», pues si ni siquiera existe acuerdo en la denominación menos aún en el colectivo que comprende³³. Seguramente en el campo que nos ocupa resulta imposible e ineficaz fijar una edad concreta o establecer medidas aplicables uniformemente y de forma rígida a estos trabajadores, en tanto influyen sobremanera otros factores como las características personales, el estado general del trabajador, su aptitud o la actividad realizada y el resto de condiciones de trabajo, atendida la diversidad del mundo laboral. Quizás no quepa avanzar más allá de la concienciación y sensibilización acerca del problema de la edad y sus repercusiones en la seguridad y salud en el trabajo, la ineludible inclusión de esta variable en la evaluación de riesgos y la planificación preventiva, como factores que pueden incidir en la generación o el incremento de los riesgos, e insistir en la necesidad de adoptar, cuando la situación lo exija, medidas de adaptación y/o adecuación de las condiciones, del tiempo o el puesto de trabajo, entre otras³⁴. Actuaciones que deberían venir marcadas por un importante grado de flexibilidad que permita su ajuste a las necesidades y exigencias derivadas del supuesto concreto. Planteamiento que tiene perfecta cabida, pese a las dificultades enumeradas, en el texto de la [LPRL](#).

Por su parte, la doctrina centra la atención, al igual que la OIT, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) en su [NTP 367](#) (Envejecimiento y trabajo. La gestión de la edad) y la [Estrategia 55 y más](#)³⁵ en la necesidad de intensificar la vigilancia de la salud a

³³ Sobre esta cuestión, también URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: «Envejecimiento y prevención...» cit., págs. 44 y 45; asimismo, COLLANTES IBÁÑEZ, P.: «Prevención de riesgos psicosociales y salud mental», en COLLANTES, M. P. y MARCOS, J. I.: *La salud mental de los trabajadores*, Madrid: La Ley, 2012, pág. 33. Como es sabido, a otros efectos el umbral suele fijarse en los 55 años, *vid.* el [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#), de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de más edad y promover el envejecimiento activo. Asimismo, la [Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo](#), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más) (BOE de 24 de noviembre). También, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: *Estudio de las condiciones de Seguridad y Salud Laboral en el colectivo de trabajadores de edad avanzada. «Mayores de 55 años»*, Junta de Castilla y León, 2013.

³⁴ Puede verse la [Guía para el abordaje del Envejecimiento en la Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales](#), Foment de Treball Nacional y Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, 2013.

³⁵ En ella se hace expresa referencia a la necesidad de tener en cuenta, entre otros, los siguientes factores: la movilidad limitada de las articulaciones, la disminución de la fuerza, reducción de la capacidad funcional física, reducción de la percepción y de la capacidad para tomar decisiones, reducción de la capacidad visual, reducción de la capacidad auditiva, capacidad de reacción ralentizada.

partir de una determinada edad³⁶. Medida que no debe plantear problemas si se respeta el carácter esencialmente voluntario de los reconocimientos, con las conocidas salvedades legales, pero que no cabe imponer de forma indiscriminada y obligatoria, como se ha destacado por algún pronunciamiento judicial³⁷. Vigilancia de la salud que, obviamente, reviste una especial trascendencia no solamente a título individual puesto que también puede servir para obtener valiosa información acerca de problemas de salud colectivos ligados al envejecimiento activo y cuestiones análogas, a fin de realizar estudios epidemiológicos y extraer conclusiones sobre situaciones de mayor riesgo, por ejemplo. Como consecuencia de lo anterior, la actuación preventiva en estos casos vendrá centrada de manera primordial en la adaptación de los tiempos y la carga de trabajo o el rediseño de los puestos de trabajo. Ahora bien, a la postre puede suponer un lastre para estos trabajadores por las reticencias propias que este tipo de medidas insertas en el ámbito propio de los poderes organizativos del empresario pueden suscitar en este último o llevar a soluciones más drásticas e indeseadas, como el despido por ineptitud, como también ha manifestado algún autor³⁸.

Sentado lo anterior, basta ahora con señalar que seguramente el Marco Estratégico piensa también en otro tipo de medidas, que en ningún caso explicita, que comiencen a implementarse con anterioridad durante la relación laboral y que permitan esa prolongación de la vida activa. Es verdad que hay empresas, también en nuestro país, que empiezan a centrar la atención en aspectos relativos a los estilos de vida saludables, a través de formación específica relativa a los hábitos de alimentación³⁹ o la promoción del ejercicio físico, entre otros. Esa prolongación únicamente va a lograrse a través de la promoción del bienestar en el trabajo o en la mejora permanente de la calidad del medio ambiente de trabajo, aspecto que parece ha quedado un poco relegado en los retos de la Unión frente a los planteamientos de textos anteriores. Cuestiones que, aunque también algo invisibles en la **LPRL**, engarzan con su propio objeto (art. 2) de promover la seguridad y la salud de los trabajadores y con el concepto de salud manejado por la OMS ya desde la década de los 50 del siglo pasado en términos de estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente ausencia de enfermedad.

³⁶ URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: «Envejecimiento y prevención...», cit., pág. 47.

³⁷ La STSJ de la Comunidad Valenciana 25 de enero de 2013 (rec. núm. 3092/2012) considera que vulnera el derecho a la intimidad la previsión de reconocimiento médico indiscriminado y obligatorio para todos los conductores de autobús a partir de los 45 años, pues no estamos ante un supuesto del artículo 22.1 de la **LPRL**, no es proporcional y además ya existen determinados controles de aptitud regulados legalmente.

³⁸ Así, entre otros, URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: «Envejecimiento y prevención...», cit., pág. 50. Muestra de esta preocupación se refleja también en la previsión de específicas medidas, seguramente insuficientes, que intentan evitar la discriminación de los trabajadores de más edad en los despidos colectivos en el **Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo**, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de más edad y promover el envejecimiento activo.

³⁹ Esta tendencia también se constata en el documento de la OIT «Riesgos emergentes...», cit., pág. 14.

5. NUEVOS RIESGOS Y RIESGOS EMERGENTES: ¿ALGO NUEVO BAJO EL SOL?

5.1. LOS RIESGOS PSICOSOCIALES: ENTRE LA PREOCUPACIÓN Y LA DESREGULACIÓN

Lógicamente, no estamos ante un campo nuevo de actuación pero sí cabe apreciar un enfoque algo divergente. Se pretende seguir avanzando en la investigación y el estudio de estos riesgos, a fin de adaptar el marco de actuación a los cambiantes patrones de trabajo y a los riesgos emergentes. Como es bien sabido, pese a la notable atención que las sucesivas Estrategias han prestado a esta cuestión y los loables objetivos de la Unión en relación con algunos de ellos, acompañados de avances principalmente en el terreno de la identificación y la investigación, las actuaciones en el ámbito normativo han brillado por su ausencia y tampoco han tenido reflejo en actuaciones realmente efectivas, quedando un amplísimo camino por recorrer e ingentes problemas jurídicos relativos, en especial, a problemas como el estrés, la violencia, el acoso o los trastornos psicológicos derivados del trabajo. En el terreno de los riesgos psicosociales, cada vez con mayor incidencia, como es patente, y relacionados con aspectos propios de la organización del trabajo e influenciados por factores diversos de tipo endógeno y exógeno y por la propia personalidad del trabajador, los progresos de la Unión no pueden ser considerados demasiado relevantes y los principales, ya algo lejanos en el tiempo, se han plasmado en un Acuerdo Marco sobre el estrés laboral de 8 de octubre de 2004 (incorporado como anexo al acuerdo interconfederal para la Negociación Colectiva 2005) que incluye como factores de riesgo psicosocial la organización del trabajo, las condiciones del mismo, el entorno en el que se desarrolla, sus perspectivas e incertidumbres, así como factores de corte subjetivo como presiones sociales o emocionales, o relacionados con los sentimientos y las impresiones. Con posterioridad se aprueba también un Acuerdo Europeo sobre el acoso o violencia en el trabajo de 26 de abril de 2007⁴⁰.

En este ámbito, si bien es verdad que en los ordenamientos internos algunas influencias vienen del marco europeo, el camino recorrido es claramente insuficiente. Junto a la necesidad de mayores y mejores instrumentos para el estudio y la delimitación jurídica del problema, la asignatura pendiente sigue siendo la evaluación de riesgos. Si nos centramos en el Informe de evaluación de la Estrategia anterior ya citado, concluye que la mayoría de los EM han incorporado iniciativas encaminadas a prevenir estos problemas en sus Estrategias nacionales y que a nivel europeo se publicó un informe de buenas prácticas y se han tomado iniciativas de colaboración o de celebración de conferencias, en especial relacionadas con el bienestar psíquico o su ausencia. Sin embargo, se echan en falta actuaciones más centradas en quienes padecen enfermedades

⁴⁰ GARCÍA VIÑA, J.: «Situación de la violencia en el trabajo en España y en otros países europeos», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2010, págs. 1 y ss. de la versión consultada en www.laleydigital.es; VALDÉS DAL-RÉ: «Una aproximación constitucional a la violencia en el trabajo», *Relaciones Laborales*, 2013, La Ley 5.937, págs. 1 y ss. de la versión consultada en www.laleydigital.es.

mentales, sobre todo en el marco de su rehabilitación e, incluso, su acceso al empleo o su vuelta al mismo tras la enfermedad⁴¹. Considera también que la implementación de los acuerdos mencionados, a pesar de que la comisión no ha tomado medidas adicionales para reforzarla, es buena en líneas generales a nivel nacional, aunque falta aún mucho por hacer en este campo.

Como es sobradamente conocido, la **LPRL** carece de alusiones concretas a los riesgos psicosociales, a su definición o a la necesidad de actuar frente a ellos. Se carece igualmente de un concepto unificado sobre riesgos psicosociales, aunque podamos contar con importantes esfuerzos definitorios tanto a nivel de la OIT⁴², como en el propio ámbito europeo o a nivel interno. En este caso, el INSHT ha elaborado distintas guías y NTP, entre la que cabe destacar la **NTP 443** sobre factores y riesgos psicosociales, formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas y la **NTP 854** por sus avances en la conceptualización del acoso.

Esta situación de claro vacío legal ha podido conducir a posiciones encontradas sobre su aplicación, que es de forma más o menos unánime defendida por la doctrina laboralista y por la jurisprudencia, aunque en este último terreno pueden también apreciarse algunas voces discordantes, y con cierta relevancia. Existe una firme y decidida tendencia, aunque avanza de forma lenta y progresiva, al reconocimiento de la obligación empresarial de prevenir este tipo de riesgos y a la plena aplicación, no exenta de complicaciones, de las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de la **LPRL**⁴³. Aun cuando seguramente resultaría enormemente interesante y útil disponer de una norma sobre algunas de estas cuestiones⁴⁴, no cabe duda de que los ries-

⁴¹ DG Employment, Social affairs and inclusion, Final Report..., cit., págs. 104-106. SAN SEBASTIÁN, X.: «Reinserción y rehabilitación de la persona trabajadora afectada por un problema de salud mental», en COLLANTES, M. P. y MARCOS, J. I., *La salud mental...*, cit., págs. 409 y ss.

⁴² La OIT ya en el año 1986 propuso una definición de riesgos psicosociales como las interacciones entre los contenidos del trabajo, la organización y gestión del trabajo y otras condiciones ambientales y organizacionales por una parte y las competencias y necesidades de los empleados por otras. Son relevantes para los desequilibrios en el plano psicológico y se refieren a aquellas interacciones que muestran tener una influencia peligrosa sobre la salud de los empleados a través de sus percepciones y experiencia. Con mayor amplitud, MORENO JIMÉNEZ, B. y BÁEZ LEÓN, C.: *Factores y riesgos psicosociales, formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas*, INSHT-Universidad Autónoma de Madrid, 2010, págs. 5 y ss.

⁴³ Así, por todas, la STS (Sala 3.ª) de 15 de marzo de 2011 (rec. núm. 3887/2009) reconoce la obligación de la Administración de indemnizar a un guardia civil que desarrolló una patología de trastorno adaptativo por estrés laboral como consecuencia del proceso de persecución por un mando superior; **STS de 4 de marzo de 2014** (rec. núm. 788/2013), que confirma la imposición del recargo de prestaciones en un supuesto de acoso moral a la trabajadora. **ATS de 15 enero de 2014** (rec. núm. 422/2013). En la **STSJ de Castilla-La Mancha (Albacete) de 24 de abril de 2003** (rec. núm. 1635/2012), aunque en el caso concreto desestima la pretensión sobre recargo de prestaciones por no demostrarse el acoso, reconoce que la sala lo ha reconocido en otras ocasiones; **STSJ de Cataluña de 22 de octubre de 2013** (rec. núm. 7237/2012).

⁴⁴ Sobre la conveniencia o no de disponer de una definición legal de este tipo de riesgos, entre otros, ARASTEY SAHÚN, M. L.: «Los riesgos psicosociales en la apreciación de los tribunales: algunas cuestiones sobre la aplicación práctica de la Directiva marco 1989/391/CEE», *Relaciones Laborales*, núm. 11, 2012, pág. 7 de la versión consultada en

gos psicosociales tienen pleno encaje en los amplios conceptos de corte general empleados por la LPRL. Así, cabe incluirlos en su definición del riesgo laboral como la probabilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo; en el concepto de condición de trabajo en el artículo 4.7, que incluye en su letra d), a modo de cláusula de cierre, «todas aquellas características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que está expuesto el trabajador»; en las amplias referencias a «todos los aspectos relacionados con el trabajo» contenida en el artículo 14 o la expresa mención de los aspectos de organización del trabajo y ambientales entre los principios de la acción preventiva, en especial en las letras d) y g) del artículo 15. Esta última alude expresamente a planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo y la influencia de los factores ambientales en el trabajo. Ahora bien, tampoco cabe alguna duda de que los mecanismos previstos en la LPRL y utilizados en la práctica de las empresas deben ser adaptados para combatir los riesgos psicosociales y se hace cada vez más perentorio contar con el asesoramiento de expertos en la disciplina.

Centrados en el elemento basilar del sistema, la evaluación de riesgos⁴⁵ y la consiguiente planificación preventiva, es cierto, como hemos señalado, que la Unión Europea considera un logro importante la herramienta OiRA (herramienta interactiva en línea de evaluación de riesgos desarrollada por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo) que, además de poco accesible, sigue presentando importantes carencias y una patente falta de adecuación a las necesidades y a la complejidad específica del ámbito de actuación en el que nos movemos⁴⁶. Si bien es verdad que la evaluación de riesgos representa únicamente el primer eslabón de las actuaciones integrantes de una política preventiva frente a los riesgos psicosociales, constituye el instrumento esencial para poder realizar una intervención adecuada y eficaz que conduzca a re-

www.laley.es. Puede verse LUCEÑO MORENO, L. *et alri*, «Psicología y riesgos laborales emergentes, los riesgos psicosociales», *eduPsykhé*, vol. 7, núm. 2, 2008, págs. 111 y ss. AA. VV. (SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., dir.): *Los riesgos psicosociales: teoría y práctica*, Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters, 2009.

⁴⁵ En relación con el deber de incluir también los factores de riesgo psicosociales en la evaluación, puede verse MOLINA NAVARRETE, C.: «Un hito jurídico en el deber empresarial de evaluación de riesgos psicosociales: alcance de una norma especial que confirma el principio general», *Revista de Derecho Social*, núm. 63, 2013, págs. 35 y ss.; GONZÁLEZ COBALEDA, E.: «La primera norma española específica que recuerda el deber del empleador de evaluar los riesgos psicosociales desde el principio», *Observatorio de riesgos psicosociales de UGT, Boletín informativo* núm. 20, 2013, págs. 5 y ss. Pueden verse los artículos 4.4 (que hace referencia a garantizar la seguridad y salud incluyendo los factores psicosociales y de organización del trabajo) y 5 (evaluación de riesgos, que incluye los riesgos psicosociales y los factores de organización del trabajo) de la [Orden ESS/1451/2013, 29 de julio](#), por la que se establecen disposiciones para la prevención de lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector sanitario y hospitalario (BOE de 31 de julio).

⁴⁶ Sobre el escaso número de empresarios que en nuestro país evalúan este tipo de riesgos, sobre las dificultades que plantea, las carencias del método planteado por el INSHT y las desventajas de centrar el análisis únicamente en los cuestionarios, entre otros, MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA GIMÉNEZ, M.: «Más allá de un "cuestionario": De la "evaluación de riesgos" a la "intervención psicosocial"», *Revista de Prevención de Riesgos Psicosociales y Bienestar en el Trabajo*, núm. 2, 2010, págs. 7 y ss.

sultados significativos en una cuestión de especial incidencia. Lógicamente, la evaluación⁴⁷ en este campo presenta una problemática propia no solo o no exclusivamente por el método a utilizar sino también por la complejidad intrínseca que acompaña a la propia delimitación del concepto de riesgos psicosociales y los factores a incluir en el proceso de análisis y valoración. A ello deben sumarse la pérdida de objetividad si es comparada con la medición de la magnitud de otros factores de riesgo relacionados con los accidentes o con contaminantes causantes de enfermedades, así como la incidencia de aspectos propios de la personalidad del individuo y su relación con los demás y con el entorno de trabajo.

Siguiendo con esta idea, en el ámbito de los estudios doctrinales, en especial desde el campo de la psicología, pueden apreciarse distintas clasificaciones tendentes a una mayor o menor simplificación pero, al margen de estas, en términos generales suelen considerarse incluidos entre los factores que generan o influyen en la aparición de este tipo de riesgos cuestiones tan variadas como el carga y el tiempo de trabajo (distribución de la jornada, turnos, trabajo nocturno, entre otros), el grado de autonomía, la carga mental, el ambiente laboral, la monotonía y carácter rutinario de la tarea, las situaciones de conflicto, las exigencias y requerimientos de la actividad, las relaciones sociales y de jerarquía, la participación y el rol desempeñado, los mecanismos de control, los incentivos, la formación, el grado de responsabilidad, el nivel de atención exigido, la complejidad de las tareas, el prestigio social, cuestiones relativas a la estructura de la organización, aspectos ligados a la personalidad y otros análogos. En esta línea se mueve el protocolo sobre actuación inspectora en factores psicosociales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2006⁴⁸, aunque no agota todas las citadas. Junto a lo anterior, debemos tener en cuenta que no cabe tampoco aislar la prevención de riesgos de la situación de crisis actual⁴⁹, tanto por

⁴⁷ Un estudio de detalle de esta cuestión técnica, en la que no hemos de entrar, en PEIRÓ, J. M.: «Cuestiones fundamentales en la evaluación de riesgos psicosociales: avances y resistencias para su clarificación», *Revista de Prevención de Riesgos Psicosociales y Bienestar en el Trabajo*, núm. 2, 2010, págs. 13 y ss. Es interesante también el estudio AA. VV. (Observatorio permanente de Riesgos Psicosociales UGT-CEC, Universidad de Barcelona): *Guía de buenas prácticas, métodos de evaluación y sistemas de gestión de riesgos psicosociales: un balance de utilidades y limitaciones*, 2010. También puede verse ALASTRUEY ANZA, J. C. y GÓMEZ ETXEBARRIA, M.: «Herramientas frente a los riesgos organizativos y la violencia laboral», en COLLANTES, M. P. y MARCOS, J. I.: *La salud mental...*, cit., en especial págs. 177 y ss.; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Factores que inciden en la aparición del riesgo psicosocial», en BARREIRO GONZÁLEZ, G. (dir.): *Las enfermedades del trabajo: nuevos riesgos psicosociales y su valoración en el Derecho de la protección social*, Madrid: MTAS, 2008, págs. 8 y ss.

⁴⁸ Más recientemente, puede verse también el **Criterio Técnico 69/2009** sobre las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de acoso y violencia en el trabajo, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; también la Guía explicativa y de buenas prácticas para la detección y valoración de comportamientos en materia de acoso y violencia en el trabajo, que complementa al anterior. Por último, la Guía de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre Riesgos Psicosociales, Madrid: MEYSS, 2012. Puede verse también el monográfico AA. VV. (RUFINO SAN JOSÉ, M., dir.): *El papel de la inspección de trabajo en la evaluación de riesgos psicosociales: avances y resistencias desde una perspectiva europea*, en Anuario internacional sobre prevención de riesgos psicosociales y calidad de vida en el trabajo, UGT, 2012.

⁴⁹ *In extenso*, vid. el estudio de FERRER, R.: «La evaluación de riesgos psicosociales en tiempos de crisis», *Revista de Prevención de Riesgos Psicosociales y Bienestar en el Trabajo*, núm. 2, 2010, págs. 67 y ss.; asimismo, resulta in-

los recortes generales y de las propias empresas en costes sociales como por la «emergencia» de otros factores que van cobrando una gran importancia en este terreno como la estabilidad en el empleo, la precariedad laboral o la degradación de las condiciones básicas de la prestación de servicios unido al aumento de la intensidad y los ritmos de trabajo⁵⁰. Sin lugar a dudas, aquí como en otros ámbitos de la actividad preventiva, el mayor grado de exhaustividad de la evaluación⁵¹ y la contemplación y valoración de un mayor número de *ítems* dará lugar a unos resultados más positivos, siempre que, lógicamente, en el desarrollo de la actividad se sigan las pautas previstas en la planificación preventiva⁵². Se echan en falta todavía en nuestras empresas sistemas integrales e integrados de gestión preventiva que garanticen una adecuada evaluación con la consiguiente actuación planificada contra estos factores, así como el diseño y establecimiento de medidas preventivas específicas, quizás también necesitadas de un marco normativo propio, en especial en relación con factores de riesgo como el estrés.

Por otra parte, el Marco Estratégico va a volver la vista hacia un problema que se ha puesto ya también de manifiesto a nivel interno. De esta forma, considera que los cambios de la organización del trabajo, derivados de la evolución de las tecnologías de la información, en particular los que permiten la conectividad constante, abren unas posibilidades enormes a los procesos de trabajo flexibles e interactivos. Además, se ha producido un aumento de la diversidad de la mano de obra, como reflejan las nuevas disposiciones contractuales y los nuevos patrones de trabajo atípicos, y la rotación del personal es mayor, debido al acortamiento de las tareas, especialmente en el caso de los trabajadores más jóvenes. Conectando con esta preocupación, seguramente en este terreno es donde podemos apreciar con mayor claridad la absoluta desconexión entre las medidas emprendidas en orden a la flexibilización de los ordenamientos laborales y su creciente precarización consentida y promovida también desde las propias instancias comunitarias, con una preocupación real y efectiva acerca de la necesidad de garantizar la seguridad y salud en el trabajo, como forma de asegurar un trabajo decente y un empleo de calidad. Este último elemento cualitativo de la calidad del trabajo aun cuando es destacado por el Marco Estratégico, en la

interesante el planteamiento de VALLECILLO GÁMEZ, M. R.: «Los costes de la salud mental en el trabajo: prevenirlo es un presupuesto, no un lastre, para la retoma del crecimiento económico sostenible», en COLLANTES, M. P. y MARCOS, J. I.: *La salud mental...*, cit., págs. 73 y ss.

⁵⁰ Extremo que se ve confirmado en las conclusiones extraídas de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo realizada en 2011, ALMODÓVAR, A.; PINILLA, F. J.; GALINANA, L. y HERVÁS, P.: «Condiciones de seguridad y salud en España», *Revista Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm. 72, mayo 2013, págs. 41 y ss.

⁵¹ Los tribunales van reconociendo la obligación empresarial de evaluar este tipo de riesgo y aparejan las consecuencias correspondientes a su incumplimiento; por todas, *vid.* la **STS de 20 de septiembre de 2007** (rec. núm. 3626/2006) donde el incumplimiento justifica la extinción indemnizada del contrato; para la STSJ de Madrid de 5 de octubre de 2005 (rec. núm. 2236/2005), localizado un riesgo de estrés laboral o la calificación de un caso que merezca tal calificativo dentro de la empresa, el empresario debe acometer medidas que eviten para el futuro la materialización del riesgo o que, al menos, puedan minorarlo en lo posible y estas actuaciones se incluyen en el ámbito de actuación de la **LPRL**.

⁵² Son numerosos los estudios que afrontan los temas relativos a la prevención de riesgos psicosociales y a su inclusión dentro de los deberes empresariales en este ámbito, entre otros, AGRA VIFORCOS, B.: «Prevención de los riesgos psicosociales», en BARREIRO GONZÁLEZ, G. (dir.), *Las enfermedades del trabajo...*, cit., págs. 128 y ss.

práctica queda algo descuidado en su contenido y desarrollo y completamente olvidado en el ordenamiento interno. Cambios en el orden laboral que en buena medida inciden en la aparición y emergencia de riesgos relacionados con la salud mental, difícilmente medibles⁵³, de forma especial el estrés. Así, según una encuesta reciente del Eurobarómetro, los trabajadores consideran el estrés como uno de los principales riesgos profesionales (53 %), seguido de los riesgos ergonómicos o el levantamiento de cargas. También merecen especial atención según el Marco Estratégico las repercusiones que tienen en la salud física y mental los cambios en la organización del trabajo. Las mujeres, en particular, pueden afrontar riesgos específicos, como son los trastornos musculoesqueléticos o determinados tipos de cáncer, debido a la naturaleza de algunos trabajos en los que su presencia es mayoritaria. A ello deben sumarse también las consecuencias sobre la seguridad y salud de otros problemas que preocupan enormemente y donde las actuaciones son todavía insuficientes, como la extensión del empleo irregular.

Era quizás más precisa la Estrategia 2007 cuando ponía su punto de mira en la promoción de la salud mental en el trabajo que, seguramente, influyó en la celebración del Pacto Europeo por la Salud Mental y el Bienestar en 2008⁵⁴ y de sucesivos encuentros de la Comisión Europea sobre esta cuestión. En esta línea, también la preocupación a escala mundial del problema se refleja en la OMS que publicó en su día el Informe Salud Mental y bienestar en el trabajo⁵⁵, a resultas de una reunión de expertos celebrada en 2009, donde se centra la atención en la relevancia del cuidado de los aspectos psicológicos en los lugares de trabajo y se proponen buenas prácticas y actuaciones en orden a la promoción de la salud mental y el bienestar psicológico en el trabajo. En este terreno concreto, aunque quepa apreciar algunos avances, todavía se echan en falta acciones globales de prevención de las enfermedades mentales y los trastornos psicológicos, la promoción de una mejor salud mental y, de modo especial, la rehabilitación e inserción laboral de personas que sufren este tipo de dolencias. El aspecto es sumamente preocupante como lo demuestran algunos datos que presumiblemente apuntan a un aumento en el número de suicidios vinculados a la situación laboral, de crisis empresarial o a actuaciones de reestructuración empresarial con consecuencias negativas sobre los trabajadores y la escasa atención a los riesgos psicosociales en el ámbito laboral⁵⁶.

⁵³ Entre otros, sobre la incidencia de las reestructuraciones en las empresas consecuencia de la crisis y sus efectos sobre la salud mental, COLLANTES IBÁÑEZ, P.: «Prevención de riesgos psicosociales...», cit., págs. 38 y ss.

⁵⁴ Sobre esta cuestión, VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y VALLECILLO GÁMEZ, O.: «La promoción de la salud y el bienestar en los ambientes de trabajo: a propósito del "Pacto europeo por la salud mental y el bienestar"», *Revista de Prevención de Riesgos Psicosociales y Bienestar en el Trabajo*, núm. 2, 2010, págs. 111 y ss.

⁵⁵ [Mental Health and well-being at the workplace](#), OMS, 2010. Vid. también el Informe «Ambientes de trabajo saludables: un modelo para la acción. Para empleadores, trabajadores, autoridades normativas y profesionales», OMS, Ginebra, 2010. La preocupación de la OMS por este problema que no para de crecer se refleja también con carácter general en el [Plan de acción sobre salud mental 2013-2020](#).

⁵⁶ El tema ha tenido un importante reflejo en Francia donde se investiga al expresidente de France Telecom por su presunta responsabilidad en los más de 30 suicidios de empleados en los años 2008-2009, algunos de los cuales dejaron notas quejándose de la presión que sufrían en el trabajo, coincidiendo con el momento álgido de la crisis financiera

5.2. ENFERMEDADES DEL TRABAJO Y RIESGOS EMERGENTES

Como hemos apuntado en apartados anteriores, cabe apreciar un claro cambio de enfoque, quizás debido a los buenos resultados en la evolución de las cifras de accidentes, imputables a distintas causas como vimos, hacia un modelo donde el centro de atención se sitúa en la mejora de la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo combatiendo los riesgos existentes, nuevos y emergentes⁵⁷.

Sin lugar a dudas, nos movemos ahora en un terreno más pantanoso, donde se plantean enormes dificultades, tradicionalmente más descuidado por las políticas públicas, y en la realidad de las empresas y donde no disponemos de datos fiables. En este sentido, también el Informe de Valoración pone de manifiesto que se han conseguido pocos progresos en el logro de métodos estadísticos comunes, algo que dificulta en buena medida la aprehensión de la dimensión del problema y la búsqueda de soluciones comunes.

El nuevo Marco Estratégico centra la atención en la lucha contra el cáncer, principal causa de enfermedad y mortalidad ligada con el trabajo. Pese a las actuaciones de cambio legislativo con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y del medioambien-

mundial y la consecuente reestructuración de la empresa; puede verse la noticia en «Por qué importa el estrés en el trabajo», publicado el 5 de julio de 2012, en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_184786/lang-en/index.htm. Vid. la STSJ de Galicia 25 de enero de 2012 (rec. núm. 2040/2008), que considera procedente la imposición del recargo de prestaciones por omisión de cumplimiento de las medidas preventivas aplicables a los riesgos psicosociales y los principios de la acción preventiva respecto al proceso depresivo con origen laboral que desemboca en el suicidio del trabajador y alude a la relación entre la gestión de la crisis en las empresas, la precarización laboral y el aumento de los riesgos psicosociales; Vid. también sobre el nexo causal del suicidio con el estado de ansiedad desencadenado a raíz de un incendio, aun cuando no ocurrido en tiempo ni lugar de trabajo, la STSJ de Cataluña de 11 de abril de 2014 (rec. núm. 972/2014). Asimismo, la STS de 4 de diciembre de 2012 (rec. núm. 3711/2011). Puede verse también GARCÍA GONZÁLEZ, G.: «Crisis económica y riesgos psicosociales: el suicidio como accidente de trabajo. Perspectiva jurídico-preventiva», *Revista de Derecho Social*, núm. 50, 2010, págs. 127 y ss.; ROMERO RÓDENAS, M. J.: «Suicidio de un trabajador por la existencia de conflicto laboral, iniciado con el ejercicio del derecho de huelga. STSJ Andalucía/Sevilla 22 de septiembre de 2011», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 2, 2012, págs. 39 y ss.

⁵⁷ La preocupación de la UE por este tema se refleja en muy variados estudios y documentos divulgativos, entre otros, pueden verse «Riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y la salud en el trabajo», Observatorio Europeo de Riesgos, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2009, <http://europa.eu>; «Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes» (ESENER), Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2009, <http://ESENER.eu>. En la OIT se había puesto ya de manifiesto que la prevención de enfermedades profesionales sigue sin ser una prioridad en muchos países en desarrollo y en transición, en especial por la falta de datos sobre las mismas, «Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo de trabajo en transformación», Ginebra, Día Mundial de la Seguridad y Salud, 28 de abril de 2010, pág. 11. Más específicamente, vid. SANZ ALBERT, F.: *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, Madrid: INSHT, 2013, donde se abordan desde riesgos específicos centrados en la gestión de residuos o la utilización de productos químicos pasando por temas que preocupan en todos los sectores de la actividad como el envejecimiento de la población activa, la combinación de riesgos físicos y psicosociales o peligros naturales como las radiaciones solares.

te, plasmada en los Reglamentos REACH y CLP⁵⁸, y frente a la exposición a los campos electromagnéticos, quedan ámbitos ligados a los nuevos riesgos huérfanos de regulación como pueden ser las nanotecnologías o los nanomateriales, que han de ser objeto de investigación y ensayo.

En este último terreno, seguramente donde más esfuerzos se están realizando en el campo de la investigación⁵⁹, queda aún un largo camino por recorrer, en especial si tenemos en cuenta que su importancia en la industria no para de crecer, que la mayoría de los avances tecnológicos y las nuevas técnicas empleadas en diversos sectores de actividad descansan sobre los mismos debido a sus múltiples utilidades y beneficios (entre los más utilizados, los nanotubos de carbono, las nanopartículas de plata y otras sustancias o los nanoalambres) y su desarrollo se presenta imparable. Esta extensión y generalización suscita una enorme preocupación a distintos niveles. No obstante, hasta el momento se carece de una normativa específica a nivel europeo que regule esta compleja y trascendente cuestión⁶⁰. La posible inclusión de estos nuevos materiales en el ámbito de aplicación del REACH, aunque factible, pues es posible encajarlos algo forzosamente en la definición de sustancia en él contenida, resulta seguramente inapropiada y carente de eficacia, por la falta de adaptación de las medidas preventivas para combatir los riesgos específicos derivados de su utilización. En esta línea, es preciso destacar que aun cuando se ha operado un importante papel en la investigación de nuevos riesgos, en especial a través del observatorio del riesgo, en muchos casos se han duplicado los esfuerzos a la hora de actuar identificando los riesgos, y no tanto en el campo de la efectiva promoción de la investigación en esta materia, y, en definitiva, quedan todavía por hacer esfuerzos adicionales⁶¹.

El Informe de evaluación al que nos venimos refiriendo considera especialmente necesario en este terreno avanzar por la vía de las medidas no legislativas, por ejemplo, la difusión de información, el intercambio de buenas prácticas o las campañas de sensibilización. Junto a lo anterior, destaca el Marco Estratégico la presencia y la emergencia de otros riesgos nuevos, que están en su mayor parte relacionados con otras aplicaciones tecnológicas en el campo de las tec-

⁵⁸ El Reglamento CLP (Classification, Labelling, Packaging) implanta el sistema mundialmente armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos de las Naciones Unidas e irá reemplazando gradualmente a las directivas de sustancias peligrosas y preparados peligrosos.

⁵⁹ Sobre la variedad de sectores afectados por la presencia de los nanomateriales dan cuenta los documentos elaborados por la Agencia Europea de Seguridad y Salud, entre otros, E-Fact 72: Tools for the management of nanomaterials in the workplace and prevention measures; E-Fact 73: Los nanomateriales en el sector de la asistencia sanitaria: riesgos profesionales y su prevención; E-fact 74: Los nanomateriales en el trabajo de mantenimiento: riesgos profesionales y su prevención (2013); *vid.* con mayor detalle: https://osha.europa.eu/es/topics/nanomaterials/index_html

⁶⁰ La Unión Europea sí publicó la [Recomendación de la Comisión de 18 de octubre de 2011 relativa a la definición de nanomaterial \(2011/696/UE\)](#) (DOUE L 275, 20 de octubre), en términos de «material natural, secundario o fabricado que contenga partículas, sueltas o formando un agregado o aglomerado y en que el 50% o más de las partículas en la granulometría numérica presente una o más dimensiones externas en el intervalo de tamaños comprendidos entre 1 nm y 100 nm».

⁶¹ DG Employment, Social affairs and inclusion, Final Report..., *cit.*, págs. 106-108.

nologías verdes⁶², por ejemplo, reciclado de basuras, construcciones verdes, bioenergías, aplicaciones energéticas de las biotecnologías o energía eólica, entre otros. Asimismo, los riesgos derivados de la aplicación de la ingeniería genética o de la biología sintética. Según el Informe de Evaluación hay que buscar un modelo seguro y sostenible para el desarrollo tecnológico, sin renunciar a este último⁶³.

6. SEGURIDAD Y SALUD Y PYMES: EL COMPLEJO EQUILIBRIO ENTRE REDUCCIÓN DE CARGAS Y RESPETO DE LA GARANTÍA DE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN

El cambio de enfoque que venimos analizando se refleja también en los retos, siendo el primero de ellos la mejora del historial de aplicación de los EM, en particular mediante el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha medidas efectivas y eficaces para la prevención del riesgo, partiendo de la mayor dificultad que encuentran estas empresas para aplicar y gestionar la salud y seguridad en el trabajo. Entre las causas de esta realidad sitúa la dificultad inherente a respetar las disposiciones reglamentarias y administrativas, a menudo por no disponer de asesoramiento directo y por el propio desconocimiento de las obligaciones, la ausencia de orientación o la insuficiente garantía del cumplimiento de la legislación. Los costes derivados del cumplimiento son también más elevados para las pymes en términos relativos.

Afirma el Marco Estratégico que pese a las acciones emprendidas (guías prácticas, material sobre buenas prácticas o la herramienta interactiva para evaluar riesgos en línea), es necesaria una mayor concentración de esfuerzos a nivel nacional y de la Unión Europea. Son necesarias soluciones más sencillas y eficaces para tener en cuenta la situación de este tipo de empresas y garantizar así la protección eficaz de la salud y la seguridad de los trabajadores en todos los lugares de trabajo, con independencia de su tamaño. Para ello es necesario simplificar la legislación cuando proceda y proporcionar orientación y apoyo personalizados a las microempresas y a las pequeñas empresas, de manera que se les facilite la evaluación del riesgo. Aun cuando el planteamiento de la Comisión como punto de partida resulta impecable, no debe en ningún caso alentar la permisividad de los incumplimientos, ni el derrotismo en cuanto a la eficacia de las políticas preventivas ni menos aún la tolerancia de una tutela de la salud y seguridad menos garantista en este tipo de empresas. Lógicamente, si adecuado resulta facilitar e incentivar el cumplimiento, y facilitar las herramientas y los medios adecuados, algo bien distinto supone resignarse a menores niveles de protección.

⁶² Con mayor detalle, «Green Jobs and occupational safety and health: Foresight on new and emerging risk associated with new technologies by 2020», Luxemburgo: Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2013.

⁶³ DG Employment, Social affairs and inclusion, Final Report..., cit. pág. 167.

Resulta patente que no estamos ante un problema nuevo sino recurrente y permanente, ya presente en el momento de aprobación de la propia Directiva Marco y mal gestionado tanto a nivel comunitario como interno. Indudable la situación de partida en cuanto a grado de dificultad y coste, pero estamos ante una tesitura que, aun cuando no ignorada por el legislador no ha sido afrontada de un modo adecuado. En el caso de España, las dificultades para el cumplimiento de las complejas y elevadas exigencias de la LPRL, inadecuada en algunos aspectos a las empresas pequeñas, se ha demostrado un escollo casi insalvable desde los primeros momentos, problema agravado por el importantísimo número de empresas de reducidísimo tamaño y por la crisis económica que, sin lugar a dudas, ha azotado sin piedad a este sector empresarial. Sin embargo, las respuestas del ordenamiento hasta la fecha han sido insuficientes, en buena medida porque el centro de atención, dejando al margen la regulación establecida en 2009-2010 sobre el plan de prevención simplificado (art. 16.2 bis LPRL), ha girado, casi de forma exclusiva, sobre la asunción personal del empresario, figura en la que se ha plasmado la última reforma legal en este terreno.

Centrados en este cambio legal, podemos ver en él un nuevo reflejo de una de las ideas inspiradoras del pretendido nuevo Derecho del Trabajo⁶⁴, de huida de la norma laboral, rebaja de garantías y reducción de costes, del tipo que sean. Estamos ante un cambio significativo, enmarcado en una política tendente a la eliminación de las trabas para las pymes y fomento de la asunción personal por el empresario de las tareas preventivas. Téngase en cuenta, como punto de partida, que esta modalidad de organización de la prevención en la empresa constituye una clara excepción a la obligación empresarial de designar trabajadores o de dotarse de servicios de prevención (propios o externos), por tanto su aplicación habría de ser lo más restrictiva posible. Pues bien, asistimos con el paso del tiempo a una expansión considerable del número de empresas que pueden optar por este tipo de «organización» preventiva, que suscita no pocas dudas en cuanto a su eficacia y al conflicto de intereses subyacente. Si tras la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, esta alternativa venía reservada a empresas de hasta 6 trabajadores, el número pasa a ser de 10 tras la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ley omnibus, para adaptar distintas leyes a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, incrementándose ahora hasta los 25, cifra nada despreciable, si bien condicionado a que se trate de una empresa con un único centro de trabajo.

Interesa destacar la norma en la que cobra vida esta modificación legal y el planteamiento del legislador en cuanto al tipo de reforma que acomete. La Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, incluye un artículo (art. 39) sobre prevención de riesgos laborales en las pymes, dentro del capítulo I, del título IV dedicado a la simplificación de cargas administrativas⁶⁵, que da una idea bastante clara de la concepción que prima en la modificación

⁶⁴ Por todos, CASAS BAAMONDE, M. E.: «La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo», *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2014, págs. 1 y ss. de la versión consultada en www.laleydigital.es.

⁶⁵ Puede verse, LÓPEZ RUBIA, M. E.: «La aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en las pymes: últimas modificaciones normativas», *Lan Harremanak*, 28, 2013-I, págs. 252 y ss. Destaca también esta visión del

legal del artículo 30.5 de la LPRL. Aun cuando es fácil coincidir con quien valora positivamente la compensación que de alguna forma se opera entre número de trabajadores y unicidad del centro de trabajo, pues la actividad preventiva se podría realizar de forma centralizada⁶⁶, a nuestro juicio, el importante número de trabajadores implicados hace seguramente que la complejidad de la actividad preventiva sea notable, los requerimientos formativos elevados (nivel superior, casi con toda seguridad) y considerable el tiempo requerido para su desarrollo. Y todo ello, en definitiva, no hace más que incrementar el riesgo de que en este tipo de empresas no haya un sujeto realmente competente y técnicamente responsable de la prevención de riesgos laborales⁶⁷ y, por ende, asistamos a una nueva degradación de las condiciones de seguridad y salud en este ámbito. Volvemos, otra vez, de la mano del propio legislador, que intentó poner remedio con la Ley 54/2003 al cumplimiento más burocrático que real y eficiente, a una reiterativa y nefasta concepción de la prevención de riesgos laborales como un aspecto meramente «formal» de la relación laboral, susceptible de ser simplificado, aun a costa de su degradación.

Si bien pudiéramos pensar que esta exoneración al empresario de dotarse de una organización preventiva, más o menos estructurada y en manos de terceros (propios o ajenos), aparentemente está en sintonía con el enfoque previsto en el Marco Estratégico, camina en una dirección diametralmente opuesta. Como hemos señalado, el documento insiste de forma particular en el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha medidas efectivas y eficaces para la prevención del riesgo. Una de las causas en las que se sitúa la dificultad inherente a respetar las disposiciones reglamentarias y administrativas por parte de estas empresas es no disponer de asesoramiento directo o ausencia de orientación, aspecto que dista mucho de verse satisfecho dejando en manos del propio empresario la gestión preventiva. En este sentido, el asesoramiento, esencial para este tipo de empresas, es objeto de atención en el artículo 39.2 de la Ley 14/2013 que añade una nueva disposición adicional séptima a la LPRL sobre asesoramiento técnico a empresas de menos de 25 trabajadores, encomendado al INSHT⁶⁸. Medida sin duda insuficiente y que difícilmente va a dar respuesta eficaz a la ausencia de prevención en estas empresas.

Derecho del Trabajo como carga administrativa CASAS BAAMONDE, M. E.: «El Derecho del Trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: de nuevo el emprendimiento y el autoempleo», *Relaciones Laborales*, núm. 11, 2013, versión consultada en www.laleydigital.es, pág. 17. Muy crítico también MOLINA NAVARRETE, C.: «La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo "estatuto promocional del emprendedor"», en AA. VV., *Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Análisis de los ámbitos educativo, mercantil, tributario y laboral*, Madrid: CEF, 2013, págs. 239 y ss.

⁶⁶ LÓPEZ RUBIA, M. E.: «La aplicación de la normativa...», cit., pág. 262.

⁶⁷ MOLINA NAVARRETE, C.: «La dimensión socio-laboral...», cit., pág. 242.

⁶⁸ Atribución objeto de un recurso de inconstitucionalidad (n.º 7473/2013), promovido por el gobierno catalán y admitido a trámite por Providencia de 28 de enero de 2014 (BOE de 4 de febrero). Por resolución de 10 de abril de 2014 (BOE de 23 de abril) se encomendó al INSHT, durante el año 2014, de los servicios de Seguridad Social denominados *prevención10.es* y *prevención25.es*, dotándolo de una compensación de 1.679.904 euros.

Habría que poner sobre la mesa también mayores ayudas financieras para garantizar la eficacia de las medidas e incidir en los ejemplos e intercambios de buenas prácticas, aspectos que centran también la atención del Marco Estratégico mencionado. Es verdad que este también alude a la eliminación de cargas administrativas innecesarias pero seguramente en el sentido de evitar los requisitos documentales exorbitantes y la complejidad de algunos instrumentos, inadecuados al tamaño y los riesgos de la empresa. El objetivo pretendido no va a alcanzarse a costa de sustituir los recursos dedicados a la prevención, especializados y objetivos, por la asunción personal de la actividad que, acompañada de la posibilidad de eximirse de la realización de la auditoría y de la frecuente falta de presencia de representantes de los trabajadores van a llevar, casi con total seguridad, a una desprotección de los trabajadores implicados, en clara contradicción con el objetivo comunitario de la garantía de un elevado nivel de protección de la salud y seguridad. Se echa en falta también una atribución de un papel de asesoramiento y vigilancia específica para este tipo de empresas por parte de la Inspección de Trabajo y la dotación de efectivos especializados, en paralelo a lo acontecido en el ámbito de la lucha contra el fraude y el empleo irregular, situaciones que, como se sabe, también inciden en la tutela de la seguridad y salud⁶⁹.

7. EL CAMBIO DE ÓPTICA EN RELACIÓN CON LOS INSTRUMENTOS A EMPLEAR. UN VIRAJE HACIA EL USO DE HERRAMIENTAS NO LEGISLATIVAS

Vistos los retos del marco estratégico y sus objetivos, conviene ahora pasar somera revista a los mecanismos e instrumentos en los que centra la atención de manera general, partiendo de la base de que considera necesaria la coordinación a través de Estrategias nacionales y de que la Unión Europea puede desempeñar un papel aún más importante y sistemático en su implementación, por medio de la coordinación de las políticas, el aprendizaje mutuo y la utilización de sus fondos.

Se centra de modo especial la atención, a la hora de facilitar el cumplimiento por parte de las microempresas y las pequeñas empresas, principal causa del fracaso de la política preventiva, en la mejora de la calidad de la orientación y en proporcionar herramientas prácticas que faciliten el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Para ello propone ayuda financiera y técnica para la implantación de OiRA (herramienta para la evaluación) u otras herramientas del mismo tipo; elaborar directrices y recabar ejemplos de buenas prácticas⁷⁰; fomentar el intercambio de estas últimas y continuar con las campañas de sensibilización.

⁶⁹ GUINDÍN SANCENA, F. A.: «Economía irregular y trabajo no declarado: impacto sobre la salud y condiciones de trabajo», en RAMOS QUINTANA, M. I. y GRAU PINEDA, M. C.: *Salud en el trabajo...*, cit., págs. 145 y ss.

⁷⁰ Puede verse, OLIVARRI, R. (coord.): *Un análisis de evidencias y experiencias de gestión de la prevención para la identificación de buenas prácticas: informe bibliográfico*, INSHT-Universidad de Cantabria, 2010.

Un papel primordial se otorga también en el ámbito a la actuación inspectora a fin de mejorar el cumplimiento de la legislación en los EM. Seguramente resulta excesiva la afirmación contenida en el documento acerca de las lagunas de conocimiento en este ámbito, de forma que hay veces en que la visita del inspector supone la primera vez que las empresas y trabajadores tienen conocimiento de la legislación de seguridad y salud. Propone un cambio en la apreciación de la labor inspectora, puesto que es fundamental que se perciba a los inspectores de trabajo como factor que facilita el cumplimiento de la legislación y no como obstáculo a la actividad empresarial. Para ello propone también formar a los inspectores en seguridad y salud, en particular en relación con los riesgos emergentes y las nuevas tecnologías. El planteamiento aquí descrito enlaza con la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2014 sobre el tema «[Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones de trabajo en Europa](#)»⁷¹. En este sentido, en nuestro país, pese a la disminución de la ratio provocada por la crisis económica, el cierre o desaparición de empresas, el crecimiento del desempleo y el aumento del número de efectivos, seguimos aún bastante alejados del objetivo comunitario de un inspector por cada 10.000 trabajadores, que aproximadamente duplicamos.

Siguiendo con los planteamientos de las anteriores Estrategias, que han dado escasos frutos como vimos, en orden a la simplificación de la legislación de la Unión Europea y la eliminación de cargas administrativas innecesarias, en los próximos años las principales preocupaciones se centrarán en determinar si la legislación vigente es adecuada para su finalidad, en estudiar la manera de mejorar su aplicación y en velar por que su cumplimiento mejore y sea efectivo y equivalente en todos los EM y en las empresas, animado a estos a llevar a cabo un ejercicio similar en paralelo. En particular, cuestión de especial trascendencia práctica, centra la atención en la reflexión sobre la manera de simplificar la implementación de la evaluación de riesgos, incluida la documentación.

Aun partiendo de la utilidad de la legislación para dotar a la Unión Europea de un *corpus* común de definiciones, normas, métodos y herramientas, ahora es el momento de avanzar a través de herramientas no legislativas. Dichas herramientas podrían consistir en evaluaciones comparativas, identificación e intercambio de buenas prácticas (incluida la creación de una base de datos), mayor concienciación y sensibilización, información y comunicación, establecimiento de normas voluntarias o implantación de herramientas informáticas fáciles de utilizar.

Por su parte, aborda una crucial perspectiva en este ámbito, frente a la tímida referencia a los «incentivos» en Estrategias anteriores, que sería el uso de los fondos comunitarios para dar cumplimiento a los fines y objetivos del Marco Estratégico que venimos comentando.

También fija la atención en el diálogo social. La Comisión seguirá apoyando la labor de los interlocutores sociales en este ámbito, que aun cuando ha sido importante, todavía debe encontrar un lugar más destacado en el desenvolvimiento de las políticas comunitarias de Seguridad y Salud.

⁷¹ El texto puede consultarse en www.europarl.europa.eu

En línea con la clara interdisciplinariedad que debe presidir las políticas de seguridad y salud en el trabajo, también se centra la atención en las sinergias con otras políticas, en especial educación, investigación, salud pública o igualdad.

Se anuncia la realización de un proyecto piloto sobre seguridad y salud de los trabajadores de más edad, buscando vías para fomentar la salud física y psicológica de esta categoría de trabajadores. Se ofrecerán ejemplos de buenas prácticas y se facilitará el intercambio de información. Asimismo, se propone la creación de una red de profesionales y expertos en salud y seguridad en el trabajo y determinación de la necesidad de establecer un organismo consultivo independiente de expertos que contribuya con sus recomendaciones al trabajo de la comisión; fomento de la identificación y el intercambio de buenas prácticas para determinadas categorías (los de más edad, los más jóvenes, sin experiencia, trabajadores con discapacidad y las mujeres); promoción de medidas de rehabilitación y reintegración por medio de la aplicación de los resultados del proyecto piloto del Parlamento Europeo sobre la seguridad y la salud de los trabajadores de más edad y la campaña trabajos saludables; identificación y difusión de nuevas prácticas para la prevención de los problemas de salud mental en el trabajo.

También constituye un objetivo estratégico coordinar mejor los esfuerzos internacionales y de la Unión Europea para gestionar la salud y seguridad en el trabajo y colaborar con organizaciones internacionales.