

La modernización de la legislación y políticas de la UE sobre seguridad y salud en el trabajo. Una visión del entorno y del futuro inmediato

Temas: Sección técnica

Por : M^a Isabel Maya Rubio. Resp. análisis del entorno en prevención. Mutua Universal. Presidente Working Party "Chemicals at work" (ACSH). Representante empresarial en el Advisory Committee for Occupational Safety and Health (ACSH) de la Comisión Europea.

Lectura estimada 14 minutos

La estrategia de la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo es el marco en el que se desarrolla la estrategia española. En los últimos años la UE ha tenido que contemporizar con una serie de cambios y situaciones a nivel económico y social que han influido en todos los campos de actuación, siendo la seguridad y salud en el trabajo uno de ellos. La situación económica y financiera mundial, los cambios sociales, particularmente el envejecimiento de la población y la diversidad, los cambios políticos, la aparición de nuevas formas de relación laboral y profesional, entre otros, son aspectos que han marcado profundamente la actuación de la Comisión Europea.

Este artículo pretende dar una visión de conjunto a las personas que se ocupan de la prevención en España, identificando las principales tendencias y líneas de acción y remitiendo a los documentos clave para que las personas que lo deseen puedan profundizar en cada tema. Tener la visión de saber hacia dónde va la UE en los próximos años permite al lector comparar sus acciones y tomar decisiones en línea con el futuro inmediato, así como entender el porqué de lo que sucede en el sector.



Introducción

El marco europeo en materia de Seguridad y salud en el Trabajo (en adelante SST) está definido en el documento emitido por la Comisión Europea (COM) en Junio de 2014, denominado "Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020" (Comisión Europea, 2014).

Este marco se publicó en un momento de cambio, y refleja el pragmatismo de la Comisión Juncker, intentando centrar las políticas europeas en unos pocos retos concretos, intentando compatibilizar las políticas sociales con la situación económica europea y mundial.

Ya desde su elaboración, se previó su actualización en 2016, para adaptarlo a la evolución del entorno y los resultados de la evaluación de las 24 directivas de SST (evaluación Ex-post) y el estudio de cargas administrativas (REFIT), que en aquellos momentos se iniciaban.

La consecuencia de todo ello es el documento emitido por la COM "Trabajo más seguro y saludable para todos - Modernización de la legislación y las políticas de la UE de salud y seguridad en el trabajo" (Comisión Europea, 2017). Este documento detalla las acciones a llevar a cabo a nivel europeo durante los años inmediatos. Por su trascendencia, se ha considerado oportuno redactar este artículo, con el objetivo de facilitar la información de forma esquemática, incluyendo vínculos a los documentos y fuentes principales, así como resúmenes de algunos temas para ayudar a su comprensión.

Los tres aspectos alrededor de los cuales gira la modernización de la legislación y políticas SST son:

- **La lucha contra el cáncer laboral**, por medio de propuestas legislativas acompañadas de elementos de concienciación y de guía
- Ayudar a las empresas, y particularmente a las **PYME**, a cumplir con la normativa de PRL
- Cooperar con los EMs y los IISS a **eliminar o actualizar la normativa obsoleta** y reenfocar los esfuerzos en asegurar la mejor y más amplia protección, cumplimiento normativo y refuerzo sobre el terreno

La reglamentación de las sustancias químicas en Europa. Evolución normativa



Sustancias cancerígenas

En 2014, cuatro estados Miembros (EM) (Holanda, Austria, Bélgica y Alemania) remitieron un memorándum al a COM en el cual se proponía regular las 50 sustancias más significativas, para conseguir así el control de la inmensa mayoría de los cánceres laborales (el memorándum lo estima en un 80-90% de los casos). Este memorándum caló hasta el punto de conseguir la posterior implicación de la Comisaria Thyssen. Ello se traduce en la adopción de nueva normativa relativa a cancerígenos, particularmente la adopción de valores límites vinculantes.

Inicialmente, el compromiso adoptado fue de actuar sobre 25 sustancias antes de fin de 2016, y sobre 50 antes de fin de 2020. En la práctica, ello se ha traducido en dos iniciativas legislativas y un trabajo continuado por parte de la COM y del Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo (ACSH) para emitir opiniones sobre nuevas sustancias. La situación en el momento actual es la siguiente:

Primera modificación de la Directiva cancerígeno y mutágenos (CMD)

[javascript:window.location.href='https://www.mutuauniversal.net/es/actualidad/noticias/noticia/La-Comisic](https://www.mutuauniversal.net/es/actualidad/noticias/noticia/La-Comisic)

Incorpora cambios en los Anexos I y III de la CMD. Actualmente se encuentra en el proceso legislativo ordinario, concretamente en la fase de primera lectura en el Parlamento Europeo. Se espera su publicación durante el primer semestre de 2017.

Segunda modificación de la CMD

[javascript:window.location.href='https://www.mutuauniversal.net/es/actualidad/noticias/noticia/La-Comisic](https://www.mutuauniversal.net/es/actualidad/noticias/noticia/La-Comisic)

Se añaden nuevas modificaciones a los anexos I y III. La Comisión ha elaborado ya su propuesta, que ha entrado también en el proceso legislativo ordinario. Se espera su publicación a finales de 2017.

- Tercera modificación de la Directiva Cancerígenos.

Actualmente, la COM trabaja sobre una tercera modificación de la Directiva, incorporando nuevas sustancias. Las que se barajan como sustancias candidatas son: Cadmio y compuestos inorgánicos de cadmio, Berilio y compuestos inorgánicos de berilio, Níquel y compuestos de níquel, Arsénico (ácido y sales), Acrilonitrilo, Formaldehído.

También se contempla actualizar el Benceno y modificar el Anexo II para desarrollar más el control biológico.

Para saber más: consulta **PrevenCAREX: Prevención de la exposición a cancerígenos**

</sites/webpublica/es/servicios/gestion-de-la-prevencion/exposicion-a-cancerigenos/>

Sustancias no cancerígenas. Directiva Agentes Químicos (CAD)

Esta directiva genera valores límite indicativos; estos valores están basados en la salud, es decir, no tienen en cuenta la viabilidad de su aplicación, sino simplemente establecer un nivel por debajo del cual se estima que los trabajadores expuestos no corren riesgo de sufrir efectos

nocivos para su salud (siempre teniendo en cuenta que las susceptibilidades individuales pueden crear excepciones). Los destinatarios son los EMs, quienes tienen que legislar sobre las sustancias, pero no tienen la obligación de adoptar los valores establecidos.

La forma de adoptarlos es mediante listas de valores límites indicativos. El ACSH adopta opiniones basadas en los estudios de SCOEL (Scientific Committee on Occupational Exposure Levels), que son la base para el establecimiento de dichas listas. Hasta la fecha, se han publicado 4 listas de valores límite indicativos (IOELVs) y se inicia el estudio de la 5ª.

En los siguientes enlaces se resume la situación:

- [Directiva 91/322/CEE](#) (Comisión Europea, 1991) por la que se establecen valores límites indicativos
- [Directiva 2000/39/CE](#). Primera lista, contiene 61 sustancias
- [Directiva 2006/15/CE](#). Segunda lista, contiene 33 sustancias
- [Directiva 2009/161/UE](#). Tercera lista, publicada en 2009, contiene 18 sustancias
- [Directiva \(UE\) 2017/164](#). Cuarta lista, contiene 31 sustancias
- Lista 5. La COM ha previsto trabajar en una quinta lista de sustancias a lo largo de 2017, con el objetivo de que puedan ser adoptadas en 2018. Aún no se dispone de una relación de sustancias candidatas.

Algunas sustancias contenidas en las listas publicadas, han sido actualizadas. En total, se dispone de valores límites indicativos para un total de 149 sustancias.

En el siguiente enlace se puede encontrar una lista acumulada:

Valores límite indicativos UE (lista acumulada)

/sites/trabajo_saludable/.content/documentos/Lista-de-iOELVs.xlsx

Otras iniciativas sobre sustancias químicas

Además de las iniciativas legislativas, la COM lleva a cabo otras acciones, dirigidas a orientar y complementar la adopción de valores límites. Las más importantes son:

- Creación de **base de datos europea sobre exposición profesional** para determinadas sustancias químicas. Se prevé ponerlo en marcha en 2017, y su objetivo es disponer de información lo más amplia y actualizada posible para analizar la situación y poder tomar medidas adecuadas
- Lanzamiento de una nueva [campaña de la Agencia Europea sobre sustancias peligrosas](#). Se llevará a cabo en el bienio 2018-2019.
- Elaboración de **guías** de aplicación por parte de la inspección de trabajo, particularmente sobre la prevención de la exposición a sílice libre cristalina

Ayudar a las empresas a cumplir con la normativa SST

La ayuda a las empresas se va a plasmar en las siguientes líneas de acción:

- Ayudar a las PYME para que lleven a cabo la evaluación de riesgos, adopten medidas preventivas y formen a los trabajadores.
- Ayudar a las empresas a cubrir los riesgos que crecen más deprisa, particularmente estrés, trastornos musculoesqueléticos (TME) y riesgos relacionados con el envejecimiento de la población trabajadora.

Ayudar a las PYMEs a cumplir con la normativa SST

En septiembre de 2016, organizado por la COM, se desarrolló el 3er. Taller sobre estrategias nacionales de seguridad y salud en el trabajo, en el marco del cual se llevó a cabo un análisis de la situación de las PYMEs.

Las conclusiones obtenidas se pueden resumir en que las deficiencias observadas en este colectivo se deben a las limitaciones financieras, técnicas y de recursos que se presentan en este colectivo. Por otra parte, también se considera que si bien no se debe hacer excepciones para las PYME porque conllevaría distinto grado de protección de sus trabajadores, no obstante sí que el cumplimiento de la normativa debería ser más simple y menos costoso, y para ello se requieren medidas de apoyo específicas.

Basándose en estas premisas, las acciones que se llevarán a cabo son las siguientes:

- Puesta a disposición de una guía práctica para las empresas, publicada por la COM.
- Potenciar los instrumentos basados en las TIC y en Internet. El documento hace referencia a la herramienta desarrollada por la Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (EU-OSHA), OiRA, aunque muchos EMs han desarrollado herramientas similares, y particularmente en España, el INSHT ha desarrollado Prevención10.

Ayudar a las empresas a cubrir los riesgos que crecen más deprisa

Determinados riesgos se están incrementando más deprisa que otros y requieren de un tratamiento específico. Los que se mencionan en el documento de la COM son: estrés, TME, y diversidad creciente de la fuerza de trabajo, particularmente respecto al envejecimiento.

Como consecuencia, se establecen las siguientes líneas de trabajo:

- **Riesgos psicosociales.** Además de recordar los instrumentos ya disponibles (acuerdo de IISS sobre estrés y campaña de la EU-OSHA 2014-2015, la COM hace referencia a la necesidad de incrementar la concienciación de las empresas y poner a su disposición instrumentos y guías. Como acción indica: el documento guía mencionado al principio de este artículo, la recolección y difusión de buenas prácticas por parte de EU-OSHA y la

elaboración de una guía de inspección de calidad de la evaluación de riesgos y medidas de prevención por parte de SLIC (Senior Labour Inspectors Committee).

- **Riesgos relacionados con TMEs.** Los TMEs relacionados con el trabajo son las lesiones de mayor prevalencia en toda la UE (60%). Determinados aspectos ya están cubiertos por normativa (vibraciones, manejo manual de cargas, PVDs, así como Directiva Marco). También se han llevado a cabo acciones no legislativas (campañas OSHA 2000 y 2007), así como campañas de SLIC (2007-208). Como acción indica: la recolección y difusión de buenas prácticas por parte de EU-OSHA y la elaboración de una guía de inspección de calidad de evaluación de riesgos y medidas de prevención por parte de SLIC.
- **Riesgos relacionados con la diferente sensibilidad causada por la diversidad.** Algunos colectivos de trabajadores pueden presentar diferente sensibilidad a los mismos riesgos o estar expuestos a riesgos específicos. El documento analiza los diferentes colectivos especialmente sensibles (mujeres y hombres por causa del género, jóvenes y mayores por causa de la edad, inmigrantes, personas con limitaciones). De forma general, hace referencia al documento guía mencionado al principio del artículo, pero finalmente centra las acciones en la edad. Estas acciones son: buenas prácticas relativas a la gestión de riesgos ergonómicos y psicosociales y la elaboración de una guía de inspección de calidad de ER respecto a la edad por parte de SLIC. Por otra parte, hace referencia al autocuidado de la salud por parte de los trabajadores como elemento que afecta a la salud laboral (y a la salud pública), apostando por la promoción de la salud en las empresas.

Actualización de la normativa, refuerzo de su cumplimiento, mayor cobertura de personas y mejor seguimiento y control.





Durante los últimos años se han analizado todas las Directivas para valorar su aplicabilidad y resultados, así como las cargas administrativas que han creado para las empresas y las lagunas o superposiciones que se pudiesen producir entre ellas o con otra legislación. Por otra parte, los interlocutores sociales han aportado sus puntos de vista respecto a la conveniencia de nueva legislación, el refuerzo de la aplicación de la actual o la conveniencia de simplificarla para facilitar su comprensión y cumplimiento. Fruto de todo este proceso, la COM ha decidido actuar en los siguientes aspectos:

- **Actualización de la legislación existente y eliminación de disposiciones obsoletas.** Estas acciones consisten en la actualización de la normativa en un plazo de 2 años. Las Directivas incluidas en esta actualización son las siguientes:
 - **Directiva de lugares de trabajo (89/654). Actualización para tener en cuenta cómo tratar los puestos de trabajo derivados de nuevas formas de contratación (teletrabajo, empleo en plataforma...), que no se hallan en las instalaciones del empresario**
 - **Directiva PVDs (90/270).** Adaptación a las nuevas tecnologías
 - **Directiva señalización SST (92/58).** Adaptación en relación con la norma EN ISO 7010.
 - **Agentes biológicos (2000/54).** Actualización del Anexo II
 - **Asistencia médica a bordo (92/29).** Actualización de los recursos médicos obligatorios y análisis de la conformidad con estándares internacionales
 - **EPIs (89/656).** Actualización técnica de la definición de EPI, en relación con la actual exclusión de los equipos usados por equipos de emergencia y rescate
 - **Directiva cancerígenos (2004/37) y Directiva Agentes Químicos (98/24).** En relación con la aparición de nuevas listas de sustancias (ver apartado específico)

Impulsar la revisión de la normativa nacional SST por parte de los EMs

En determinados aspectos, la COM considera que la actuación es más adecuada a nivel de EMs en lugar de a nivel UE. Esta postura se basa en el hecho de que la normativa de la UE establece unos requisitos mínimos, siendo los EMs quienes desarrollan su propia normativa a partir de esos mínimos. En particular, hace referencia a que las cargas administrativas creadas por la legislación SST sobre las empresas tienen su origen más bien en los EM, y por tanto la solución se ha de encontrar a nivel de cada EM. El documento cita algunos ejemplos, como el requerimiento de certificación externa (podría referirse a la auditoría legal española), o el requisito de firma de la documentación (particularmente en el caso de la Directiva de Lugares de Construcción).

Las acciones que define el documento son:

- La COM ha decidido poner en práctica un **proceso de revisión entre pares** con el objetivo de reducir las cargas administrativas a nivel nacional (siempre manteniendo el nivel de protección de los trabajadores). El hecho de que los EMs revisen sus sistemas entre sí podría ayudar a la aplicación de medidas de simplificación cuya aplicación en determinados EM se ha demostrado eficaz.
- Impulsar por parte de la COM la **adopción de estrategias nacionales**, con objetivos e indicadores de seguimiento

Impulso de la aplicación de una cobertura SST más amplia a nivel de los EMs

Determinados colectivos quedan fuera de la cobertura de la Directiva Marco, debido al carácter eminentemente laboral de la misma (se basa en la relación patrono-empleado). Los ejemplos más claros son los trabajadores autónomos (por no ser empleados) y los trabajadores domésticos (por no ser verdaderos patronos las personas que solicitan sus servicios). No obstante, ello no es óbice para que estas personas estén expuestas a riesgos como lo están otras personas que desarrollan la misma labor, pero que por su relación laboral tienen cabida en la Directiva Marco.

El documento hace referencia a:

- Recomendación del Consejo de 2003 sobre trabajadores autónomos
- Convención C189 sobre Trabajo Doméstico de la OIT

Las acciones previstas son:

- **Implementación de la Recomendación de 2003**, por parte de los EMs que aún no lo hayan hecho
- **Organización por parte de la COM de una Conferencia en colaboración con OIT**, a la que asistan administraciones nacionales, IISS y representantes de la sociedad civil para impulsar la ratificación del Convenio, y su implementación práctica basada en las BBPP

Mejorar el refuerzo de la SST y la cultura de la PRL

La evaluación Ex-post ha indicado que la combinación de los requisitos legales con la inspección tienen una gran influencia sobre la adopción de políticas SST por las compañías. También se establece que la Inspección puede contribuir a la adopción de una cultura de la PRL. Por otra parte, también reconoce la diferencia entre las inspecciones en los distintos EMs, aunque todas tienen en común la dificultad de llegar a las PYMEs debido a la cantidad de recursos que sería necesario para ello. Sobre este último extremo, se propone la colaboración con otras agencias, poniendo como ejemplo la Plataforma de cooperación sobre el trabajo no declarado.

Por otra parte, la formación en PRL de los individuos antes de entrar en el mercado del trabajo, así como la formación continuada a lo largo de su vida laboral es reconocida como un factor crucial, al que pueden ayudar las inspecciones.

No se establecen acciones concretas, salvo el apoyo de la COM sobre buenas prácticas y guías, particularmente a través del SLIC.

Desarrollo de instrumentos de control

Como consecuencia de contribuciones recibidas por la COM en diferentes eventos y entornos (3er taller estrategias nacionales SST, taller sobre indicadores, etc.), la COM considera que es preciso controlar y valorar los resultados obtenidos por la aplicación de las políticas, la normativa, las estrategias, etc. Para ellos cuenta con los organismos relacionados: OSHA; Eurofound, Eurostat..).

Las acciones que se derivan de este punto han de ser desarrolladas por la COM y son: instrumentos para valorar el marco legal, mejora de las estadísticas (concretamente aspectos como infracobertura o infradeclaración de casos y recogida de datos de EPs, desagregación de datos a nivel de tamaño de empresa, etc.). Otros aspectos son la conducción de encuestas plurianuales a cargo de Horizon 2020 y de disponer de mejores datos de exposición.

También se incluirá mejor la SST en el 9º Programa marco europeo de I+D.

Por último, se iniciará un diálogo con US y China para disponer de una imagen más detallada de la SST en la UE en un contexto global.