

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra Hernández (*España*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Viqueira Pérez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

El futuro de la seguridad y salud en el trabajo: perspectiva política y normativa

María Luisa MARTÍN HERNÁNDEZ*

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es poner de relieve cuáles son los retos a los que en la actualidad se enfrenta la seguridad y salud en el trabajo para poder seguir cumpliendo su función histórica y principal de conseguir que los trabajadores ejecuten sus respectivas prestaciones profesionales de servicios en las condiciones de trabajo más seguras y saludables posibles, teniendo en cuenta los profundos cambios que en los últimos años se están produciendo en el mundo del trabajo en todos sus aspectos. Se plantea, en particular, si el modelo actual de seguridad y salud en el trabajo, asumido por la OIT y por la Unión Europea y plasmado por las normas jurídicas de referencia que ambas organizaciones han aprobado en la materia, sigue siendo válido o no para continuar proporcionando a los trabajadores una protección eficaz de su vida e integridad física y psíquica en el nuevo contexto socio-laboral.

Palabras clave: Seguridad y salud, cambios, eficacia normativa, políticas públicas de prevención de riesgos laborales.

SUMARIO: 1. La seguridad y la salud en el trabajo en el momento presente: estado de la cuestión. 2. Objetivos actuales y futuros. 3. Retos y líneas de evolución. 4. Instrumentos y medidas para conseguir una protección eficaz de la seguridad y la salud de los trabajadores del futuro. 4.1. El relevante papel de los Poderes públicos. 4.2. Las reformas jurídico-normativas. 5. Bibliografía.

* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Salamanca (España).

The Future of Safety and Health at Work: Political and Regulatory Perspective

ABSTRACT: The aim of this work is to highlight the challenges currently facing occupational safety and health in order to continue to fulfil its historical and principal role of ensuring that workers perform their respective professional services in the safest and healthiest possible working conditions, taking into account the profound changes that have taken place in recent years in all aspects of the world of work. In particular, the question is whether or not the current model of health and safety at work, adopted by the ILO and the European Union and reflected in the legal reference standards that both organisations have adopted in this field, is still valid in order to continue to provide workers with effective protection of their lives and physical and mental integrity in the new social and labour context.

Key Words: Safety and health, changes, legal rules effectiveness, prevention of risk at work public policies.

1. La seguridad y la salud en el trabajo en el momento presente: estado de la cuestión

La consecución de unas condiciones de trabajo seguras y saludables ha sido uno de los objetivos principales de la normativa laboral desde sus orígenes tanto a nivel internacional (OIT) como nacional. Las normas sobre seguridad y salud en el trabajo constituyeron así la primera y más clara manifestación del principio básico e inspirador del Derecho del Trabajo desde su nacimiento de que «el trabajo no es una mercancía», en tanto que se hayan directamente orientadas a conseguir la protección de la vida y de la integridad psicofísica de los trabajadores, que constituyen los bienes más consustanciales a la persona humana y que, por resultar inescindibles del cumplimiento de la prestación laboral, pueden llegar a sufrir daños que los titulares de los mismos – los trabajadores – no están en condiciones de poder evitar ni controlar puesto que derivan de los peligros emanados de las condiciones de trabajo en las que ejecutan su actividad – de los medios de trabajo, del lugar de trabajo, etc. – cuya organización y control corresponde al empresario.

Lógicamente, los objetivos concretos, los enfoques y los contenidos de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo han sido diferentes a lo largo del tiempo. En este proceso evolutivo, se produjo un auténtico punto de inflexión durante la década de los años 80' del pasado siglo, debido, sobre todo a la labor de la OIT – que aprobó el Convenio n° 155 de 1981 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo – y de la UE – que dictó la Directiva 89/391/CE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo –. En ambas disposiciones se plasmó un “nuevo enfoque” de la seguridad y salud en el trabajo que supuso un cambio verdaderamente sustancial respecto a la forma en la que hasta el momento se había venido entendiendo la protección de la vida y de la integridad física (y psíquica) de los trabajadores frente a los peligros derivados del cumplimiento de sus respectivas prestaciones de servicios en un ámbito de organización ajeno¹. Los rasgos principales de este nuevo enfoque de la seguridad y salud en el trabajo son los siguientes.

1 – Se persigue proteger a los trabajadores ya no sólo frente a los daños

¹ Este nuevo enfoque de la seguridad y salud en el trabajo se encuentra plenamente integrado en el ordenamiento jurídico español: previsto de forma expresa en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y desarrollado en sus aspectos fundamentales en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

sino también frente a los riesgos laborales. El concepto absolutamente clave es el de “prevención” de los riesgos laborales: el objetivo ya no es simplemente impedir que los trabajadores lleguen a sufrir daños efectivos sobre su vida y su integridad psicofísica (accidentes y enfermedades derivadas del trabajo), sino eliminar o, si esto no es posible, reducir, las causas o factores que puedan llegar a poner en peligro su salud en el trabajo. De este modo, se consolida plenamente que de lo que se trata es, de forma prioritaria, de proporcionar a los trabajadores unas condiciones de trabajo seguras (sin riesgos o con el menos nivel de riesgo posible para la vida y la integridad psicofísica de los trabajadores) y no sólo de evitar que los trabajadores lleguen a sufrir daños efectivos sobre su estado de salud, ampliándose anticipándose así el objeto de tutela.

2 – Se da una interpretación amplia y extensiva a los conceptos de “riesgo laboral” y de “salud laboral”. Por una parte, se entiende que cualquier condición de trabajo puede ser, potencialmente, una fuente de riesgo laboral para la salud de los trabajadores, incluidas aquellas condiciones laborales que tienen que ver con la propia organización del trabajo. Se supera el concepto tradicional de riesgo laboral según el cual los peligros para la salud de los trabajadores derivaban tan sólo de las condiciones del lugar de trabajo, de los medios y equipos de trabajo utilizados por el trabajador en el cumplimiento de su prestación laboral, y de los agentes físicos, químicos o biológicos presentes, en su caso, en el lugar de trabajo. De este modo, se empiezan a considerar como auténticos riesgos laborales los denominados “riesgos psicosociales”, que adquieren una importancia trascendental en la actualidad². Siendo así, se deben considerar como

² Tanto la OIT como la UE están prestando en la última década una especial atención a los riesgos laborales de tipo psicosocial por considerar que, en el mundo actual, son los que más están perjudicando la salud de los trabajadores, así como también, los intereses de las organizaciones y de las economías nacionales. A tales efectos, ambas organizaciones han desarrollado múltiples acciones, tanto normativas como de investigación y de promoción de su adecuada prevención. A simple modo de ejemplo, la OIT publicó en 2016 el Informe *Estrés en el trabajo. Un reto colectivo*; y en 2019 aprobó el Convenio n° 119 sobre la violencia y el acoso en el trabajo, complementado con la Recomendación n° 206. Por su parte, en el ámbito de la UE las principales medidas respecto a este tipo de riesgos han sido adoptadas en el seno de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (OSHA): para tener una visión general, véase el Informe *Riesgos psicosociales en Europa: prevalencia y estrategias para su prevención*, de 2014, en el que se señalaba que en Europa, el 25 % de los trabajadores afirman que experimentan estrés relacionado con el trabajo durante todo o casi todo su tiempo de trabajo, y que un porcentaje similar declara que el trabajo tiene un efecto negativo en su salud, aunque estudios posteriores elevan a casi el 50% el número de trabajadores que en el ámbito comunitario se encuentran expuestos a riesgos psicosociales; también, en el marco de una campaña europea sobre el estrés y los riesgos psicosociales realizada en 2014-2015,

factores de riesgo que pueden potencialmente hacer surgir auténticos riesgos laborales a los que se pueden encontrar expuestos los trabajadores en el trabajo, por ejemplo, las condiciones de trabajo relacionadas con el tiempo de trabajo (duración de la jornada, organización del trabajo a turnos); las cargas de trabajo excesivas; las exigencias contradictorias y falta de claridad de las funciones del puesto; la falta de participación en la toma de decisiones que afectan al trabajador y falta de influencia en el modo en que se lleva a cabo el trabajo; la comunicación ineficaz; el cambio de funciones de los trabajadores; la falta de apoyo por parte de la dirección o los compañeros; el acoso moral o *mobbing*; el acoso sexual en el trabajo; la inestabilidad y la inseguridad en el empleo; etc. Y, por otra parte, se asume de forma plena la definición de salud establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), según la cual ésta debe entenderse no ya como una mera ausencia de enfermedad o de cualquier otro tipo de patología, sino como un estado de bienestar y equilibrio a nivel físico, psíquico y social. El trabajo ya no sólo no debe ser una fuente de peligro ni de daño para la vida y la integridad física y psíquica del trabajador (su salud), sino que debe contribuir a su bienestar, esto es, debe favorecer su calidad de vida.

3 – La actividad de prevención de riesgos laborales en el interior de las empresas se configura como un deber del empleador de carácter esencialmente dinámico: se le impone que proporcione a sus trabajadores el más elevado nivel de protección posible frente a los concretos riesgos laborales a los que en cada momento se encuentren expuestos, de manera que dicha actividad preventiva se debe actualizar cada vez que tales riesgos se modifiquen, así como también, cuando aparezcan nuevas medidas de seguridad accesibles en el mercado que permitan proporcionar a los trabajadores un mayor nivel de protección. A estos efectos, la evaluación de los riesgos laborales se configura como la base sobre la que se tienen que asentar todas las decisiones que tome el empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo, es decir, se constituye en su obligación preventiva principal en cuanto que de la correcta observancia de la misma va a depender el correcto cumplimiento por parte del empresario de su deber de seguridad y, por tanto, la apropiada y satisfactoria protección de sus trabajadores frente a los riesgos profesionales.

4 – La actividad preventiva dentro de las empresas se diseña como una actividad de gestión empresarial y no ya sólo como la simple adopción de

publicó una guía electrónica práctica para gestionar los riesgos psicosociales, para responder a las necesidades de los empresarios y los trabajadores de las pequeñas empresas (*A practical e-Guide to managing psychosocial risks*).

medidas de seguridad concretas³. Se ha establecido jurídicamente que la seguridad y salud en el trabajo exige un conjunto de actuaciones en el seno de las organizaciones productivas que se deben integrar plenamente en el conjunto de sus actuaciones y decisiones, tanto en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste, como en la línea jerárquica de la empresa⁴. Es decir, se impone al empresario un deber de integrar la prevención de los riesgos laborales dentro de la gestión global de recursos de la empresa, lo cual se materializa en la obligación de elaborar un Plan de Prevención de Riesgos Laborales en todas las empresas que incluya la estructura organizativa, la definición de funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos

³ Las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, adoptadas conjuntamente por la OIT y la OSHA en 2001, ofrecen orientaciones completas y detalladas a este respecto.

⁴ En la actualidad, se ha pretendido impulsar y facilitar el adecuado cumplimiento de la obligación empresarial de gestionar la actividad preventiva dentro de su empresa a través de la publicación en 2018 de la Norma ISO 45001 sobre *Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo*, que sustituye a la antigua norma británica BS OHSAS 18001. La Norma ISO 45001 es la primera norma internacional que determina los requisitos básicos para implementar un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, que permite a las empresas desarrollarlo de forma integrada con los requisitos establecidos en otras normas como la Norma ISO 9001 (certificación de los Sistemas de Gestión en Calidad) y la Norma ISO 14001 (certificación de Sistemas de Gestión Ambiental). La ISO 45001 trata sobre las *mejores prácticas* en el mundo moderno, elevando el punto de referencia en términos de Seguridad y Salud Laboral. La Norma se ha desarrollado con objeto de ayudar a las organizaciones a proporcionar un lugar de trabajo seguro y saludable para los trabajadores, así como al resto de personas (proveedores, contratistas, vecinos, etc.) y, de este modo, contribuir en la prevención de lesiones y problemas de salud relacionados con el trabajo, además de la mejora de manera continua del desempeño de la seguridad y salud. Al proporcionar un lugar de trabajo más seguro y saludable, ISO 45001 ayudará a *impulsar la productividad* de su organización, porque una fuerza laboral feliz es una fuerza laboral productiva y, lo que es más importante, ayudará a mejorar el *cumplimiento normativo*. Entre los beneficios que aporta la implementación de la Norma ISO 45001 destacan los siguientes: disponer de una norma internacional de reconocido prestigio, que permite al empresario acogerse a un marco organizado; estructurar un modelo para facilitar al empresario el cumplimiento del deber de protección de los trabajadores; conseguir una mayor optimización en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo; desarrollar e implementar las políticas y los objetivos del sistema de gestión de seguridad y salud, y facilitar su consecución mediante el liderazgo y el compromiso de la dirección; motivar y comprometer a los trabajadores mediante la consulta y la participación; mejorar de manera continua de las condiciones de trabajo; facilitar las relaciones con proveedores, clientes y colaboradores tanto nacionales como internacionales. Integración con otros sistemas de gestión, fomentando la cultura preventiva; facilitar el cumplimiento normativo; y mejorar la imagen de la empresa al demostrar a sus partes interesadas, su responsabilidad y compromiso de seguridad y salud.

necesarios para llevar a cabo dicha acción. Los instrumentos esenciales para la aplicación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales en cada organización empresarial son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva. Sin duda, este rasgo constituye la novedad más relevante del “nuevo enfoque” de la seguridad y salud en el trabajo instaurado a nivel internacional y comunitario en la década de los años 80’ del siglo XX. La configuración legal de la actividad preventiva que los empleadores deben desarrollar en el interior de las empresas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio como una actividad de gestión ha supuesto, de manera inmediata, un significativo aumento (cuantitativo y cualitativo) del contenido específico de su deber de seguridad. En efecto, en este deber ahora se integran ya no sólo obligaciones de adoptar medidas preventivas específicas adaptadas a los tipos y la gravedad de los riesgos profesionales que afectan a cada trabajador en su puesto de trabajo (obligaciones preventivas de carácter material o sustantivo), sino también un nuevo tipo de obligaciones (de gestión) que, si bien, por sí mismas y por sí solas no eliminan ni reducen los riesgos laborales, su cumplimiento deviene imprescindible para que el empresario se encuentre en las condiciones más idóneas para decidir en cada caso cuáles son las medidas de seguridad que van a permitir proporcionar a sus trabajadores el mayor nivel de protección posible (obligaciones preventivas de carácter instrumental).

5 – El desarrollo de la actividad preventiva en el interior de las empresas debe corresponder principalmente al empresario (lo cual no constituye ninguna novedad), pero al mismo tiempo, se considera que para conseguir una adecuada y eficaz protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo resulta indispensable en todo caso la activa implicación y participación de los propios trabajadores, tanto a nivel individual pero, sobre todo, colectivo, que se ve potenciado enormemente. Los trabajadores dejan de ser considerados como meros sujetos pasivos de su protección frente a los riesgos laborales y se les asigna un papel esencial en el diseño y ejecución de la actividad preventiva llevada a cabo por el empresario dentro de las organizaciones empresariales. Lógicamente este destacado rol asignado a los trabajadores es de colaboración con el empresario, que sigue siendo configurado como el sujeto principalmente obligado a adoptar las medidas necesarias para garantizar a sus trabajadores unas condiciones de trabajo seguras y saludables.

6 – Se establece como principio general de la actividad preventiva el de «adaptación del trabajo a la persona del trabajador» y se tienen en cuenta las particularidades en las que se encuentran ciertos colectivos de

trabajadores y la necesidad de aplicarles un régimen de protección específica adaptado a tales peculiaridades (embarazadas, menores y jóvenes, trabajadores temporales, discapacitados, etc.). La reglamentación en materia de seguridad y salud en el trabajo ha asumido así de forma clara la actual heterogeneidad de los trabajadores y cómo esas diferencias pueden incidir en su susceptibilidad frente a los riesgos laborales objetivos (los derivados de las condiciones de trabajo).

7 – Se obliga a los empresarios a contar con los recursos materiales y humanos especializados suficientes y adecuados para poder cumplir efectivamente todas y cada una de las obligaciones específicas que forman parte del contenido (muy ampliado) de su deber de seguridad. El legislador es consciente de que el correcto y efectivo cumplimiento del deber de seguridad que se impone a los empresarios exige indefectiblemente contar con una serie de conocimientos técnicos y científicos muy especializados (correspondientes a disciplinas científicas muy numerosas y variadas. Física, Química, Biología, Ingeniería, Medicina, Psicosociología, etc.) y por ello les impone como obligación adicional, pero absolutamente esencial, la de tener que contar con los medios humanos que dispongan de todos estos conocimientos y que se encuentren en condiciones de aplicarlos efectivamente, lo cual exige, además, dotarles del instrumental, dispositivos, aparatos y de todos los medios materiales adecuados y necesarios a tales efectos.

8 – Se otorga un relevante papel a los Poderes públicos en la consecución del objetivo de conseguir proporcionar a los trabajadores unas condiciones de trabajo seguras y saludables en el interior de las empresas, corroborado y potenciado más delante de forma clara y explícita por la OIT en el Convenio nº 187 de 2006, sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo. Se exige que los Poderes públicos desarrollen políticas dirigidas directamente a lograr mejorar los niveles de protección de la vida y de la integridad psicofísica de los trabajadores frente a los riesgos profesionales. Su labor, por tanto, no puede quedar limitada a la promulgación de normas jurídicas sobre la materia, debiendo extenderse a la realización de numerosas y muy variadas acciones complementarias que promuevan el efectivo y adecuado cumplimiento de las mismas por los sujetos obligados al respecto.

2. Objetivos actuales y futuros

En la actualidad la seguridad y salud en el trabajo ha cobrado un renovado interés, como lo demuestran los muy numerosos estudios e

investigaciones que se han llevado a cabo durante la última década impulsados por la OIT, la UE, la OMS, la OSHA, etc., además de por otros organismos públicos y privados en los ámbitos nacionales, en todos los cuales, de un modo u otro, se hace referencia a cuáles son los retos de futuro que debe afrontar esta disciplina para seguir cumpliendo de manera adecuada su objetivo de que los trabajadores ejecuten sus prestaciones profesionales en unas condiciones de trabajo seguras y saludables: a estos efectos resulta emblemático el reciente Informe de la OIT *Seguridad y Salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia*, publicado en abril de 2019⁵.

En este sentido, cabe hacer referencia dos concretas y muy destacadas manifestaciones de la creciente relevancia que se está dando actualmente a la seguridad y salud en el trabajo:

- en primer lugar, la OIT y otras organizaciones internacionales abogan por considerar la seguridad y la salud en el trabajo como un verdadero derecho fundamental de los trabajadores, presupuesto esencial del trabajo decente. Así se declara en el Informe de la OIT *Trabajar para un futuro más prometedor* de 2019⁶, aunque no es ésta la primera vez que esta petición se ha puesto sobre la mesa, puesto que ya fue recogida en la Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2008;
- en segundo lugar, la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores se considera una condición imprescindible para poder llegar a alcanzar dos de los objetivos establecidos en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*: el Objetivo 3 sobre garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos; y el Objetivo 8 sobre la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible y el trabajo decente.

El renovado impulso de la seguridad y salud en el trabajo en el momento presente obedece a que en el momento presente esta materia tiene que

⁵ Otros hitos destacables anteriores, que ponen de relieve el creciente interés por la seguridad y salud en el trabajo en la actualidad fueron la Declaración de Seúl sobre seguridad y salud en el trabajo (2008), adoptada en el XVIII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado en Corea; y también la Declaración de Estambul sobre seguridad y salud en el trabajo (2011) por 33 ministros en la Cumbre de Ministros de Trabajo para Promover una Cultura de Prevención, en la que se reconoció la importancia de la participación activa de los empleadores y los trabajadores en las esferas de la prevención y el cumplimiento. Las preocupaciones en esta materia han suscitado también la atención del G-20: en septiembre de 2014, los Ministros de Empleo y Trabajo del G-20 emitieron una declaración conjunta en la que instaban a los líderes del G-20 a asegurar condiciones de trabajo saludables y seguras para todos los trabajadores.

⁶ Véase I.S. FUMERO DIOS, *El Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo y el propósito de reconocer la seguridad y la salud en el trabajo como un derecho fundamental por la OIT*, en *Trabajo y Derecho*, 2019, n. 55, pp. 73-86.

ver, en primer lugar, con la necesidad de poder seguir garantizando a los trabajadores una protección eficaz de su seguridad y su salud en el trabajo en el nuevo y cada vez más complejo contexto socio-laboral, dándose lugar a lo que una relevante doctrina ha denominado “trabajo líquido”⁷ (objetivo humano).

Resulta obvio que, como consecuencia de los profundos y constantes cambios que se han producido en el mundo del trabajo en los últimos años (introducción de nuevas tecnologías en el trabajo, nuevas formas de prestar servicios profesionales, nuevas condiciones de trabajo, nuevas formas de organización empresarial, nuevos tipos de trabajo, digitalización del trabajo, nuevos tipos de trabajadores, robotización, internet de las cosas, nuevos materiales y sustancias como los nanomateriales⁸, etc.) los trabajadores se encuentran expuestos a nuevos riesgos laborales – riesgos emergentes – cuya prevención requiere la adopción de medidas de seguridad novedosas y adecuadas, especialmente de carácter organizativo, que van a incidir necesariamente en algunas de las más importantes facultades integradas en el poder de dirección empresarial⁹. Pero, además,

⁷ El trabajo líquido hace referencia a una nueva forma de plantear las relaciones laborales que rompe con los patrones clásicos de jerarquía, horarios fijos, estabilidad laboral o la relación exclusiva entre un empleado y su empleador. En el trabajo líquido lo realmente importante es el valor que aporta determinada persona mediante sus habilidades y conocimientos. En este contexto, los profesionales son conscientes de la naturaleza del mercado y trabajan para formarse como individuos, no como empleados. De esta forma, el objetivo final de un trabajador líquido es convertirse en un activo para las empresas, colaborar con otros profesionales con talento, crear sus propias oportunidades y construir su propio futuro laboral. Sobre esta cuestión, véase Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Polity Press, 2000, pp.130-167.

⁸ La Recomendación de la Comisión Europea de 18 de octubre de 2011, relativa a la definición de nanomaterial, invita a los Estados miembros, las agencias de la Unión y los operadores económicos a utilizar la siguiente definición del término “nanomaterial” cuando adopten y apliquen legislación, políticas y programas de investigación sobre productos de nanotecnologías: material natural, secundario o fabricado que contenga partículas, sueltas o formando un agregado o aglomerado y en el que el 50% o más de las partículas en la granulometría numérica presente una o más dimensiones externas en el intervalo de tamaños comprendido entre 1 nm y 100 nm. En casos específicos y cuando se justifique por preocupaciones de medio ambiente, salud, seguridad o competitividad, el umbral de la granulometría numérica del 50% puede sustituirse por un umbral comprendido entre el 1% y el 50%. Finalmente, se especifica que los fullerenos, los copos de grafeno y los nanotubos de carbono de pared simple con una o más dimensiones externas inferiores a 1 nm deben considerarse nanomateriales.

⁹ Sobre los nuevos riesgos laborales y sobre el futuro de la prevención de riesgos laborales, véanse, entre otros, F. BROCAL, *Incertidumbres y retos ante los riesgos laborales nuevos y emergentes*, en *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2016, n. 19, pp. 6-9, y A. PONCE DEL CASTILLO, S. MEINER, *Occupational safety and health in 2040. Four scenarios*, ETUI, 2017.

en segundo lugar, estas continuas y sustanciales transformaciones del trabajo en todas sus manifestaciones ha provocado que el esquema tradicional sobre el que se ha sustentado la protección de la vida y de la salud de los trabajadores frente a los peligros derivados del trabajo consistente en imponer un deber de seguridad a los empleadores respecto a todos y cada uno de los trabajadores a su servicio directamente derivado del contrato de trabajo resulta ya en muchos casos insuficiente en tanto que cada vez en un mayor número de supuestos (descentralización productiva y empresas en red), los empleadores directos e inmediatos de los trabajadores (la contraparte del contrato de trabajo) ya no se hallen en disposición de controlar por sí solos todos los riesgos laborales a los que se encuentran expuestos sus trabajadores. Por último, hay que tener presente que cada vez en mayor medida las nuevas formas de organización empresarial y de prestar servicios profesionales están dando lugar a una desaparición del lugar físico del trabajo organizado y controlado por el empresario, lo cual dificulta que los empleadores puedan proteger de manera adecuada a estos trabajadores – cada vez más numerosos – aplicando el régimen general, previsto básicamente para los empleados que ejecutan sus respectivas prestaciones de servicios profesionales en las instalaciones de la empresa, y reclama la necesidad de buscar fórmulas alternativas de protección de los mismos adaptadas a las nuevas circunstancias¹⁰.

Pero, además de lo anterior, hay que tener en cuenta que hoy la actual potenciación de la seguridad y la salud en el trabajo ya no sólo se vincula al objetivo histórico y tradicional de proteger la vida y la integridad física y psíquica de los trabajadores (objetivo humano), considerados los bienes más consustanciales a su naturaleza humana y presupuesto imprescindible para el ejercicio pleno de todos sus derechos, tanto como ciudadano como como trabajador, sino a la consecución de otros nuevos fines complementarios de enorme relevancia:

- *objetivo económico*: numerosos estudios empíricos han demostrado desde hace tiempo que la reducción de la siniestralidad laboral y el desarrollo de una actividad preventiva dentro de las empresas contribuye en una significativa medida a la reducción de costes, tanto privados de las propias organizaciones empresariales, como públicos. Se calcula que el coste de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales representa entre el 4% y el 6% del PIB mundial. Desde la perspectiva

¹⁰ Véase G. GARCÍA GONZÁLEZ, *Trabajo líquido y prevención de riesgos laborales: la necesaria reformulación de la seguridad y la salud laboral en la sociedad de la información*, en *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2018, n. 21, pp. 5-6.

estrictamente privada, se ha puesto de relieve que los costes que para el empresario se derivan del cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos profesionales pueden llegar a convertirse en una inversión rentable ya que, además de ahorrarse un importante montante económico derivado de numerosos costes indirectos que en todo caso se derivan de la producción de daños profesionales (a menudo no computados en la contabilidad empresarial), la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo promueve que los trabajadores trabajen más y mejor y, por consiguiente, se constituye en un factor absolutamente esencial para alcanzar los objetivos de competitividad y productividad empresariales¹¹. Por lo que se refiere a la dimensión pública, resulta indudable que una disminución de los accidentes de trabajo y de las enfermedades causadas por el trabajo supondrá una considerable disminución de los gastos (evitables en un gran número de supuestos si se hubiera cumplido la normativa preventiva) que tienen que afrontar los sistemas públicos de Seguridad Social, cada vez con mayores dificultades para resultar sostenibles y viables en el futuro (al menos en el ámbito europeo) como consecuencia, principalmente, del progresivo envejecimiento de la población;

- *objetivo social*: disponer de unas adecuadas condiciones de seguridad y salud en el trabajo se considera en el ámbito internacional como uno de los presupuestos esenciales del trabajo decente y en el ámbito europeo como un elemento fundamental de la Responsabilidad Social Empresarial y de la calidad del empleo. También se vincula directamente con la protección del medio ambiente, en tanto que muchos de los factores de riesgo para la salud de los trabajadores en el interior de las empresas lo son al mismo tiempo para el ambiente externo¹²;
- *objetivo sanitario*: en la actualidad se entiende que la seguridad y salud en el trabajo se debe integrar definitivamente en los objetivos de salud pública. Esta vinculación resulta evidente y absolutamente necesaria en cuanto que las condiciones de seguridad y salud en el trabajo influyen

¹¹ La UE estima que cada euro que los empresarios invierten en mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de sus trabajadores, le generan el doble. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Trabajo más seguro y saludable para todos – Modernización de la legislación y las políticas de la UE de salud y seguridad en el trabajo*, COM(2017)12 final, 10 enero 2017.

¹² Véase P. PÁRAMO MONTERO, *Nuevos enfoques de la seguridad y la salud laboral en empresas sostenibles*, en *Trabajo y Derecho*, 2018, n. 40, pp. 46-66.

de manera muy significativa en el estado de salud general de una gran parte de la población y, a la inversa, muchos de los problemas de salud de las personas, en principio, no causados por el trabajo (alcoholemia, drogadicción, mala alimentación, problemas cardiovasculares, etc.), repercuten directamente en éste, tanto porque las condiciones laborales pueden contribuir a su agravamiento como porque dichos problemas pueden repercutir negativamente en el adecuado cumplimiento por parte de los trabajadores de sus obligaciones laborales. A este respecto, hay que tener en cuenta que en la actualidad uno de los objetivos es prolongar la vida activa de los trabajadores mayores, lo cual exige asegurarles un buen estado de salud en todos los ámbitos, y entre ellos, de forma destacada, obviamente, en el laboral¹³. La salud laboral se constituye así en un presupuesto fundamental de la salud pública y, en consecuencia, debe integrarse de forma plena dentro de las políticas públicas dirigidas a proteger y promover la salud de todos los ciudadanos. La coordinación entre las políticas de salud laboral y de salud pública se constituye así en un objetivo esencial¹⁴.

Esta variada gama de objetivos a cuyo logro se vinculada actualmente la seguridad y salud en el trabajo se recoge de forma explícita en la vigente Estrategia de la UE en la materia para el período 2014-2020¹⁵, en la que se declara que «La prevención del riesgo y el fomento de unas condiciones más seguras y saludables en el lugar de trabajo son factores fundamentales

¹³ Sobre este tema, véase el Estudio publicado por la OSHA en 2017, *Revisión de la investigación sobre las consecuencias del envejecimiento de la población activa para la seguridad y la salud en el trabajo*. El informe está disponible en lengua inglesa bajo el título [The ageing workforce: implications for occupational safety and health. A research review](#).

¹⁴ A nivel mundial, la OMS, desde hace ya tiempo, viene realizando acciones dirigidas directa y específicamente a promover la seguridad y salud de los trabajadores: en el año 2007 la Asamblea Mundial de la Salud dio su apoyo a un nuevo Plan de acción mundial sobre la salud de los trabajadores (2008-2017), con el objeto de dar un nuevo impulso a la acción de los Estados Miembros. El plan se basa en la Estrategia mundial de salud ocupacional para todos, aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud en 1996. La Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud (1997), la Declaración de Stresa sobre la salud de los trabajadores (2006), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el Plan de acción mundial sobre la salud de los trabajadores (2007), también realizan aportes importantes para orientar esta iniciativa. En el ámbito comunitario, por ejemplo, se han empezado a introducir mecanismos de cooperación en el marco de la Acción Común sobre Salud Mental y Bienestar y de la Asociación Europea para la Innovación en el ámbito del envejecimiento activo y saludable.

¹⁵ Aprobada mediante la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, COM(2014)332 final, 6 junio 2014.

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. 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 tiempo. Se contribuye, de este modo, 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. En concreto, la orientación de empleo nº 7 hace hincapié en el fomento del empleo de calidad. En el “paquete sobre empleo” se pone de relieve que la mejora de las condiciones laborales incide de manera positiva en la productividad y la competitividad».

3. Retos y líneas de evolución

Teniendo en cuenta los objetivos a los que actualmente se vincula la seguridad y salud en el trabajo, procede a continuación analizar si el enfoque plasmado en la normativa vigente en esta materia resulta adecuado o no para alcanzarlos y, en última instancia, si resulta necesario y/o conveniente un replanteamiento de dicho enfoque y, en su caso, como consecuencia de ello, una reforma de las normas sobre prevención de riesgos laborales acomodadas al mismo.

A mi entender, con carácter general, el enfoque actual de la seguridad y salud en el trabajo – basado en la prevención de los riesgos laborales; en los conceptos amplios (integrales) de riesgo laboral (que incluye claramente los derivados de la organización empresariales y los de carácter psicosocial) y de salud laboral asumidos; en el carácter permanente y dinámico del deber de protección de la seguridad y salud de sus trabajadores que se impone al sujeto empresarial y en la evaluación de riesgos como obligación principal y clave de la adecuación de toda la actividad preventiva realizada en la empresa; en la gestión de la actividad preventiva dentro de las empresas, incluyendo la perspectiva de la seguridad y la salud en el trabajo en todas las decisiones que se tomen en ellas, en todos los niveles jerárquicos de la misma; en el principio básico de «adaptación del trabajo a la persona del trabajador»; en la participación y colaboración de los propios trabajadores, a nivel individual, y especialmente a nivel colectivo, en la actividad preventiva desarrollada por

el empresario en el interior de las empresas; y en el carácter interdisciplinar de la seguridad y salud en el trabajo, que exige la aplicación de conocimientos especializados de múltiples y muy diversas disciplinas técnico científicas –, sigue siendo perfectamente válido para alcanzar tales objetivos en el nuevo contexto socio-laboral en el que nos encontramos. En realidad, no es la normativa en vigor en materia de seguridad y salud en el trabajo la que debe adaptarse a las transformaciones del trabajo que están repercutiendo negativamente sobre la seguridad y salud en el trabajo, sino la actividad preventiva desarrollada en las empresas por parte de los empresarios, lo cual ya viene exigido de forma expresa por dicha normativa que, como se ha dicho, configura el deber de seguridad del empresario como un deber de carácter esencialmente dinámico que exige proteger a los trabajadores frente a todos los riesgos laborales, entendidos estos en un sentido amplio, incluidos, por tanto, también los nuevos y emergentes.

El actual modelo normativo de seguridad y salud en el trabajo resulta lo suficientemente flexible para hacer frente a los riesgos laborales de reciente aparición y desconocidos hasta ahora y a las nuevas necesidades de protección que han aparecido a raíz de los significativos cambios que se han producido en el mundo del trabajo en estas dos primeras décadas del siglo XXI¹⁶. Ello no quiere decir, obviamente, que este enfoque no

¹⁶ Según los resultados del Estudio prospectivo sobre los riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y la salud en el trabajo asociados a la digitalización en 2025, realizado por el Observatorio Europeo de Riesgos de la OSHA y publicado en 2018, las tendencias y factores indican que, para 2025, las TH-TIC habrán cambiado los equipos, herramientas y sistemas que se pueden utilizar para organizar, administrar y entregar productos o servicios en la mayoría de sectores ocupacionales. Los desarrollos incluyen avances continuados en la automatización de procesos laborales cada vez más complejos, interconectados y autónomos en la medida en que se organizan por sí mismos, aprenden por sí mismos y se mantienen a sí mismos. La impresión 3D y 4D y la bioimpresión, los vehículos autónomos (incluidos los drones), la robótica (incluida la robótica colaborativa), los algoritmos, la inteligencia artificial (IA), la realidad virtual (RV) y la realidad aumentada (RA) se utilizarán cada vez más con fines laborales, y la innovación en estas tecnologías continuará. Los robots serán desenchaulados, móviles, hábiles, cercanos a los trabajadores, colaborativos y cada vez más inteligentes, y automatizarán tareas anteriormente inaccesibles. Incluso los trabajos que no sean reemplazados por robots cambiarán considerablemente, ya que los trabajadores aplicarán una gran variedad de tecnologías digitales. También existe una clara tendencia a la miniaturización de las TH-TIC, que son cada vez más “inteligentes” y conectadas a internet (lo que se conoce como el “internet de las cosas” o IdC). Estas tecnologías, combinadas con la biónica o los exoesqueletos, se llevarán puestas con el fin de potenciar o controlar el rendimiento humano, generando considerables volúmenes de datos. Habrá un desarrollo continuado de las interfaces hombre-máquina que permita a los humanos conectarse a distancia con las máquinas y entre sí, por medio de las TH-TIC, de manera mucho más parecida a

requiera ajustes, adaptaciones y previsiones añadidas y complementarias, pues ningún cuerpo normativo puede permanecer estático en el tiempo si quiere resultar eficaz y efectivo – y mucho menos en el ámbito laboral –, pero tales modificaciones – insistimos – no deben afectar a sus rasgos configuradores esenciales, ya mencionados.

Cierto es que hay algunos aspectos que, sin duda, se van a tener que incorporar necesariamente de algún modo a los contenidos de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo: nos estamos refiriendo a los supuestos de actividades profesionales en los que el lugar y el tiempo de trabajo desaparecen o se difuminan, al menos en los términos que estos conceptos han sido tradicionalmente entendidos, ya que estas circunstancias, sobre todo la primera, van a requerir algún tipo de modulación en la configuración clásica del deber de seguridad del empresario. Hoy día, el trabajo de oficina y, en términos más generales, el trabajo basado en el conocimiento, se fundamenta en gran medida en Internet y se desarrolla prácticamente desde cualquier lugar y en cualquier momento¹⁷.

Por otra parte, no se puede olvidar, que uno de los tradicionales problemas de las normas de seguridad y salud en el trabajo, que sigue aún sin estar resuelto, es el de su efectividad. Aunque, con carácter general, se ha conseguido disminuir el número de accidentes profesionales y enfermedades profesionales, la siniestralidad laboral sigue alcanzando cotas intolerables¹⁸. Por tanto, conseguir la efectiva aplicación de la

cómo interactúan los humanos cara a cara. Las tendencias indican que es posible que en 2025 hayan comenzado a aparecer interfaces directas cerebro-máquina, si bien no estarán especialmente extendidas.

¹⁷ Sobre esta cuestión, véase el Informe publicado conjuntamente por Eurofound y la OIT en 2017, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work* (última consulta: 13 enero 2020). Además, está en marcha un proyecto de la Agencia Europea para la Seguridad y la salud en el Trabajo (EU-OSHA) titulado *Previsión de riesgos nuevos y emergentes en materia de seguridad y salud en el trabajo relacionados con las TIC y la ubicación del trabajo hasta 2025 (Foresight on new and emerging risks in occupational safety and health associated with ICT and work location by 2025)*, cuyos resultados finales, sin dudas, resultarán muy útiles para decidir cuáles han de ser las actuaciones que en el futuro permitirán mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores que, en modalidades muy diversas, ejecutan sus respectivas prestaciones de servicios fuera de la tradicional sede física de las organizaciones empresariales.

¹⁸ Según datos de la OIT, cada año mueren en el mundo alrededor de 3 millones de trabajadores por daños sufridos en el trabajo y unos 374 millones sufren accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no mortales. En relación a la UE, según los datos recogidos en la COM(2017)12 final, cit., aunque los accidentes de trabajo han disminuido un 25% en los últimos veinticinco años (aunque con intensidad diferentes en cada país), al menos un 10% de los trabajadores que trabajan en territorio comunitario sufre algún

normativa preventiva sigue siendo en el momento presente uno de sus retos más importantes y urgentes. Tampoco se puede olvidar el hecho de que todavía gran parte de los daños profesionales que sufren los trabajadores actualmente traen su causa en “viejos” riesgos laborales (caídas y resbalones, sobreesfuerzos, choques y golpes contra objetos inmóviles, exposición o contacto con sustancias nocivas, atrapamientos, comportamientos inseguros de los trabajadores, cáncer profesional, estrés, etc.). En este sentido, se ha detectado que los déficits más importantes de cumplimiento se producen en las pequeñas empresas y en las microempresas (las de menos de diez trabajadores), que en el ámbito europeo, por ejemplo, son mayoritarias¹⁹. Por lo que hace a los aspectos materiales a los que principalmente vienen referidos los incumplimientos, las investigaciones han puesto de relieve que se centran fundamentalmente, en primer lugar; en las obligaciones de gestión y de integración de la actividad preventiva en el sistema global de gestión de recursos de la empresa – se efectúa un cumplimiento meramente formal y documental de tales obligaciones –; y, en segundo lugar, una interpretación restrictiva de los conceptos de “prevención”, “riesgos laborales” y “salud laboral”, de manera que todavía muchos los empresarios siguen adoptando medidas de protección frente a los daños y no auténticas medidas de prevención y, además, tan sólo protegen a sus trabajadores frente a los riesgos laborales clásicos – los derivados del lugar de trabajo, del uso y manejo de los medios y equipos de trabajo y de su exposición a agentes contaminantes de naturaleza física, química o biológica –, pero no frente a los riesgos derivados de la organización empresarial ni a los de carácter psicosocial. En general, se sigue observando una todavía muy arraigada falta de cultura preventiva en el ámbito empresarial.

problema de salud relacionado con el trabajo. Se añade el dato de que el cáncer profesional constituye la primera causa de mortalidad laboral en la UE (al menos 32 millones de trabajadores se encuentran expuestos a riesgos cancerígenos). En España, durante el primer trimestre de 2019, se produjeron más de 420.000 accidentes laborales, según datos recogidos por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST).

¹⁹ Justamente, la COM(2014)332 final, cit., señala que el primer reto al que deben hacer frente las instituciones comunitarias en relación a la protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales es el de «Mejorar el historial de aplicación de los Estados miembros, 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».

4. Instrumentos y medidas para conseguir una protección eficaz de la seguridad y la salud de los trabajadores del futuro

Tal y como se apuntó ya en el apartado anterior, si bien el enfoque actual de la seguridad y salud en el trabajo asumido por la OIT y por la UE y recogido en las normas de referencia aprobadas por ambas organizaciones y todavía vigentes sigue resultando, en líneas generales, perfectamente válido y adecuado para poder llegar a proporcionar a los trabajadores unas condiciones de trabajo seguras y saludables a pesar de los múltiples y profundos cambios que se han producido en el mundo del trabajo y en las nuevas necesidades de tutela a que tales transformaciones han dado lugar y, al mismo tiempo, para conseguir que los costes que dicha actividad supone resulten rentables desde un punto de vista estrictamente económico para los empresarios, lo que está claro es que el desarrollo y la ejecución de dicha actividad preventiva sí debe acomodarse y tener en cuenta los efectos que para la salud de los trabajadores se derivan de las nuevas condiciones de trabajo.

La adecuación de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo en este ya muy cambiado contexto socio-laboral y que, sin duda, continuará transformándose en el futuro, reclama tres acciones básicas e imprescindibles de implementación inmediata:

- a) identificar y conocer perfectamente cuáles son los nuevos riesgos a los que los trabajadores se encuentran expuestos como consecuencia de los cambios producidos en el mundo del trabajo;
- b) investigar cuáles son las medidas de seguridad que se deben adoptar para conseguir proporcionar a los trabajadores una protección adecuada frente a tales nuevos riesgos;
- c) facilitar a los empleadores que se encuentren en las mejores condiciones de conocer y de aplicar las medidas de seguridad más adecuadas en cada caso.

4.1. El relevante papel de los Poderes públicos

El desarrollo de las acciones mencionadas como fundamentales para lograr que los trabajadores del presente y del futuro puedan llegar a disfrutar de un nivel adecuado de protección de su seguridad y salud en y durante el cumplimiento de su prestación de servicios profesionales en unas condiciones de trabajo cada vez más diversas, en todas sus vertientes, de las existentes de forma mayoritaria hasta fines del siglo pasado, debe corresponder fundamentalmente a los Poderes públicos. Si la salud laboral

nunca ha sido un interés exclusivamente privado, los múltiples objetivos a los que se vincula en la actualidad justifica y reclama, si cabe, una mayor implicación de los Poderes públicos en su satisfacción. Es a éstos a los que corresponde llevar a cabo todas las actuaciones necesarias (englobadas en lo que se suele denominar “política preventiva” o “política de seguridad y salud en el trabajo”) para conseguir que la actividad preventiva desarrollada en el interior de las organizaciones productivas para proporcionar a los trabajadores unas condiciones de trabajo seguras y saludables resulte adecuada en un ámbito laboral muy diferente al modelo clásico y permanentemente en transformación. Así se pone de relieve ya en el modelo actual de la seguridad y salud en el trabajo, tanto en el ámbito de la OIT como en el de la UE.

Es muy importante que la política preventiva, para ser adecuada y eficaz y para hacer posible que la seguridad y salud en el trabajo responda a los diferentes objetivos a los que en la actualidad se vincula (humano, económico, social y sanitario), deje de ser un compartimento estanco dentro de las políticas laborales y asuma un enfoque interdisciplinar que permita su coordinación e integración con las políticas de empleo, medioambiental, económica y de salud pública²⁰.

Las acciones públicas orientadas a promover la seguridad y salud de los trabajadores en esta novedosa y cambiante realidad social y laboral deben consistir, principalmente, en lo siguiente²¹:

- investigar (directamente a través medios propios o, bien a través de instituciones y organismos externos) las nuevas situaciones de riesgo y los mecanismos más idóneos para prevenirlos (indagaciones de tipo científico, pero también búsqueda y recopilación de buenas prácticas llevadas a cabo por empresas especialmente implicadas en mejorar los niveles de protección de la seguridad y salud de sus trabajadores)²². En este sentido hay que tener en cuenta que si bien es cierto que la aplicación de las nuevas tecnologías y de la inteligencia artificial ha originado la aparición de nuevos riesgos para la salud de los trabajadores, al mismo tiempo no cabe duda que también ofrecen enormes potencialidades para eliminar o reducir determinados riesgos profesionales (por ejemplo, los robots pueden desarrollar algunas de las

²⁰ En este mismo sentido se manifiestan F.G. BENAVIDES, J. DELCLÒS CLANCHET, *Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades*, Documento de trabajo Fundación Alternativas, 2006, n. 102, p. 8.

²¹ Véase OIT, *Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo del trabajo en transformación*, 2010, pp. 13-17.

²² Véase OSHA, *Prioridades para la investigación sobre seguridad y salud en el trabajo en Europa en el período de 2013 a 2020*, 2014.

actividades profesionales más peligrosas para la salud de los trabajadores), así como también para desarrollar novedosas medidas preventivas que permitan incrementar el nivel de protección de los trabajadores (simuladores virtuales, exoesqueletos, sensores de detección de elementos, etc.)²³. Por lo tanto, es esencial una detección temprana de las posibles consecuencias para la salud y seguridad de los trabajadores se derivarán de todas las transformaciones producidas en el ámbito de las relaciones laborales. En relación a la actividad de investigación como elemento clave de las políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo en el futuro hay que aludir necesariamente al denominado “principio de precaución”²⁴ que la UE

²³ Como ya señalaba Durkheim a finales del siglo XIX «los métodos cambian a medida que avanza la ciencia» (E. DURKHEIM, *Las reglas del método sociológico*, Fondo de Cultura Económica, 1895).

²⁴ El principio de precaución se configura como un principio procedimental llamado a potenciar la evaluación de riesgos inciertos y posibilitar la adopción de medidas frente a los mismos aun cuando éstos se desconocen en gran medida. La aparición del principio de precaución es consecuencia directa de la toma de conciencia de los riesgos de la técnica o riesgos post-industriales, caracterizados fundamentalmente por la incertidumbre científica respecto a su existencia y alcance. Desde el punto de vista normativo, su reconocimiento ha estado vinculado principalmente a la protección del medio ambiente y de la salud pública. En el ámbito comunitario el principio de precaución comenzó verdaderamente a cobrar una sustantividad propia con su inclusión en el Tratado de la Comunidad Europea, tras la modificación hecha en Maastricht en 1992. En la actualidad se prevé, aunque no se define, en el art. 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo 174.2 TCE), dentro de los principios que informan la acción comunitaria en materia medioambiental. En el año 2000, la Comisión aprobó una Comunicación sobre el recurso al principio de precaución, de 2 de febrero de 2000, en la que tampoco se recoge una definición del principio, si bien se establece que «no debe concluirse que la ausencia de definición se traduce en una inseguridad jurídica». En ella se declara que, tal como ocurre con otros conceptos generales contenidos en la legislación (como la subsidiariedad o la proporcionalidad), son los responsables políticos y, en último caso, las instancias jurisdiccionales, quienes deben precisar los límites del mismo. Por otra parte, también afirma de manera contundente que «el recurso al principio de precaución sólo se produce en la hipótesis de riesgo potencial, aunque este riesgo no pueda demostrarse por completo, no pueda cuantificarse su amplitud o no puedan determinarse sus efectos debido a la insuficiencia o al carácter no concluyente de los datos científicos» y que «la condición previa y necesaria para recurrir al principio de precaución es una evaluación de los datos científicos sobre los riesgos». Por último, en la Comunicación sobre el principio de precaución se reconoce explícitamente que la elección de la respuesta que debe darse en cada situación es una decisión que depende del margen de discrecionalidad del que disponen las autoridades competentes y que para adoptarla hay que tener en cuenta el nivel de riesgo aceptable para la sociedad que debe soportar el riesgo. Según la Comisión, la aplicación del principio de precaución implica, a su vez, la de los siguientes principios generales de una buena gestión de los riesgos: proporcionalidad; no discriminación; coherencia; análisis de las ventajas y los

ha consagrado de forma expresa en la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho Civil sobre robótica. En ella se pide de forma expresa y contundente a los Estados miembros que aúnen sus esfuerzos para supervisar detenidamente la transición de estas tecnologías de la investigación a la comercialización y el uso en el mercado y para garantizar que esta transición se produzca de forma fluida «tras las oportunas evaluaciones de su seguridad con arreglo al principio de precaución». Esta Recomendación incorpora en un Anexo una *Carta sobre Robótica* en la que se señala que los investigadores en el campo de la robótica deberían comprometerse a adoptar una conducta en materia ética y deontológica, así como a respetar una serie de principios básicos, entre los cuales se incluyen el de precaución y el de seguridad: conforme al primero de ellos, las actividades de investigación en el ámbito de la robótica deben llevarse a cabo

inconvenientes que se derivan de la acción o de la falta de acción; y estudio de la evolución científica. Dado que el Tratado no define su contenido – ni tampoco la Comunicación de la Comisión al respecto –, ha sido especialmente la jurisprudencia comunitaria la que se ha encargado de delinear su significado y virtualidad práctica. El TJUE al pronunciarse sobre la naturaleza de dicho principio se ha posicionado a favor de su valor jurídico. Según los criterios judiciales, se define como un principio general del derecho de aplicación directa o autónoma como los principios de primacía o de efecto directo, sin precisar por tanto de su inclusión en las normas de derecho derivado, extendiendo su ámbito de aplicación más allá de la política de tutela del medio natural, como por ejemplo la salud de los trabajadores, pues tiene como objetivo la protección del medio ambiente y de la vida del ser humano, en un momento en el que aún no se ha acreditado la existencia de un peligro concreto para esos bienes. En todo caso, la vigencia de este principio supone reconocer la primacía de las exigencias medioambientales y sanitarias sobre los intereses económicos. El principio de precaución ha sido incluido, de manera más o menos clara y explícita, en algunas normas de Derecho derivado, algunas de ellas vinculadas a la seguridad y la salud en el trabajo: en la Directiva de la Comisión, de 6 de agosto de 2001, por la que se adapta, por vigésima octava vez, al progreso técnico la Directiva 67/548/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas; en la Directiva del Consejo de 29 de abril de 1999 por la que se modifica por segunda vez la Directiva 90/394/CEE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo y por la que se amplía su ámbito de aplicación a los mutágenos; o en la Directiva de la Comisión, de 6 de enero de 2003, que limita la comercialización y el uso del arsénico; Sobre el alcance y significado de este principio, con carácter general, véanse, en el ámbito de la doctrina científica, entre otros, A.E. EMBID TELLO, *El principio de precaución*, en J.A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010, pp. 1221-1254, y C. CIERCO SEIRA, *El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español*, en *Revista de Administración Pública*, 2004, n. 163, pp. 73-126.

anticipándose a los posibles impactos en sus resultados sobre la seguridad y adoptando las cautelas debidas en función del nivel de protección, al tiempo que se fomenta el progreso en beneficio de la sociedad y del medio ambiente; y de acuerdo al segundo, los diseñadores de robots han de tener en cuenta y respetar la integridad física, la seguridad, la salud y los derechos de la personas, esto es, deben preservar por encima de todo el bienestar humano sin dejar de respetar los derechos humanos, así como divulgar con prontitud los factores que puedan poner en peligro a la población o al medio ambiente²⁵;

- divulgar e informar a todos los sujetos implicados en el desarrollo de la actividad preventiva dentro de las organizaciones empresariales de los resultados de las investigaciones llevadas a término sobre aspectos relativos a la seguridad y la salud de los trabajadores y de las buenas prácticas recopiladas;
- dar formación especializada en materia de seguridad y salud en el trabajo, adecuada y actualizada, a los empleadores, a los trabajadores y a los técnicos especializados en prevención de riesgos laborales para que se encuentren en las mejores condiciones de cumplir de la forma más correcta posible las obligaciones que respectivamente les corresponden en materia de seguridad y salud en el trabajo. La formación constituye un aspecto absolutamente clave en esta materia, en cuanto que el cumplimiento por parte de los sujetos obligados por la normativa vigente de sus obligaciones de prevención de riesgos laborales requiere inexorablemente contar con los conocimientos necesarios y suficientes, ya no sólo de las obligaciones específicas que corresponden a cada uno de los sujetos implicados a los que la

²⁵ La UE insiste en que el objetivo fundamental en materia de inteligencia artificial conseguir es poner todo el potencial de ésta al servicio del progreso humano, para lo cual, en todo caso, resulta imprescindible garantizar a los ciudadanos un adecuado nivel de protección de la seguridad frente a los riesgos que se pueden llegar a derivar de la inteligencia artificial. Obviamente, la protección de la seguridad incluye la seguridad y la salud de los trabajadores. Sobre la necesidad de promover los aspectos éticos en el desarrollo de la inteligencia artificial, véase la Comunicación de la Comisión *Inteligencia artificial para Europa*, COM(2018)237 final, 25 abril 2018, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Plan coordinado sobre la inteligencia artificial*, COM(2018)795 final, 7 diciembre 2018, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano*, COM(2019)168 final, 8 abril 2019, y el Documento de *Directrices éticas para una inteligencia artificial fiable*, elaborado por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial creado por la Comisión Europea en 2018 y publicado en abril de 2019.

normativa atribuye algún papel al respecto, sino también, de las disciplinas técnicas y científicas que se deben aplicar en cada caso para poder cumplir las obligaciones jurídicas. No se puede olvidar que la seguridad y salud en el trabajo es una materia de carácter interdisciplinar y no sólo jurídica: el Derecho establece fundamentalmente quiénes son los sujetos obligados y cuáles son las obligaciones que debe cumplir cada uno, pero su eficacia y su efectividad exige inexorablemente en todo caso aplicar conocimientos de otras muchas disciplinas científicas (Física, Química, Psicosociología, Medicina, Ingeniería, Ergonomía, Antropología, Economía, etc.);

- proporcionar asesoramiento técnico a las empresas, sobre todo a aquellas que tienen más dificultades para cumplir con sus obligaciones preventivas de acuerdo a lo establecido a la reglamentación en vigor (las pymes);
- sensibilizar y difundir una auténtica cultura preventiva en toda la sociedad, de manera que la seguridad y salud en el trabajo se convierta en un valor social de máxima relevancia asumido por todos los ciudadanos. Ello va a exigir incluir la formación básica sobre esta materia en todos los niveles educativos de manera que todos los ciudadanos dispongan de unas nociones básicas y sean conscientes de que lo que está en juego es, nada más y nada menos, que la vida y la integridad psicofísica de las personas;
- establecer incentivos (económicos o de otro tipo) al cumplimiento por parte de las empresas de sus obligaciones de seguridad y salud en el trabajo (ya no sólo a la reducción de la siniestralidad laboral);
- mejorar los instrumentos de vigilancia y de control del cumplimiento por los sujetos obligados de sus respectivas obligaciones de seguridad, dotándoles de los medios necesarios (materiales y humanos) necesarios y adecuados, así como también, establecer un marco claro de las responsabilidades jurídicas que se derivan para los distintos sujetos involucrados en la aplicación de la normativa preventiva, sobre todo, de las del empresario, teniendo en cuenta la creciente proliferación de supuestos de empresarios “complejos” o “plurales”;
- integrar los objetivos de seguridad y salud en el trabajo en todas las demás políticas (de empleo, sanitaria, educativa, de igualdad, de investigación y desarrollo, etc.), pues así lo exige de forma inexorable el carácter multidisciplinar de esta materia, así como la amplia gama de objetivos a los que en la actualidad se vincula;
- elaborar (o, en su caso, promover la elaboración) normas técnicas en materia de prevención de riesgos laborales que ayuden y faciliten a los

sujetos a los que la normativa jurídica en vigor impone obligaciones de seguridad y salud en el trabajo el correcto cumplimiento de las mismas. Como es sabido, las denominadas “normas técnicas” son disposiciones elaboradas por organismos públicos o privados de reconocido prestigio en aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales y, que, por tanto, no tienen eficacia jurídica inmediata, cuyo contenido es eminentemente técnico y mucho más detallado que el recogido en las normas legales y reglamentarias al respecto. Puesto que su elaboración no está sujeta a procedimientos reglados, su aprobación, modificación y actualización resulta mucho más fácil y rápida que el de las normas jurídicas. Cada vez es más frecuente que las normas preventivas se remitan de forma explícita o implícita a este tipo de normas técnicas, lo cual las dota de una eficacia normativa sobrevenida. Las normas técnicas de prevención se constituyen en un complemento de las normas de seguridad y salud en el trabajo en sentido estricto que, por un lado, al facilitar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, contribuyen a la efectividad de aquellas; y, por otro, pueden resultar extremadamente útiles para conseguir que la actividad preventiva llevada a cabo en las empresas se adapte de la forma más rápida posible a los nuevos riesgos laborales que van surgiendo. La suma importancia de estas dos funciones justifica que en el futuro lleguen a convertirse en un instrumento de una máxima y creciente relevancia dentro de las políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo²⁶;

- por último, constituye una función absolutamente fundamental y prioritaria de los Poderes públicos aprobar una legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo adaptada a las necesidades de protección de los trabajadores en cada momento y, lógicamente, adoptar las medidas oportunas para conseguir que la misma resulte efectivamente aplicada. La regulación jurídica constituye el marco de referencia de la acción preventiva llevada a término en el interior de las organizaciones empresariales, es decir, la que determina cuál es el nivel exigible de protección de la vida y de la integridad psicofísica de los trabajadores.

²⁶ Sobre el papel de las “normas técnicas” en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, véase M.L. MARTÍN HERNÁNDEZ, *Cambios producidos en el mundo del trabajo y transformaciones del ordenamiento jurídico-laboral español. El auge de los instrumentos de soft law*, en *esta Revista*, 2015, vol. 3, n. 1, pp. 28-31.

4.2. Las reformas jurídico-normativas

Como ya se ha anticipado, la principal cuestión que se plantea actualmente en relación a la labor jurídico-normativa de los Poderes públicos en relación a la seguridad y la salud en el trabajo es la de si, a tenor de las grandes transformaciones que se han producido en el mundo del trabajo y sus indudables efectos sobre las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores – negativos pero también positivos en bastantes aspectos –, resulta o no necesario una modificación sustancial de la normativa actual que recoge el enfoque promovido hasta el momento por la OIT y por la UE en esta materia.

Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas, nuestra opinión es la de que, con carácter general, ese enfoque resulta lo suficientemente amplio y flexible para entender que, conforme al mismo, los empresarios ya se encuentran obligados a adoptar medidas preventivas frente a todos los nuevos riesgos laborales que están apareciendo, aunque tales riesgos no sean mencionados de forma expresa en dicha normativa. Los conceptos y definiciones asumidos en dicha normativa y, sobre todo, el establecimiento de la obligación de evaluar los riesgos laborales como obligación básica de todo empresario en cuanto titular del deber de seguridad, permiten entender que cualquier condición de trabajo puede ser una fuente potencial de riesgo laboral y, si efectivamente lo es, el empresario debe prevenirlo adoptando las medidas preventivas necesarias y posibles en ese momento. A estos efectos hay que tener en cuenta que en la actualidad, aunque en realidad siempre ha sido así, los tipos de riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores en el trabajo son prácticamente infinitos por lo que las normas no pueden contener prescripciones específicas para prevenir cada uno de ellos. Por otra parte, las medidas de seguridad tampoco permanecen inmutables, sino que evolucionan constantemente gracias al desarrollo técnico-científico, por lo que igualmente resulta imposible que la regulación preventiva pueda prever en cada momento cuáles son las medidas más eficaces para hacer frente a un determinado riesgo. La prevención de riesgos laborales constituye una actividad de carácter fundamentalmente técnico y científico que las normas jurídicas no están en condiciones de detallar en ningún caso. Esta tarea debe corresponder de forma principal a las ya aludidas “normas técnicas” de seguridad y salud en el trabajo, complementarias de las normas jurídicas, cuya capacidad de precisión y de adaptación a los cambios es mucho mayor. A este respecto, los convenios colectivos también pueden desempeñar un papel importante de adaptación y de concreción de las medidas preventivas que se deben adoptar frente a

determinados riesgos (sobre todo de aquellos de carácter organizativo o psicosocial).

En este sentido, hay que recordar que la normativa actual ya establece una serie de medidas de seguridad que el empresario debe tomar en todo caso por ser consideradas como esenciales para poder llegar a proporcionar a los trabajadores una protección eficaz frente a todos los riesgos laborales presentes en su puesto de trabajo, seas cuales sean éstos: las obligaciones de proporcionar medios y equipos de trabajo seguros, de información, de formación, de prever medidas de emergencia y de vigilancia de la salud. Por supuesto, el cumplimiento de cada una de estas obligaciones debe hacerse en cada caso teniendo en cuenta los concretos riesgos laborales a los que se encuentren expuestos los trabajadores.

No obstante lo anterior, cierto es que las normas de seguridad y salud en el trabajo presentan algunas disfunciones que deben ser subsanadas. Tales disfunciones vienen referidas fundamentalmente a que el esquema de protección recogido en ellas se encuentra basado principalmente en el modelo clásico de relación laboral y de empresa, por lo que no resulta adecuado en relación a las nuevas formas de prestar servicios profesionales y de organización empresarial actualmente existentes. Este es a mi juicio, el reto más importante al que se debe enfrentar la normativa preventiva si quiere seguir cumpliendo el objetivo de proporcionar una protección eficaz a todos los profesionales que, por motivo de su trabajo, se hayan expuestos a una serie de peligros que, por sí mismos no se encuentran en disposición de controlar. A tales efectos, en primer lugar, parece necesario ampliar o extender la protección de su seguridad y salud en el trabajo a profesionales que desenvuelven sus prestaciones de servicios bajo fórmulas que no encajan o no encajan plenamente en el esquema del trabajo asalariado o por cuenta ajena, incluidos los trabajadores de la economía informal. También, en segundo lugar, deben preverse actuaciones específicas y adecuadas de protección para todos aquellos supuestos en los que la prestación de servicios se realice fuera de la sede física de la empresa (teletrabajo y fórmulas de *crowdsourcing*²⁷). Por

²⁷ Según la OSHA el *crowdsourcing*, que podría traducirse en español como colaboración abierta distribuida o externalización participativa en línea, se define como el «trabajo remunerado organizado a través de bolsas de trabajo en línea». Esta figura comprende una variedad de formas de trabajo que pueden diferenciarse según diversas dimensiones: por su nivel profesional (desde consultoría profesional de alta cualificación hasta microtarefas rutinarias); por su realización en línea o no (con coordinación en línea); por la ubicación del trabajo (en el domicilio, en las instalaciones del empresario u otro lugar); por el estatuto de los trabajadores (por cuenta ajena o autónomos); y, finalmente, dependiendo de si el trabajo se realiza para una empresa o para un cliente particular. Otras variables pueden ser la realización del trabajo como ocupación principal o como

último, debe perfeccionarse el régimen de protección de los trabajadores cuyas condiciones de trabajo, de hecho o de Derecho, dependen de más de un empresario (redes de empresas, grupos de empresas, contratas y subcontratas): debe tenerse en cuenta que en muchos de estos casos, los riesgos laborales a los que se encuentran expuestos estos trabajadores no derivan exclusivamente del hecho de ejecutar su actividad profesional en un lugar de trabajo perteneciente a un empresario diferente a su empleador laboral o de utilizar medios de trabajo proporcionados por un empresario ajeno, sino que también provienen, en muchas ocasiones, de la mayor precariedad laboral que sufren como consecuencia de las exigencias que las empresas principales imponen a las contratistas y subcontratistas para iniciar o mantener la relación comercial²⁸. Esta situación, plenamente consolidada a nivel interno, se agrava a un más cuando los procesos de externalización productiva se internacionalizan, esto es, en la denominadas “cadenas mundiales de suministro”²⁹, por lo que se debe trabajar incisivamente en la adopción y aplicación de instrumentos adecuados y efectivos que garanticen a los trabajadores de las empresas auxiliares ubicadas en terceros países con legislaciones deficientes o ineficaces en materia de seguridad y salud en el trabajo unos niveles mínimos de protección (los fijados por los Convenios de la OIT). A este respecto, una solución es incorporar esta materia, como ya está haciendo en algunos supuestos, al contenido de los Acuerdos Marco Internacionales (AMI)³⁰,

fuerza complementaria de ingresos, la forma de remuneración (salario regular, tarifa por horas o por piezas, etc.).

²⁸ Véase M.L. MARTÍN HERNÁNDEZ, *La protección eficaz de la seguridad y la salud de los trabajadores en las empresas en red*, en W. SANGUINETI RAYMOND, J.B. VIVERO SERRANO (dirs.), *Impacto laboral de las redes de empresas*, Comares, 2018, pp. 191-226.

²⁹ Según la OIT, entre el 60% y el 80% del comercio internacional implica cadenas mundiales de suministro. Véase el Proyecto Conjunto OIT-UE, *Acción global para la prevención en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (agricultura y alimentación)*.

³⁰ Véase, de manera especialmente destacada, el Acuerdo Marco Internacional sobre la Prevención de Incendios y Seguridad en la Construcción (conocido como ACCORD) suscrito inicialmente el 15 de mayo de 2013 entre los Sindicatos mundiales INDISTRIALL y UNI y ocho Sindicatos de Bangladesh y 183 de las principales empresas multinacionales del sector textil (entre ellas, las españolas Inditex, Mango y El Corte Inglés), así como varias ONGs, tras el grave accidente industrial producido en el edificio Rana Plaza en Bangladesh el 24 de abril de 2013, en el que hubo 1134 muertos y más de 2000 heridos – el accidente de Rana Plaza ha sido la peor catástrofe industrial de la historia (como homicidio industrial ha sido justamente calificado) después del de Bhopal en 1984 –. Su vigencia inicial fue de cinco años y fue renovado por acuerdo firmado el 29 de junio de 2017. Su objetivo esencial explícito es el de lograr que la industria de la confección de Bangladesh sea segura y sostenible mediante el establecimiento de medidas de seguridad y salud razonables. Para su aplicación, cada una de las empresas firmantes realiza una aportación económica anual que en algunos casos

aunque ya se están explorando otras vías alternativas, como ha hecho ya Francia a través de la aprobación de la Ley 2017-399, de 27 de marzo de 2017³¹, relativa al deber de vigilancia de las empresas transnacionales, que, basándose en el principio de “diligencia debida”, obliga legalmente a las casas matrices y empresas principales a identificar y evitar los abusos contra los derechos humanos y el medio ambiente resultantes no sólo de sus propias actividades, sino también de las de las empresas que controlan, así como de las actividades de sus subcontratistas y proveedores con que mantienen relaciones comerciales establecidas. Las empresas sometidas a esta legislación deberán prevenir los riesgos de perjuicios graves a las personas y al medio ambiente mediante planes de vigilancia anuales, que deberán ser públicos y adjuntarse a los informes financieros y extrafinancieros de cada año³².

Conviene añadir que a los efectos de promover unas aceptables e idóneas condiciones de seguridad y salud en el trabajo a nivel internacional también puede llegar a desempeñar un relevante papel – así debería ser – la implementación por las organizaciones empresariales que actúan fuera de las fronteras de su país de origen de la recientemente aprobada (2018)

llega hasta los 500.000 dólares. Su principal peculiaridad es que las obligaciones recogidas en este Acuerdo Marco Internacional se aplican a los proveedores locales de todas las empresas signatarias del mismo (y, en su caso, de aquellas otras que decidan adherirse posteriormente al Acuerdo). Gracias al ACCORD, han sido supervisadas 1677 fábricas, con alrededor de 2 millones de personas trabajando en ellas. Los tres principales tipos de medidas que se recogen en el ACCORD son: realización de inspecciones independientes de seguridad en las empresas proveedoras; la obligación de imponer medidas correctoras de las deficiencias previamente detectadas a través de las inspecciones; y la formación de los trabajadores de dichas empresas en prevención de incendios. Pero además de ello, y aquí se encuentra su principal aportación, este Acuerdo Marco Internacional prevé también la creación de una serie de organismos específicos de composición paritaria con la función de verificar y controlar el eficaz cumplimiento del contenido de dicho Acuerdo y señala cuáles son las consecuencias que para las empresas proveedoras se derivarán del incumplimiento de las obligaciones en él establecidas.

³¹ Véase I. DAUGAREILH, *La Ley francesa sobre el deber de vigilancia de las sociedades matrices y contratistas: entre renuncias y promesas*, en W. SANGUINETI RAYMOND, J.B. VIVERO SERRANO (dirs.), *op. cit.*, pp. 359-378.

³² Esta ley, pionera en el mundo, se basa en parte en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, norma voluntaria adoptada de forma unánime en 2011 por los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. De hecho, en virtud del primer punto de estos principios, el Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos cuando estos sean incumplidos por terceras partes, incluidas las empresas. Los Principios Rectores especifican que «Los Estados deben [...] adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia».

Norma ISO³³ 45001 sobre *Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo*³⁴. A pesar de su carácter jurídicamente no vinculante, permitirá y facilitará a las empresas la adopción de un sistema único y eficaz de gestión de la actividad preventiva aplicable también a todos sus proveedores, clientes y colaboradores, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otra parte, puede resultar igualmente conveniente la inclusión en la normativa de seguridad y salud en el trabajo de ciertas precisiones con el fin de dejar perfectamente claro a todos los destinatarios de las normas preventivas la consideración como auténticos riesgos laborales de ciertas situaciones concurrentes en el trabajo y de la obligación del empresario de tener que prevenirlos al igual que los riesgos más clásicos (efecto “pedagógico” de la norma). Este es el caso, de la reciente regulación en varios ordenamientos europeos, entre ellos el español, del derecho a la “desconexión digital”, configurado básicamente como un derecho de los trabajadores a no estar a disposición del empresario fuera de su jornada y su horario de trabajo, con el fin inmediato de, además de garantizarles una adecuada conciliación de su vida laboral, familiar y personal, proteger su salud³⁵. Este derecho aparentemente novedoso, en realidad, no es más que una actualización del tradicional derecho al descanso.

Del mismo modo, puede ser apropiado incluir expresamente en la reglamentación preventiva la obligación empresarial, en determinados supuestos, de tener que adoptar necesariamente medidas de seguridad de carácter organizativo (y ya no simplemente de carácter técnico), en especial en aquellos supuestos en que este tipo de medidas den lugar a una limitación o modulación del ejercicio por parte de del empresario de determinadas facultades empresariales incluidas en el contenido de su poder de dirección. Sería el caso, por ejemplo, de las medidas que exijan

³³ Las siglas ISO representan a la Organización Internacional para la Estandarización; organismo responsable de regular un conjunto de normas para la fabricación, comercio y comunicación en todas las industrias y comercios del mundo. Este término también se adjudica a las normas fijadas por dicho organismo, para homogeneizar las técnicas de producción en las empresas y organizaciones internacionales.

³⁴ Véase la nota 3.

³⁵ El derecho a la desconexión digital en el trabajo ha sido reconocido y regulado en el ordenamiento jurídico español por primera vez en la L.O. 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (art. 88), en cuya Disposición final tercera se estableció expresamente la inclusión de un nuevo art. 20 bis en el Estatuto de los Trabajadores del siguiente tenor: «Los trabajadores tienen derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, a la desconexión digital y a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales».

una adaptación de las condiciones del puesto de trabajo o un cambio de las funciones inicialmente asignadas al trabajador.

Y, por supuesto, es imprescindible eliminar normas obsoletas, referidas a la protección frente a riesgos laborales que han desaparecido o, en su caso, que contemplan medidas de seguridad que han quedado desfasadas por la aparición de otras nuevas más eficaces.

Pero además de todo lo anterior, que desde luego no es baladí, uno de los problemas más acuciantes de las actuales normas de seguridad y salud en el trabajo es el de que cada vez en mayor medida resultan contradictorias con las normas laborales, que, al menos en el ámbito europeo, y especialmente a raíz de la última gran crisis económica mundial (2008-2015), son cada vez más flexibles y menos protectoras de los intereses de los trabajadores. En efecto, mientras que regulación de la seguridad y salud en el trabajo ha evolucionado de forma clara en el sentido de ir incrementando los niveles exigidos de protección de la vida y de la integridad psicofísica de los trabajadores, la legislación laboral lo ha hecho reduciendo progresivamente los niveles de tutela de los derechos de los trabajadores – flexibilización del Derecho del Trabajo – y, como consecuencia de ello, legitimando una creciente precarización de las condiciones de trabajo, precarización que, sin duda, está repercutiendo muy negativamente sobre la salud de los trabajadores afectados³⁶. Sin duda, cabe afirmar que en el momento presente, la precariedad en el empleo, en sus múltiples manifestaciones (salarios insuficientes – fenómeno de los trabajadores pobres –, rotación laboral, temporalidad, inestabilidad en el empleo, desempleo, permanente disponibilidad del trabajador a los requerimientos de su empleador, mayores posibilidades de control por parte del empresario, incremento de los poderes empresariales de modificación unilateral de las funciones, de lugar de trabajo, de las condiciones de trabajo, etc.), se constituye en una de las principales fuentes de riesgo laboral. Siendo así, y si realmente se quiere dar prioridad a la seguridad y salud en el trabajo en los términos expresados recientemente por la OIT con motivo de su centenario, resulta ineludible introducir la perspectiva de la seguridad y la salud en el trabajo en los procesos de reforma de la reglamentación de la legislación laboral, de manera que ésta resulte compatible y coherente con los actuales objetivos en materia de prevención de riesgos laborales: sólo así se podrá llegar a alcanzarse el objetivo de la OIT de situar a las personas en el centro de todas las políticas socio-laborales y conseguir proporcionar a todos los

³⁶ Véase M. AMABLE, *La precariedad laboral y su impacto en la salud. Un estudio en trabajadores asalariados en España*, Memoria de Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra, 2008.

trabajadores un trabajo decente y un empleo de calidad.

5. Bibliografía

AMABLE M., [*La precariedad laboral y su impacto en la salud. Un estudio en trabajadores asalariados en España*](#), Memoria de Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra, 2008

BAUMAN Z., *Liquid Modernity*, Polity Press, 2000

BENAVIDES F.G., DELCLÒS CLANCHET J., *Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades*, Documento de trabajo Fundación Alternativas, 2006, n. 102

BROCAL F., *Incertidumbres y retos ante los riesgos laborales nuevos y emergentes*, en *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2016, n. 19

CIERCO SEIRA C., *El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español*, en *Revista de Administración Pública*, 2004, n. 163

DAUGAREILH I., *La Ley francesa sobre el deber de vigilancia de las sociedades matrices y contratistas: entre renuncias y promesas*, en W. SANGUINETI RAYMOND, J.B. VIVERO SERRANO (dirs.), *Impacto laboral de las redes de empresas*, Comares, 2018

DURKHEIM E., *Las reglas del método sociológico*, Fondo de Cultura Económica, 1895

EMBED TELLO A.E., *El principio de precaución*, en J.A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010

FUMERO DIOS I.S., *El Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo y el propósito de reconocer la seguridad y la salud en el trabajo como un derecho fundamental por la OIT*, en *Trabajo y Derecho*, 2019, n. 55

GARCÍA GONZÁLEZ G., *Trabajo líquido y prevención de riesgos laborales: la necesaria reformulación de la seguridad y la salud laboral en la sociedad de la información*, en *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2018, n. 21

MARTÍN HERNÁNDEZ M.L., *La protección eficaz de la seguridad y la salud de los trabajadores en las empresas en red*, en W. SANGUINETI RAYMOND, J.B. VIVERO SERRANO (dirs.), *Impacto laboral de las redes de empresas*, Comares, 2018

MARTÍN HERNÁNDEZ M.L., [*Cambios producidos en el mundo del trabajo y transformaciones del ordenamiento jurídico-laboral español. El auge de los instrumentos de soft law*](#), en [*Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*](#), 2015, vol. 3, n. 1

PÁRAMO MONTERO P., *Nuevos enfoques de la seguridad y la salud laboral en empresas sostenibles*, en *Trabajo y Derecho*, 2018, n. 40

PONCE DEL CASTILLO A., MEINER S., *Occupational safety and health in 2040. Four scenarios*, ETUI, 2017

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo