

Bruselas, 28.6.2021
SWD(2021) 149 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS - INFORME DE SÍNTESIS

que acompaña al documento

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones

Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027
La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación

{COM(2021) 323 final} - {SWD(2021) 148 final}

INFORME DE SÍNTESIS

1. INTRODUCCIÓN

Este informe contiene observaciones y aportaciones del público, las Administraciones Públicas, las asociaciones y otras organizaciones (las «partes interesadas») sobre el anterior marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo (2014-2020) (el «marco anterior»). Contiene también las aportaciones para el nuevo marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo (2021-2027) (el «nuevo marco»).

Se diseñó una **estrategia de consulta** para efectuar un sondeo amplio que refleje las posturas y opiniones del público y todas las partes interesadas pertinentes en distintos foros, también mediante una consulta pública abierta. El objetivo de dicha consulta era valorar la calidad y aplicación del marco estratégico anterior y respaldar el nuevo marco mediante la aportación de información para las orientaciones estratégicas de la UE para el período 2021-2027 en este ámbito de actuación. El proceso de consulta se basó en la **localización de las partes interesadas**, que identificó a las siguientes partes interesadas pertinentes:

- el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (CCSST);
- el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC);
- las autoridades nacionales (ministerios de trabajo y asuntos sociales, institutos nacionales de salud y seguridad en el trabajo, las inspecciones de trabajo, etc.);
- los interlocutores sociales a nivel de los Estados miembros y de la UE;
- los empleadores, incluyendo las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y los trabajadores;
- los institutos académicos y de investigación;
- los profesionales de la salud y seguridad en el trabajo (expertos y asesores privados, servicios de protección y prevención externos en materia de salud y seguridad en el trabajo, redes relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo, etc.);
- otros grupos, como las organizaciones de seguros públicas.

La estrategia de consulta tenía como objeto reunir información por medio de distintos **métodos y herramientas de consulta**, en particular:

- los dictámenes y posturas de las principales partes interesadas en lo tocante a la salud y seguridad en el trabajo (como el CCSST, el SLIC y los representantes de los empleadores y de los trabajadores de la UE), así como la opinión de las instituciones de la UE (el Consejo y el Parlamento Europeo);
- un estudio externo destinado a evaluar el marco anterior¹;
- los resultados de la consulta pública abierta²;
- observaciones sobre la hoja de ruta publicada;
- intercambios periódicos con las partes interesadas y contribuciones *ad hoc* realizadas por estas.

1 De manera paralela, se publicará un documento de trabajo de los servicios de la Comisión independiente que presentará, entre otros, los resultados del estudio:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24123&langId=en>

2 Se publicará un informe individual sobre la consulta como parte del estudio antes mencionado. Ofrecerá una visión más exhaustiva de las contribuciones recibidas en el marco de la consulta pública abierta.

Las contribuciones recibidas confirmaron que el público y las partes interesadas apoyan firmemente la creación de un nuevo marco. También subrayaron la importancia de los objetivos comunes y la acción coordinada para movilizar a todos los agentes en torno a la misma meta: el refuerzo de la salud y la seguridad en el trabajo. En la Comunicación³ a la que acompaña este informe se han tenido en cuenta dichas contribuciones. Así pues, la Comunicación detalla los principales asuntos prioritarios y las medidas concretas que podrían tomarse. Dicho esto, no se han tenido en cuenta las contribuciones que superaban el alcance de las facultades de la UE.

2. METODOLOGÍA

Las partes interesadas pudieron facilitar observaciones por internet sobre la hoja de ruta⁴ para el nuevo marco usando un campo de texto libre. También pudieron participar en una consulta pública abierta y enviar sus comentarios mediante un cuestionario en línea. Asimismo, la Comisión recibió contribuciones de las partes interesadas mediante intercambios periódicos y presentaciones *ad hoc*. Un contratista externo llevó a cabo parte de las actividades de consulta en nombre de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL).

La consulta pública comprendió una combinación de preguntas cerradas (en las que los encuestados escogían de entre una selección predeterminada de respuestas) y preguntas abiertas (en las que eran libres de escribir cualquier respuesta que quisieran). Los participantes tenían un límite máximo de 500 caracteres por respuesta para todas las preguntas, excepto las preguntas 23 y 25. En estos dos casos, se aceptaban respuestas de hasta 2 500 caracteres.

Los resultados de la consulta pública abierta, las observaciones sobre la hoja de ruta y otras contribuciones se analizaron de manera cuantitativa y cualitativa. En lo referente a las observaciones sobre la hoja de ruta y otras contribuciones, para el análisis del presente informe solo se han tenido en cuenta los aspectos mencionados al menos dos veces por las partes interesadas. Si no se hace referencia a un grupo de partes interesadas en concreto, quiere decir que varios grupos (sin constituir mayoría) plantearon los asuntos mencionados.

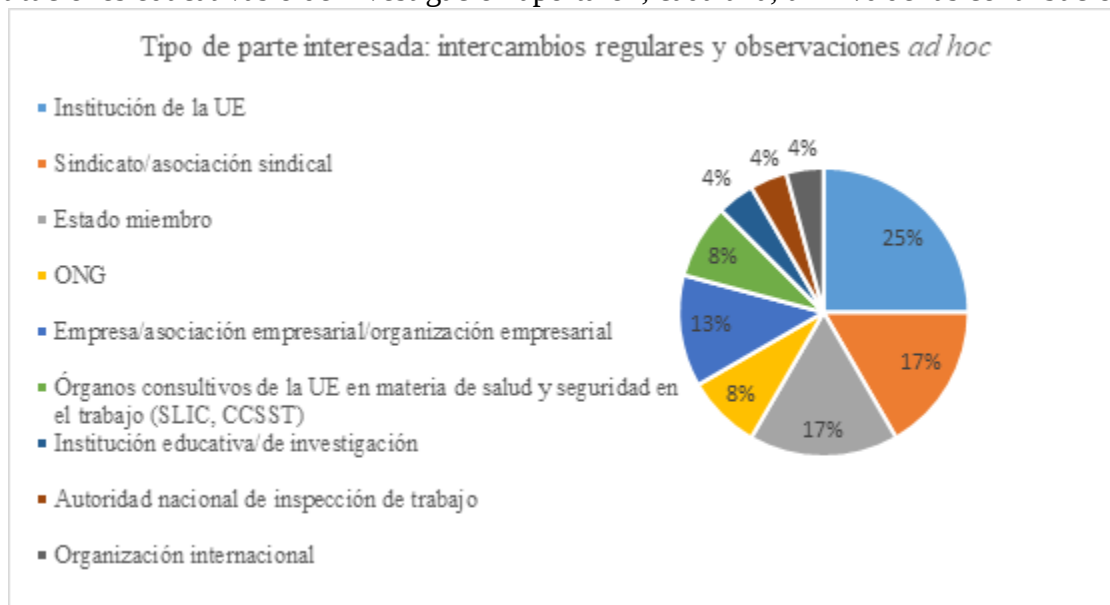
Para identificar los temas o aspectos pertinentes para el nuevo marco, se emplearon MS Excel y herramientas de análisis de textos para la consulta pública abierta, mientras que el análisis manual se reservó para las observaciones sobre la hoja de ruta y otras contribuciones. Las respuestas abiertas, cuando procedía, se agruparon por temas para determinar la frecuencia aproximada de aparición de los asuntos planteados en dichas respuestas. Esto implicó un cierto grado de interpretación.

3. CONTRIBUCIONES RECIBIDAS MEDIANTE LOS INTERCAMBIOS PERIÓDICOS CON LAS PRINCIPALES PARTES INTERESADAS O DE MANERA AD HOC

3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027: La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación».

4 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-EU-Strategic-Framework-on-Health-and-Safety-at-Work-2021-2027-_es

Entre junio de 2019 y febrero de 2021, se recibieron más de veinte contribuciones sobre el nuevo marco por medio de intercambios periódicos o presentaciones *ad hoc*. El Parlamento Europeo y el Consejo facilitaron el 25 % de dichas contribuciones, mientras que los Estados miembros individuales y los sindicatos/asociaciones sindicales proporcionaron, cada uno, un 17 %. También contribuyeron las empresas / asociaciones empresariales (un 13 % del total), las organizaciones no gubernamentales (ONG) (un 8 %) y los órganos consultivos de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo (el CCSST y el SLIC) (un 8 %). Las instituciones de investigación, las autoridades nacionales de inspección de trabajo y las instituciones educativas o de investigación aportaron, cada una, un 4 % de las contribuciones.



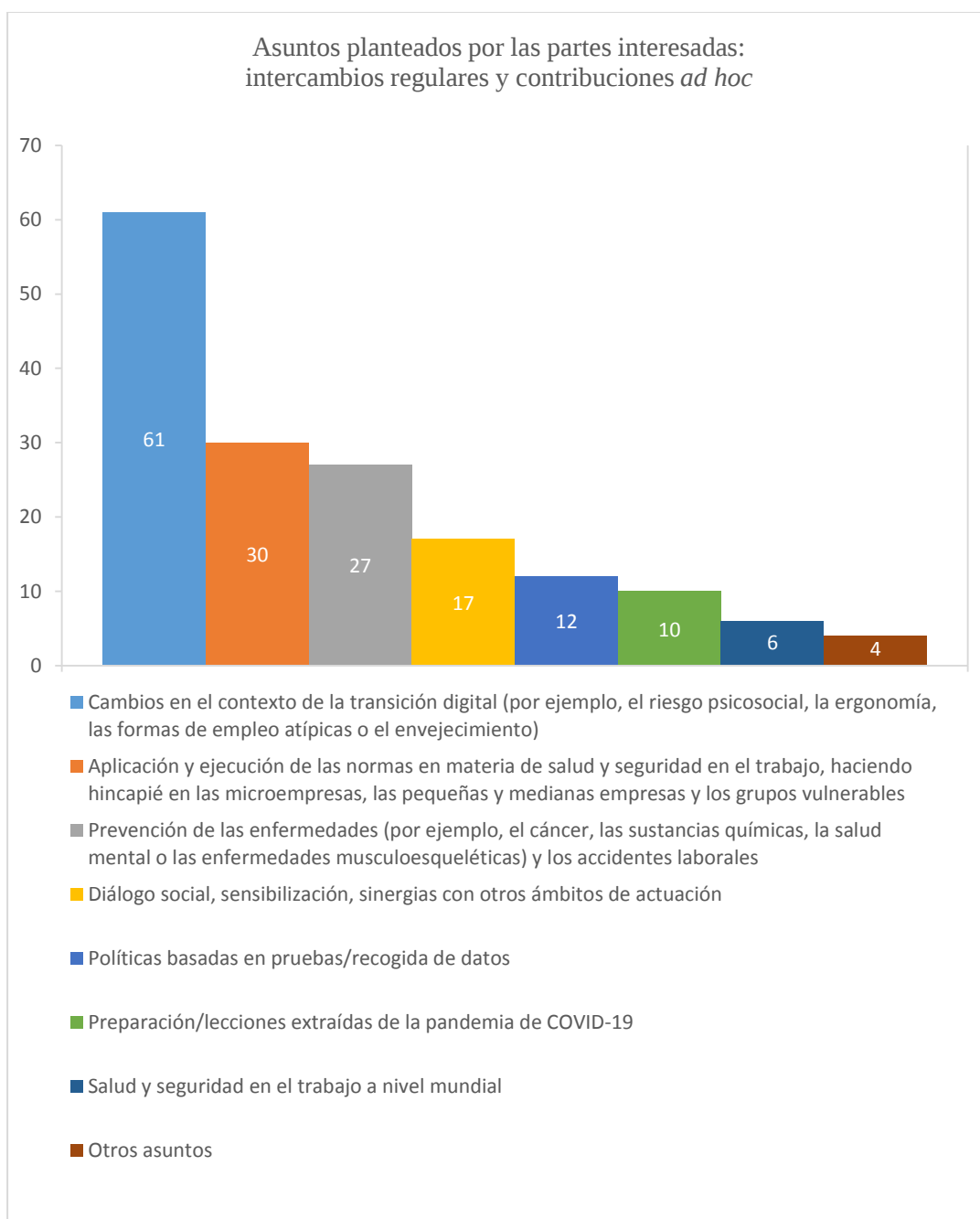
El aspecto planteado con mayor frecuencia en las contribuciones de las partes interesadas se centraba en los **cambios del mundo laboral** provocados por los efectos combinados del progreso tecnológico, el cambio demográfico, el cambio climático y la globalización. La mayoría de las contribuciones en este contexto se referían al **rápido envejecimiento de la población de la UE** y a la necesidad de integrar a los trabajadores de mayor edad para asegurar que tengan una vida laboral fructífera, saludable y larga. Numerosas contribuciones analizaban también las políticas efectivas sobre el **regreso al trabajo** de las personas que no han trabajado durante cierto tiempo. Otras contribuciones sobre este punto también se refirieron al incremento de los riesgos derivado de la rápida digitalización y las nuevas formas de trabajo, dos tendencias que se han visto aceleradas por la pandemia. Entre estos riesgos, se incluyen los **riesgos ergonómicos** y **psicosociales**, los riesgos en materia de salud y seguridad en el trabajo en las **formas de empleo atípicas** y los riesgos del **trabajo desde casa**.

La mayoría de las partes interesadas hizo mención a la necesidad de respaldar la **aplicación de las normas sobre salud y seguridad en el trabajo**, en particular, en las **microempresas y las pequeñas y medianas empresas**, así como de reforzar el **cumplimiento de dichas normas**. En este ámbito, el aspecto planteado con mayor frecuencia en las consultas con las partes interesadas era la necesidad de garantizar la protección de los **grupos vulnerables** en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Otro aspecto que las partes interesadas consideraban importante era la **prevención de enfermedades laborales** (en concreto, el cáncer y la necesidad de actualizar de manera continua la legislación en este campo), así como los **accidentes laborales**.

Asimismo, las partes interesadas también señalaron la necesidad de apoyar la aplicación de las normas de salud y seguridad en el trabajo con: i) **diálogo social**, ii) **sensibilización**, iii) **financiación** a escala de la UE y nacional, y iv) **refuerzo de las sinergias** con **otros ámbitos de actuación** (sobre todo, la legislación sobre sustancias químicas). También se refirieron a la necesidad de mejorar los **datos estadísticos** y la **base documental** sobre **salud y seguridad en el trabajo**, con un apoyo más firme en los **conocimientos científicos** y la **investigación**.

Asimismo, las partes interesadas no empresariales afirmaron que era importante **extraer lecciones** de la **pandemia** actual y potenciar la **salud y seguridad en el trabajo en todo el mundo**. Muchas partes interesadas también subrayaron **riesgos específicos en materia de salud y seguridad en el trabajo** en algunas profesiones o sectores económicos, así como la necesidad de **reforzar las capacidades** relacionadas con la **salud y seguridad en el trabajo** a distintos niveles.



4. OBSERVACIONES SOBRE LA HOJA DE RUTA

Entre el 29 de octubre y el 26 de noviembre de 2020, cuarenta y nueve partes interesadas presentaron observaciones por internet sobre la hoja de ruta de la Comisión. Dichas partes interesadas representaban a varios sectores. La mayoría de las respuestas provenía de empresas y asociaciones empresariales (el 33 %), seguidas de las ONG y el público (un 19 % cada uno), otros tipos de partes interesadas (el 15 %), los sindicatos o asociaciones sindicales (el 12 %) y las instituciones académicas o de investigación (el 2 %).



Los puntos planteados con mayor frecuencia por las partes interesadas fueron: i) la **prevención de enfermedades y accidentes laborales**, y ii) la petición de que se aborden las enfermedades (en particular, el cáncer) y los accidentes laborales en el nuevo marco. Numerosas partes interesadas no empresariales destacaron la importancia de: i) actualizar continuamente los **límites de exposición profesional vinculantes** y ii) complementar la Directiva sobre agentes carcinógenos o mutágenos incluyendo los nanomateriales y las sustancias tóxicas para la reproducción. Por otra parte, numerosas partes interesadas de la industria solicitaron: i) actividades e instalaciones para ayudar a las empresas a adaptarse a los límites de exposición profesional vinculantes más estrictos, y ii) una moratoria para los límites más estrictos hasta 2022 debido a la pandemia. Otro punto pertinente mencionado por las partes interesadas en este contexto (sobre todo, los sindicatos) es la necesidad de luchar contra la **violencia** y el **acoso psicológico y sexual en el trabajo**. En el contexto de la atención prestada a los accidentes y enfermedades laborales, varias partes interesadas propusieron vincular el nuevo marco con la campaña mundial «**visión cero**»⁵, destinada a lograr una mortalidad laboral cero en la UE.

Las partes interesadas también manifestaron una profunda preocupación por los **cambios del mundo laboral** provocados por la rápida adopción de las nuevas tecnologías, los cambios demográficos, las nuevas formas de organizar el trabajo y el cambio climático. La mayoría de las contribuciones realizadas en este ámbito se refirieron a los **riesgos ergonómicos y psicosociales**. Muchas partes interesadas solicitaron que se aborden las enfermedades musculoesqueléticas de manera urgente, a causa del auge del teletrabajo. Dichas partes interesadas pidieron que la respuesta a tales enfermedades se centre en la prevención y en la adaptación de las políticas. Algunas partes interesadas solicitaron instrumentos jurídicos apropiados para solventar los riesgos psicosociales en el trabajo. Más aún, varias partes interesadas manifestaron su preocupación por el **envejecimiento**, incluyendo: i) la necesidad de implantar políticas sobre la **reincorporación al trabajo** y ii) los riesgos relativos a la salud y seguridad en el trabajo en las **formas de empleo atípicas**.

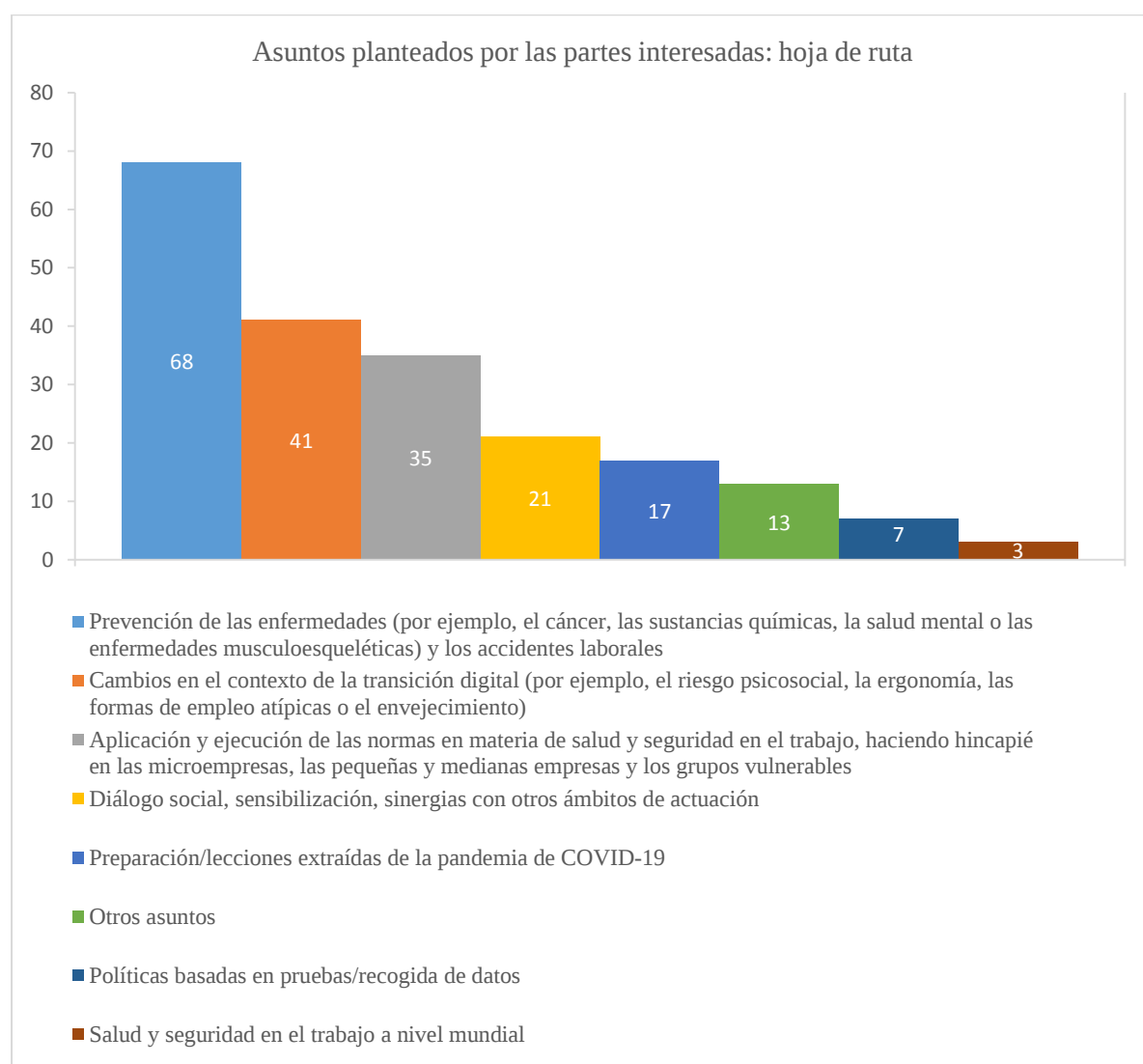
La mayoría de las partes interesadas pusieron de relieve la importancia de apoyar la **aplicación** de las **normas sobre salud y seguridad en el trabajo** (especialmente, en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas) y mejorar **su cumplimiento** mediante el refuerzo de los recursos de las inspecciones de trabajo. En este contexto, las partes interesadas no empresariales destacaron la necesidad de garantizar que las normas sobre salud

⁵ <http://visionzero.global/es>.

y seguridad en el trabajo también se apliquen a los **grupos vulnerables**, tales como: i) los trabajadores jóvenes, las mujeres, los trabajadores de temporada y los migrantes; ii) los trabajadores con discapacidad o enfermedades; y iii) los trabajadores de primera línea (por ejemplo, los sanitarios).

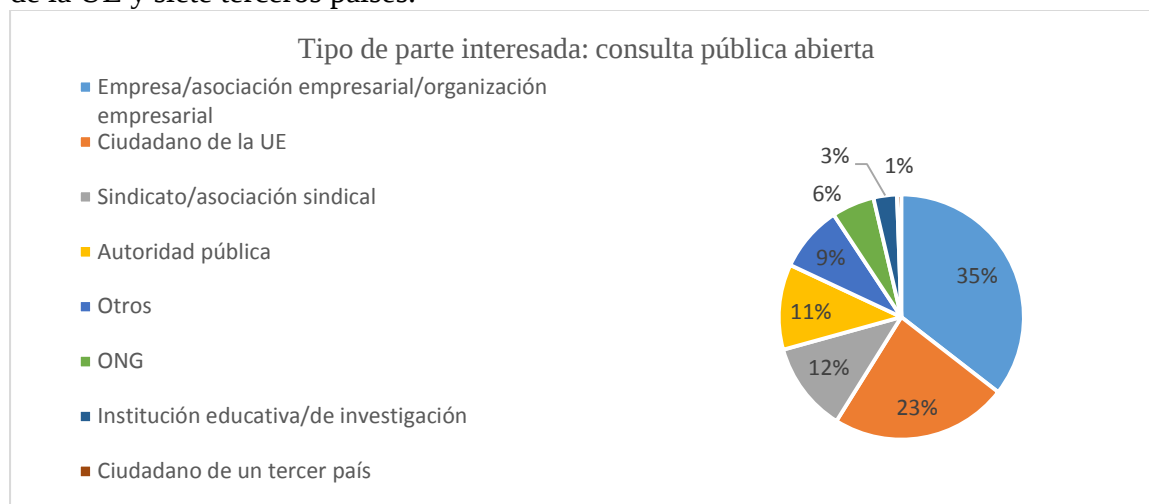
Muchas partes interesadas también mencionaron la importancia del **diálogo social**, la **sensibilización** y el **refuerzo de las sinergias** con **otros ámbitos de actuación** (especialmente, las áreas de las sustancias químicas, el medio ambiente y la salud pública). Las partes interesadas también subrayaron la importancia de integrar en el nuevo marco las **lecciones extraídas de la pandemia**, especialmente aquellas relacionadas con las enfermedades musculoesqueléticas, las formas de empleo atípicas y el incremento de los problemas de salud mental. Algunas partes interesadas pidieron que se reconociese la COVID-19 como enfermedad profesional.

Otro punto importante planteado por las partes interesadas era la necesidad de mejorar los **datos estadísticos** y la **base documental** en materia de **salud y seguridad en el trabajo**. Asimismo, muchas partes interesadas mencionaron la necesidad de reforzar la cooperación internacional en la salud y seguridad en el trabajo, y de fijar **requisitos y objetivos mínimos** a escala de la UE y mundial en materia de **salud y seguridad en el trabajo**.



5. OBSERVACIONES DE LA CONSULTA PÚBLICA ABIERTA

La consulta pública abierta⁶ tuvo lugar del 7 de diciembre de 2020 al 1 de marzo de 2021, y en ella 355 encuestados respondieron al cuestionario sobre los marcos estratégicos anterior y próximo de la UE. Los participantes en la consulta provenían de veintiséis Estados miembros de la UE y siete terceros países.



De los encuestados en la consulta pública abierta, el 64 % se mostró muy de acuerdo o de acuerdo con que la seguridad y la salud en el lugar de trabajo de su país o de la UE había mejorado, en general, desde 2014. Esta opinión estuvo más extendida entre los participantes que representaban a los empleadores y las asociaciones empresariales (el 83 % de ellos se mostró de acuerdo o muy de acuerdo), y menos extendida entre los participantes que representaban a las asociaciones de trabajadores (el 48 % de ellos se mostró de acuerdo o muy de acuerdo).

Los encuestados afirmaron que el marco anterior contribuyó «en gran medida» (un 15 %) o «en cierta medida» (el 54 %) a mejorar la salud y seguridad en el trabajo a nivel de la UE. Unos pocos menos encuestados declararon que el marco anterior contribuyó «en gran medida» (un 9 %) o «en cierta medida» (el 54 %) a mejorar la salud y seguridad en el trabajo a nivel nacional. Menos de la mitad de los participantes opinó que el marco contribuyó «en gran medida» (un 6 %) o «en cierta medida» (un 43 %) a mejorar la salud y seguridad en el trabajo *a nivel regional*, y «en gran medida» (un 8 %) o «en cierta medida» (un 43 %) a mejorar la salud y seguridad *a nivel del lugar de trabajo*.

Los participantes consideraron que la mayor prioridad del marco anterior era abordar problemas como el envejecimiento de la mano de obra y los nuevos riesgos emergentes. De los encuestados, el 90 % declaró que se trataba de un punto muy importante o importante.

Las opiniones se mostraron divididas entre si se habían realizado progresos en las acciones abarcadas en los siete objetivos estratégicos del marco anterior. Para cada objetivo estratégico, la mitad o menos de la mitad de los participantes se mostraron de acuerdo con

⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-EU-Strategic-Framework-on-Health-and-Safety-at-Work-2021-2027-/public-consultation_es

que: i) se habían logrado grandes progresos en cada acción; ii) la acción había desembocado en resultados tangibles; iii) las acciones fueron pertinentes en relación con las prioridades en materia de salud y seguridad en el trabajo; y iv) las partes interesadas pertinentes se habían involucrado a la hora de desarrollar la acción. En la mayoría de casos, más encuestados se mostraron más de acuerdo que en desacuerdo con que se habían logrado progresos en estos ámbitos.

Al comparar las respuestas en cada uno de los siete objetivos estratégicos, los participantes se mostraron más positivos sobre los progresos alcanzados en el primer objetivo estratégico (revisar las estrategias nacionales sobre salud y seguridad en el trabajo) y en el segundo (facilitar el cumplimiento con la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo). Los participantes parecían opinar que el quinto objetivo (abordar el envejecimiento de la mano de obra, los nuevos riesgos emergentes y las enfermedades laborales y profesionales) era el más pertinente de los objetivos estratégicos, seguido del primero, el segundo y el sexto (mejorar la recogida de datos). Consideraron que los objetivos primero, segundo y quinto eran los que habían producido resultados más tangibles.

Los participantes notificaron que, en su opinión, se habían logrado menos progresos y menos pruebas de resultados tangibles en el cuarto objetivo (simplificar la legislación) y el séptimo (mejorar la cooperación internacional). Cabe destacar que estos dos objetivos también se consideraron los menos pertinentes.

En lo tocante al primer objetivo estratégico, aproximadamente la mitad de los encuestados en la consulta pública abierta (el 53 %) aseveró que se habían alcanzado grandes progresos, mientras que un 20 % se mostró en contra de esa opinión. La misma proporción (el 53 %) afirmó que las acciones incluidas en el primer objetivo estratégico eran pertinentes para las prioridades en materia de salud y seguridad en el trabajo, mientras que el 39 % opinó que dichas acciones implicaron a las partes interesadas adecuadas; asimismo, un 41 % declaró que habían producido resultados tangibles.

De los encuestados en la consulta pública abierta, el 35 % opinó que se involucró «muy poco» a los empleadores en el diseño del marco anterior, mientras que un 33 % afirmó que se contó con una participación muy baja de las organizaciones de trabajadores. Otro 33 % afirmó que se involucró muy poco a los profesionales de la salud y seguridad en el trabajo, y un 31 % aseveró que se involucró muy poco a las organizaciones empresariales.

Los participantes mencionaron las siguientes barreras principales a la consecución de los objetivos del marco anterior: i) la escasez de personal y de capital (mencionada por un 41 %), ii) la falta de interés entre los empleadores (mencionada por un 35 %), y iii) la falta de concienciación/conocimiento de la salud y seguridad en el trabajo entre las principales partes interesadas (mencionada por un 34 %).

La mayoría de los encuestados (el 68 %) manifestó su apoyo a la actualización o adaptación del marco, mientras que un 11 % opinó que el marco subsiguiente debería seguir siendo, en gran medida, igual a la versión del período 2014-2020. Un número muy pequeño de participantes (menos de un 1 %) se mostró a favor de eliminar el marco, mientras que un 14 % afirmó que el modelo actual del marco debía someterse a cambios fundamentales.

Los encuestados opinaron que los dos desafíos más importantes en materia de salud y seguridad en el trabajo que debían superarse en los próximos siete años eran los riesgos psicosociales y la tendencia creciente al trabajo desde casa.

Principales retos comunes a toda la UE que necesitan nuevas medidas estratégicas sobre salud y seguridad en el trabajo



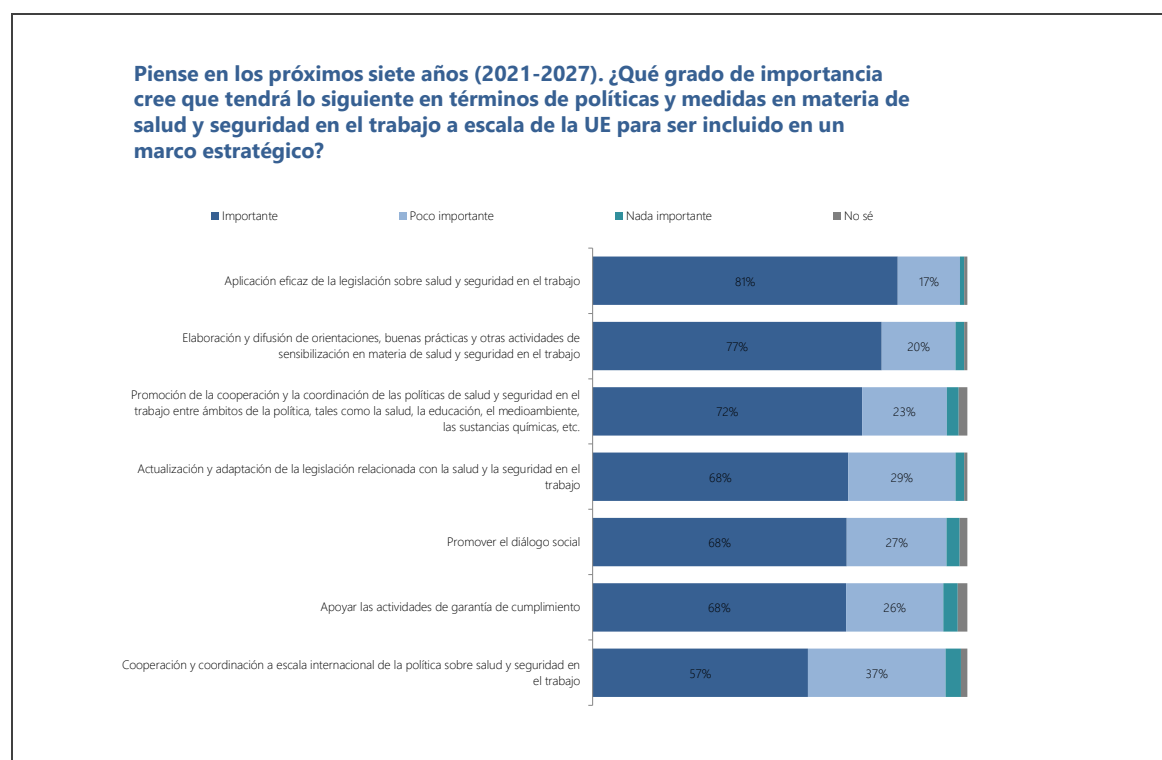
Todos los encuestados (n=349)

Fuente: Informe de la consulta derivado de un estudio externo.

Los encuestados de la consulta pública abierta también recomendaron las **siguientes áreas temáticas principales para el próximo marco**:

- aplicación eficaz de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo;
- elaboración y difusión de orientaciones, buenas prácticas y otras actividades de sensibilización en materia de salud y seguridad en el trabajo;
- promoción de la cooperación y la coordinación de las políticas de salud y seguridad en el trabajo entre ámbitos de actuación, tales como salud, educación, medioambiente, sustancias químicas, etc.

Ámbitos principales de políticas y acciones en materia de salud y seguridad en el trabajo a nivel de la UE que deben incluirse en el próximo marco



No se muestran las cifras inferiores al 5 %.

Todos los encuestados (n=342-346)

Fuente: Informe de la consulta derivado de un estudio externo.