

ANALISIS COMPARADO DEL CONTROL DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES POR LAS INSPECCIONES DE TRABAJO EUROPEAS

Manuel Velázquez

Inspector de Trabajo y Seguridad Social

RESUMEN

En este estudio se analizan las acciones programadas desde el SLIC para la campaña europea de inspección sobre riesgos psicosociales haciendo un primer análisis de los conceptos de riesgo psicosocial que se utilizan en la campaña. Se examina después el impacto de las acciones de la inspección de trabajo en el control de la aplicación de los riesgos psicosociales junto con otros factores que también determinan dicha aplicación como son la legislación vigente, la presión sindical, la presión social y el propio interés de las empresas. A continuación, se hace un estudio comparado de las guías de inspección sobre esta materia aprobadas por las autoridades de Reino Unido, Austria, Italia, Francia y España. Se concluye que el ámbito común de todas las inspecciones es la vigilancia proactiva de la gestión de riesgos psicosociales, que la legislación que emana de la Directiva Marco 89/391 es de aplicación directa a la gestión de estos riesgos y que hay un consenso básico en torno a algunos principios de gestión de los riesgos psicosociales en todas las guías examinadas.

SYNTHÈSE

Dans cette étude il s'agit d'analyser les actions programmées par le SLIC dans le cadre de la campagne européenne d'inspection sur les risques psychosociaux au travail et les concepts sur les risques psychosociaux que sont utilisées dans la campagne. Ensuite, il s'agit d'analyser, l'impact des actions de l'Inspection du Travail dans le contrôle de l'application la prévention des risques psychosociaux et d'autres facteurs qui déterminent aussi cette application comme la législation en vigueur, la pression syndicale, la pression sociale et le propre intérêt des entreprises. On fait aussi une étude comparée des guides d'inspection adoptés par les autorités du Royaume-Uni, de l'Autriche, de l'Italie, de la France et de l'Espagne. A travers cette étude, on perçoit les points communs de toutes les inspections et la surveillance proactive de la gestion des risques psychosociaux, mais également la législation qui dérive de la Directive-Cadre 89/391 du 12 juin 1989 et qui s'applique directement à la gestion de ces risques. Il s'agit de montrer qu'il existe un consensus de base autour de quelques principes de gestion des risques psychosociaux au sein de tous les guides examinés.

ABSTRACT

This study examines the action programme of the SLIC for the European campaign of inspection on psychosocial risks and the concepts of psychosocial risks used in the campaign. Secondly, It is analysed the impact of the Labour Inspection actions in the law enforcement on psychosocial risks together with other factors that also determine the enforcement such as the legislation in force, the trade union pressure, the social pressure and the own interest of the companies, doing a comparative study of the guides of inspection on this matter approved by the authorities from the United Kingdom, Austria, Italy, France and Spain. It is concluded that the common matter for all the inspectorates is the proactive law enforcement of the psychosocial risk management, that legislation emanated from the Framework Directive 89/391 is directly applicable to the management of these risks and that there is a basic consensus on certain principles of management on psychosocial risks in all guides reviewed.

1. LA CAMPAÑA DEL SLIC SOBRE RIESGOS PSICOSOCIALES

A lo largo de año 2012 la mayor parte de las inspecciones que forman parte del SLIC han desarrollado una campaña de inspección sobre los riesgos psicosociales en el trabajo.

El SLIC es el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (Senior Labour Inspectors Committee) y en él participan los organismos públicos de control y vigilancia de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo. Este su punto en común, pero la naturaleza de las inspecciones en cada país es muy variable. En líneas generales, las inspecciones podrían agruparse entre las que solamente son competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo, las que lo son en la seguridad y salud en general, abarcando aspectos no laborales, y las llamadas inspecciones generalistas, que inspeccionan todas las condiciones de trabajo, abarcando también aspectos distintos a la seguridad y salud.

No hay tampoco un modelo de inspección por cada estado europeo ya que en algunos de ellos, como es el caso de Italia, conviven varios de estos modelos de forma simultánea y en otros países como Alemania las Mutuas de aseguramiento de Accidentes de Trabajo también actúan con funciones inspectoras de manera simultánea a las variopintas inspecciones de los estados federados o länder.

Tampoco hay un consenso absoluto de los Estados sobre cuál es el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo que deben abarcar estas inspecciones, ya que hay materias fronterizas susceptibles de ser consideradas dentro o fuera de esta legislación en cada estado. El tiempo de trabajo y las formas de violencia en el trabajo son, en concreto, dos claros ejemplos de materias cuya calificación como seguridad y salud, como derecho laboral, o como ambas cosas, varía de un Estado a otro. Esta circunstancia, como veremos, va a tener relevancia para el curso de la campaña europea.

El SLIC organiza desde hace aproximadamente una década campañas de inspección para todos sus miembros. En esta ocasión la campaña de riesgos psicosociales está liderada por la inspección sueca y con motivo de ella se han emitido una serie de guías y folletos meramente orientativos a nivel global que se encuentran disponibles en internet¹. Además de ello, algunas inspecciones de trabajo europeas han aprobado también guías o circulares específicas sobre sus actuaciones en riesgos psicosociales que sí cuentan con valor vinculante para los inspectores. En este artículo vamos a hacer un estudio comparado de

¹ Disponibles en español en <http://www.av.se/slic2012/spanish.aspx>

algunas de esas guías, en concreto las aprobadas por las autoridades del Reino Unido², Francia³, Italia⁴, Austria⁵ y España⁶.

Esta campaña es una buena oportunidad para analizar y comparar cuál es la práctica real de los Estados europeos en la aplicación de la Directiva Marco 89/391 sobre los riesgos psicosociales y para discutir cuáles deben ser los criterios que se deben aplicar a su gestión. Si bien una unificación de criterios vinculante para todos los operadores jurídicos solo sería posible mediante la aprobación de una Directiva, y esta posibilidad en estos momentos no se vislumbra, en cambio, sí podemos constatar algunos criterios que son comunes en la práctica de todos los Estados.

2. SOBRE EL AMBITO DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES

La primera cuestión controvertida de esta campaña ha versado sobre el propio ámbito del concepto de riesgos psicosociales y su ámbito.

Se parte en la campaña de la aceptación del concepto dado por la Agencia Europea de que estos riesgos como aquellos aspectos del diseño, organización y dirección del trabajo y su contexto ambiental y social que pueden causar daños psicológicos, sociales y físicos a los trabajadores⁷

Sin embargo, como vamos a ver a continuación, esta definición no resulta suficientemente clarificadora en lo que se refiere a la concreción de estos riesgos.

² “HSE, Topic inspection pack, work related stress, september 2009” disponible en:
<http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/fod/inspect/stress.pdf>

³ La guía no está disponible por Internet. Se puede acceder al documento “l’approche des pouvoirs publics en matière de risques psychosociaux” en <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/IMG/pdf/editopsya.pdf>

⁴ Circular del Ministerio de Trabajo italiano sobre estrés laboral, disponible en:
http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/1C0B1EF9-60B8-489C-8667-9DFEA8D63F35/0/20101118_LC.pdf
y las indicaciones para su correcta gestión: <http://www.ciip-consulta.it/attachement/documento.pdf>

⁵ “Evaluation of risk assessment of mental job strain in control and advisory activities. Guidelines for the Labour Inspectorates”. Disponible en inglés en:
http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Austrian_tool.pdf

⁶ Guía de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre riesgos psicosociales, disponible en:
http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa_y_Documentacion/Documentacion/Documentacion_ITSS/001/Guia_psicosociales.pdf

⁷ Así es como se definen en el informe de la Agencia Europea “Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health” (2007)

2.1. EL ESTRÉS Y LA VIOLENCIA EN EL TRABAJO

Las definiciones y conceptos que maneja la Agencia de Bilbao y la mayor parte de la literatura científica europea han interpretado que los riesgos psicosociales comprenden fundamentalmente el estrés y la violencia en el trabajo.

Hay tres acuerdos sociales europeos entre organizaciones empresariales y sindicales que también han contribuido a fijar este ámbito. Se trata del Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral de 2004, el Acuerdo sobre Violencia y Acoso de 2007 y las directrices multisectoriales sobre violencia y acoso de terceros de 2010.

El valor jurídico de estos acuerdos es muy difuso por cuanto que los mismos no tienen fuerza vinculante en la legislación comunitaria y de los estados, ni tampoco la fuerza legal que ostentan algunos convenios colectivos en las legislaciones nacionales. Se trata de meros “acuerdos de caballeros”, concebidos con un fin más promocional que regulatorio, ya que además su contenido es ambiguo y poco claro.

En cualquier caso, estos acuerdos tampoco han supuesto un esfuerzo inútil puesto que al menos una ocasión su contenido se ha incorporado como referencia a la legislación preventiva de un Estado, como ha ocurrido en el Decreto Legislativo 81/2008 de Italia respecto al Acuerdo sobre el Estrés Laboral, y en otros casos estos acuerdos han servido como pauta de interpretación de la ley por los poderes públicos, como así ha sucedido en España en las circulares o criterios técnicos dictados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁸ y en algunas sentencias judiciales. También para esta campaña estos acuerdos han adquirido un valor importante, puesto que son la única referencia a nivel europeo respecto a los riesgos psicosociales y son el reflejo de un consenso social.

El problema es que estos acuerdos tampoco tienen un contenido y principios coherentes y unitarios. El Acuerdo sobre el Estrés Laboral sí se enmarca claramente dentro de la Directiva Marco 89/391 de seguridad y salud en el trabajo a la que expresamente se menciona en su apartado 5.

En cambio, el acuerdo de 2007 de violencia y acoso solo reconoce de modo ambiguo, a través de una simple nota a pie de página, su carácter interdisciplinar por cuanto que afecta tanto a las directivas de seguridad y salud en el trabajo como a las directivas sobre igualdad de trato. Sin embargo, en su apartado 4 no se mencionan los principios básicos de la acción preventiva y solo se hace una referencia expresa a los procedimientos de gestión de conflictos por acoso laboral.

⁸ Así ha sucedido de forma clara y expresa en los Criterios Técnicos de la ITSS 69/2009 y 87/2011 sobre violencia y acoso y sobre el riesgo de atraco, respectivamente.

Las directrices multisectoriales de 2010 son mucho más claras a este respecto y reconocen abiertamente el carácter multidisciplinar y pluriofensivo de las conductas violentas ya que en ellas se citan tanto los derechos laborales a la dignidad y la igualdad de trato como la necesidad de evaluar los riesgos derivados de la violencia y acoso de terceros.

La manera de afrontar esta dispersión conceptual es diferente en cada legislación. Por un lado, las inspecciones de trabajo llamadas generalistas, como la francesa y la española, abarcan dentro de su ámbito de potestades tanto la protección en seguridad y salud en el trabajo como la protección de los demás derechos de los trabajadores como son la dignidad y la igualdad de trato.

El segundo modelo es el de países como Bélgica, Finlandia, Holanda y Suecia, en los que la violencia en el trabajo se incluye expresamente dentro de la legislación de seguridad y salud.

Y el tercer modelo es de países como el Reino Unido en los que se considera que el tratamiento de la violencia y el acoso solo puede hacerse dentro de la legislación laboral, y por lo tanto la intervención de su inspección sobre seguridad y salud (HSE) se ve restringida a la prevención del estrés laboral⁹.

En cualquier caso, el estrés y violencia son conceptos que se entrecruzan y que tienen un amplio espacio en común en lo que respecta a la acción de todos los agentes. El propio acuerdo sobre el estrés laboral señala en su apartado 2 que la violencia y el acoso son factores potenciales de estrés y el apartado 4 menciona la exposición a comportamientos abusivos como una de las variables que debe ser analizada en el examen de las situaciones de estrés laboral.

Por otra parte, los factores causantes del estrés laboral son también, aunque en distinto grado y proporción, factores causantes de la violencia en el trabajo. No se podría realizar, salvo riesgo de inútil repetición, una evaluación separada de los factores causantes del estrés y de la violencia. Solo la prevención de la violencia externa o de terceros puede presentar importantes diferencias en la gestión preventiva cuando esta se presenta de modo excepcional y no forma parte de los riesgos habituales y ordinarios de los trabajadores en su trato con clientes o usuarios.

Existe, por tanto, un campo en común bastante amplio en lo que respecta a la prevención de la violencia y el estrés siempre que nos refiramos a las acciones puramente preventivas y proactivas de la evaluación de riesgos psicosociales y a la

⁹ “HSE, Topic Inspection Pack ...” p. 5-6

adopción de medidas tendentes a eliminar o reducir los factores de riesgo que los originan.

La diferencia fundamental en el tratamiento de la violencia y el estrés se presenta en los modos de intervención, bien ya sea cuando se han detectado situaciones de violencia en la evaluación de riesgos o bien en las llamadas acciones reactivas, que son aquellas que tienen lugar como consecuencia de una denuncia de los trabajadores o la investigación de un accidente o enfermedad laboral.

A este respecto, una de las cuestiones que se ha puesto de manifiesto por las inspecciones de trabajo generalistas, como las de Francia y España, es que la mayor parte de las denuncias que se presentan ante las mismas son casi siempre por acoso o violencia en sus distintos grados y géneros, y no hay apenas denuncias por estrés. Es decir, el grueso de las acciones de inspección reactivas se debe casi siempre a situaciones de violencia y acoso.

En el tratamiento de estas acciones reactivas es cuando vuelven a salir a la luz los diferentes modelos de inspección. En las inspecciones generalistas los inspectores llevan a cabo una acción multidisciplinar. Por un lado, se aborda la posible vulneración de derechos laborales como la dignidad del trabajador o la igualdad de trato, y por otro lado el control de las medidas preventivas exigibles a la empresa para prevenir tales conductas, restaurar la salud de los trabajadores afectados y prevenir o evitar la repetición en el futuro de sucesos similares.

Las inspecciones de seguridad y salud en cuya legislación se abarca la violencia también pueden actuar de forma reactiva pero solamente dentro del marco de dicha legislación.

Mientras que, por último, las inspecciones de seguridad y salud cuya legislación considera que la violencia está comprendida dentro de las normas laborales deben abstenerse de actuar en este ámbito.

Así lo señala, por ejemplo, con claridad la Inspección británica del HSE en la que se restringen las acciones de la inspección en lo que respecta a las denuncias por estrés laboral a aquellos casos en los que hay evidencia de que un número importante de trabajadores está afectado y puede proceder una intervención a nivel organizativo, pero los inspectores no deben investigar las denuncias individuales de trabajadores por estrés, ya que en estos casos es difícil probar un nexo causal con los factores causantes del estrés "más allá de toda duda razonable"¹⁰.

¹⁰ "HSE, Topic inspection pack ... " p. 5.

La campaña europea del SLIC se centra, sin embargo, en acciones puramente preventivas y proactivas (no reactivas) en empresas de determinados sectores que se consideran especialmente proclives a los riesgos psicosociales. En consecuencia, este es el campo que se puede considerar común a todas las inspecciones europeas.

2.2. LA IMPLICACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO

Otra materia fronteriza es la relativa al tiempo de trabajo. El tiempo de trabajo forma parte del derecho laboral desde su origen en la mayoría de los países europeos. El salario del trabajador normalmente se mide en horas trabajadas y la duración de la jornada laboral es uno de los principales núcleos del conflicto de intereses entre empresarios y trabajadores tanto a nivel sectorial como en el ámbito de cada empresa. La ganancia de mayores ingresos es además el mejor incentivo para prolongar la jornada de trabajo mediante horas extraordinarias y cuanto más clara sea la relación entre tiempo de trabajo y salario, más elevada es la tendencia del trabajador a querer realizar el mayor número de horas de trabajo posibles.

Sin embargo, desde la aprobación de la Directiva 93/104, sustituida por la actual Directiva 88/2003, y la famosa sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 12 de noviembre de 1996 (Caso C-84/94 Reino Unido contra Consejo), el tiempo de trabajo también se considera parte del contenido básico de la legislación de seguridad y salud en la legislación europea y por derivación de esta en la de los estados miembros de la UE.

La relación entre el tiempo de trabajo y la seguridad y salud presenta al menos tres posibles vertientes.

- Por un lado, se encuentran los daños en la salud del trabajador motivados por la demanda de trabajo, bien ya sea por el número excesivo de horas de trabajo sin un descanso compensatorio, o bien por la carencia de descanso en los trabajos particularmente intensos o que deben realizarse en un plazo estrecho y fijado de antemano.
- En segundo lugar, estos daños pueden ser la consecuencia de una distribución de horarios de trabajo que no permitan el adecuado descanso del trabajador y le origine trastornos del sueño, como suele suceder en los trabajos nocturnos y a turnos.
- Y por último, otro factor de riesgo para la salud se encuentra en la conciliación del trabajo con otras actividades externas de la vida familiar y social del trabajador o en lo que se denomina la doble presencia (trabajo o actividades en el hogar familiar)

Las consecuencias de la exposición a estos riesgos pueden ser tanto el estrés como la fatiga asociada a la organización del tiempo de trabajo. Todas las guías nacionales de la campaña europea contemplan los factores de riesgo relacionados con el tiempo de trabajo y los métodos de evaluación de riesgos psicosocial también la incluyen. Por estos motivos, la guía de la inspección española ha incluido también la fatiga derivada de la organización del tiempo de trabajo como un riesgo psicosocial.

2.3. LA INTERRELACION CON OTROS RIESGOS

Pero además de las consideraciones anteriores también cabe formular otras cuestiones sobre el ámbito y alcance de los riesgos psicosociales. La seguridad y salud no se articula por disciplinas y compartimentos estancos y la interrelación entre los distintos tipos de riesgo es constante.

La primera interrelación es con la propia seguridad en el trabajo, ya que hay muchos estudios en los que se pone de manifiesto que una de las causas más comunes de los accidentes de trabajo reside en la organización del trabajo¹¹. Factores tales como la inadecuada distribución de tareas, las malas comunicaciones entre trabajadores, la fatiga o cansancio del personal o la falta de control sobre el trabajo que se lleva a cabo son causas de accidentes de trabajo al tiempo que factores de riesgo psicosocial. No existe una separación real entre las condiciones materiales de trabajo, las relaciones sociales y las conductas de las personas.

De hecho, las evaluaciones de riesgos psicosocial contribuyen a veces de forma más clara que otras evaluaciones a la identificación de las causas y la prevención de los accidentes de trabajo. Una experiencia reciente de la Inspección de Trabajo de Bizkaia en 2008-2011 demostró que la mejor forma de intervenir en empresas con un alto índice de siniestralidad en accidentes leves motivados por presuntas conductas inseguras de los trabajadores era a través de la gestión de los riesgos psicosociales.

¹¹ Entre otros, puede consultarse al respecto el “Análisis cualitativo de la mortalidad por accidentes de trabajo en España 2005 – 2007” del INSHT, en el que puede observarse que las deficientes condiciones materiales de trabajo solamente son causa concurrente en el 45,46 por 100 de los siniestros analizados y que la causa más común y que más concurre en los accidentes (en el 95,46 por 100) reside en la organización del trabajo.

El estudio del INSHT en 2009, partiendo de otros parámetros, concluye que la gestión de la prevención concurre como causa en el 65,2% de los accidentes, la organización del trabajo en el 55,3% y los factores individuales concurren como causa en el 35,2% de los accidentes. Disponible en: <http://www.oect.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/mortalidad2009.pdf>

Por otra parte, es también conocida la relación entre el estrés laboral y trastornos físicos y mentales derivados de la exposición a agentes físicos como el ruido y las vibraciones o a agentes químicos y biológicos.

También resulta bastante acreditada la relación entre la exposición al estrés y los trastornos músculo esqueléticos.

Y por último, si bien el estrés, la violencia y la fatiga no se consideran daños a la salud de los trabajadores, sí pueden ser la causa inmediata de trastornos físicos, psíquicos y conductuales. La relación de estos riesgos con la salud mental es más evidente que en otros. Aún así, dado el carácter multicausal de estas enfermedades la mayoría de los países europeos no las reconoce en su listado de enfermedades profesionales.

En consecuencia, no es eficaz separar o desligar los riesgos psicosociales de los demás riesgos laborales y una posible vuelta atrás de los agentes de la prevención hacia el tratamiento preferente de los llamados riesgos tradicionales (caídas, ruido, agentes químicos, etc.) no debería suponer la exclusión del análisis de los factores de riesgo psicosociales en la evaluación de riesgos.

3. LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La función que desempeñan todas las inspecciones de trabajo desde su creación es la de velar por el cumplimiento efectivo de las normas legales relativas a las condiciones de trabajo¹² y como es sabido, existe actualmente a nivel europeo un bajo nivel de cumplimiento de las normas de prevención en lo que respecta a la gestión de los riesgos psicosociales.

Así lo puso de manifiesto la encuesta ESENER¹³, realizada por la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo en 2009 entre directivos de empresas de más de 10 trabajadores de 27 países europeos, y así puede observarse directamente en algunos

¹² Así lo señala el Art. 2.1 del Convenio nº 81 OIT, un instrumento que ha sido ratificado por todos los países de la Unión Europea y que en estos momentos constituye la única normativa común a los países europeos en materia de las funciones y competencias de las inspecciones de trabajo.

¹³ El informe completo en inglés puede descargarse en: http://osha.europa.eu/en/publications/reports/esener1_osh_management . Un resumen en castellano de esta encuesta se encuentra disponible en: http://osha.europa.eu/es/publications/reports/es_esener1-summary.pdf

de los datos extraídos de esta encuesta en la Tabla nº 1¹⁴ aunque existan notables diferencias entre distintos países.

Tabla nº 1 Presencia de procedimientos para afrontar los riesgos laborales en general y los riesgos psicosociales en las empresas

PAIS	EVALUACIÓN DE RIESGOS	GESTIÓN DEL ACOSO	DEL DE LA VIOLENCIA	GESTIÓN DEL ESTRÉS LABORAL
Bélgica	93	65	50	32
Francia	65	20	22	15
España	95	18	18	18
Italia	99	10	8	20
Reino Unido	98	80	72	58
Alemania	78	19	10	16
Media UE 27	88	30	26	26

Sin embargo, tal y como se refleja también esta encuesta, la labor de control de la Inspección de Trabajo no es el único factor que contribuye al cumplimiento de las obligaciones legales en materia preventiva e incluso tampoco es el más relevante.

La encuesta ESENER aborda esta cuestión al preguntar a los directivos de empresa encuestados sobre cuáles son los factores que impulsan el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales (PRL) en general y de las normas gestión de los riesgos psicosociales en particular¹⁵. Algunos datos seleccionados y cruzados de esta encuesta se ofrecen en la Tabla nº 2.

¹⁴ Página 44 del informe ESENER

¹⁵ Páginas 53 y 57 del informe ESENER.

Tabla nº 2 Razones para llevar a cabo la gestión de los riesgos psicosociales

País	Cumplimiento de Obligaciones Legales		Petición de los trabajadores o sus Representantes		Exigencia de los clientes o Reputación de la empresa		Retención del Personal y Gestión del Absentismo		Presión de la Inspección de Trabajo		Motivos Económicos o de Rendimiento	
	PRL	R-Psi	PRL	R-Psi	PRL	R-Psi	PRL	R-Psi	PRL	R-Psi	PRL	R-Psi
Bélgica	94	71	88	44	70	29	72	16	58	21	47	15
Francia	91	59	83	40	65	29	68	12	43	11	43	11
España	96	85	80	37	74	30	60	18	59	16	54	14
Italia	92	65	73	20	56	10	33	8	57	6	35	2
Reino Unido	95	71	66	33	70	23	47	13	50	16	39	13
Alemania	90	53	77	42	64	22	62	19	80	22	59	11
Media EU 27	91	63	76	36	67	26	59	17	57	15	52	11

Como se puede observar a simple vista los factores que impulsan la aplicación de la gestión de los riesgos laborales en las empresas son significativamente menores en lo que se refiere a la gestión de los riesgos psicosociales. Vamos a examinar a continuación con más detalle todos estos factores.

3.1. LA LEGISLACIÓN SOBRE RIESGOS PSICOSOCIALES

Según esta encuesta el principal motivo por el cual las empresas se ocupan de la seguridad y la salud es el cumplimiento de las obligaciones jurídicas. Así lo señala el 91% de los directivos encuestados. Sin embargo, este índice baja hasta el 67 % cuando se trata de los riesgos psicosociales.

Cuando tratamos sobre los riesgos psicosociales sabemos de antemano que no existe aún una directiva europea específica sobre esta materia salvo las que se refieren a algunos aspectos parciales como el acoso por móviles discriminatorios (Directivas 2000/43 y 2002/73, entre otras) o a otros aspectos colaterales como el tiempo de trabajo (Directiva 2003/88).

Además de las ya citadas Directivas, que han sido traspuestas a todas legislaciones comunitarias, hay algunos Estados han decidido legislar sobre los riesgos psicosociales en el trabajo, bien ya sea de modo más general como Noruega, Holanda, Finlandia y Bélgica, o bien de modo más particular sobre una parte de estos riesgos, como la referencia legal al acuerdo europeo sobre el estrés laboral en Italia o la legislación sobre acoso moral en el trabajo en Francia.

Al margen de estas acciones legislativas concretas, la cuestión es que en todos los Estados europeos ya existe legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo cuyo ámbito y alcance es general y que puede perfectamente aplicarse a las situaciones de exposición a los riesgos psicosociales sin que sea necesario contar con una norma legal específica.

La Directiva Marco 89/391 y las normas que la trasponen, como la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, deben aplicarse sin ningún tipo de límites a **todos** los riesgos laborales presentes y futuros como así tuvo ocasión de declarar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de noviembre de 2001 en el asunto Comisión contra Italia (Caso C-49/00)¹⁶.

En consecuencia, salvo que exista una legislación específica sobre esta materia, en la mayor parte de los estados se van a tener que aplicar de forma directa las normas básicas de la Directiva Marco 89/391. Todo esto va a poner a prueba uno de los principios fundamentales de la legislación europea de seguridad y salud como es su carácter no prescriptivo, finalista y basado en procesos.

Es decir, las medidas que se deben aplicar en cada caso no son las que se establecen de manera predeterminada por una disposición legal, como sucedía anteriormente en la anterior normativa de seguridad e higiene en el trabajo de la mayoría de los estados, sino aquellas que para cada momento y situación resulten las más adecuadas para la prevención de los riesgos laborales siguiendo un proceso de gestión que en algunos casos va a precisar de una previa evaluación o análisis de los riesgos por un experto. Este principio finalista de la aplicación de las normas es el que debe aplicarse a cualquier riesgo laboral y los riesgos psicosociales han de seguir el mismo camino.

¹⁶ Señala literalmente esta sentencia que “los riesgos profesionales que han de ser objeto de una evaluación por parte de los empresarios no están determinados definitivamente, sino que evolucionan de forma constante en función, especialmente, del desarrollo progresivo de las condiciones de trabajo y de las investigaciones científicas en materia de riesgos profesionales”.

En las guías y documentos de las inspecciones de Austria, Francia y España se pone claramente de manifiesto cuáles son estas normas básicas de la gestión de riesgos cuya vigilancia y control corresponde llevar a cabo a los inspectores. Estas normas no son otras que las presentes en el Art. 6 de la Directiva Marco 89/391 y que consisten, básicamente, en la obligación del empresario de adoptar las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores siguiendo, entre otros principios, los de combatir los riesgos en su origen, evaluar los que no se puedan evitar, planificar la prevención y cooperar en su puesta en práctica con otros empresarios.

La aplicación de estas reglas y principios es directa y por lo tanto no cabe una interpretación formalista de la norma, ni tampoco una aplicación prescriptiva de los principios de la nueva legislación como ha ocurrido con frecuencia en España. No es, por ejemplo exigible la evaluación de riesgos ante cualquier circunstancia y situación, esta solo procede cuando no se puede evitar el riesgo o cuando la misma resulta necesaria para decidir cuáles son las medidas más adecuadas¹⁷.

Por otra parte, el derecho a la dignidad, a la salud o a la integridad física, psíquica o moral está presente, de un modo u otro, en todos los ordenamientos jurídicos europeos¹⁸.

Por lo tanto, no existe un vacío normativo y no es imperativamente necesario legislar sobre esta materia, sin perjuicio de los beneficios de seguridad jurídica que entrañaría una legislación específica.

En todo caso, la mera existencia de legislación específica sobre riesgos psicosociales tampoco parece ser un factor determinante de la aplicación de medidas por los Estados. Los países con mayor nivel de aplicación según la encuesta ESENER son Irlanda y Reino Unido, sin legislación específica, mientras que países con esa legislación como Italia y Hungría están entre los de menor nivel.

Todo parece indicar que más que el hecho de contar con una legislación específica sobre riesgos psicosociales hay otros factores que influyen más en la práctica real de su gestión tales como el conocimiento general, por parte de los directamente afectados, de que las normas legales vigentes, aunque estas sean generales y abstractas, sí son de aplicación a este tipo de riesgos¹⁹.

¹⁷ Artículo 5 y 6 de la Directiva Marco 89/391/CEE

¹⁸ En nuestro caso, así se refleja en el Art. 15.1 de la Constitución Española, el Art. 4.2.e) del Estatuto de los Trabajadores, el Título II de Ley 62/2003 de medidas en el orden social y en el Art. 7 de la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

¹⁹ Un interesante estudio sobre los factores que influyen en la aplicación de las leyes es el ofrecido por el Ministerio de Justicia de Holanda (Table of Eleven, a versatile tool)

En el caso del Reino Unido hay que destacar a este respecto la aprobación, tras un largo debate público, de las normas técnicas de gestión del estrés²⁰ por la administración de seguridad y salud (HSE), mientras que en Irlanda, se han aprobado los códigos de práctica sobre acoso en el trabajo²¹ en los que se aclara a todos los ciudadanos de modo general cuál debe ser la aplicación de las normas legales ya vigentes a estas conductas. En nuestro contexto, un instrumento de similar naturaleza solo podría ser una Guía Técnica aprobada por el INSHT sobre los riesgos psicosociales de la que aún carecemos.

Los informes de ESENER también señalan a este respecto la conveniencia de que las legislaciones de los Estados se complementen con guías y directrices que las desarrollen²².

3.2. LA PRESIÓN DE LOS TRABAJADORES

Según la Encuesta ESENER, el segundo motivo que impulsa el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales es la reclamación de los trabajadores o de sus representantes (76%). En cambio, en lo que afecta a los riesgos psicosociales este factor solo es relevante para el 36% de los encuestados.

La encuesta señala también una correlación positiva entre la presencia de delegados de prevención y la aplicación de las normas preventivas²³

http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf. La primera premisa para el cumplimiento es el conocimiento y claridad de las normas legales.

²⁰ Se trata de los “Stress Management Standards”, disponibles en <http://www.hse.gov.uk/stress/standards/>

²¹ Se trata del código de práctica laboral sobre el acoso (“Procedures for addressing bullying at the workplace) disponible en <http://www.lrc.ie/documents/publications/codes/6Bullying.pdf>, el código sobre la prevención del acoso (Code of practice for employers and employees on the prevention and resolution of bullying at work) disponible en http://www.hsa.ie/eng/Publications_and_Forms/Publications/Occupational_Health/CoP_Bullying.pdf y el código de práctica sobre el acoso sexual y discriminatorio (Code of practice on sexual harassment and harassment at work) disponible en <http://www.equality.ie/Files/Code%20of%20Practice%20on%20Sexual%20Harassment%20and%20Harassment.pdf>

²² Drivers and barriers for psychosocial risks management: an analysis of ESENER. Report (2012) European Agency for Safety and Health at Work, p. 9

²³ ESENER. Resumen de los cuatro informes de análisis secundario, p. 8 <http://osha.europa.eu/es/publications/reports/esener-summary>

Uno de los mejores indicadores de la presión sindical es el traslado a la negociación y convenios colectivos de los aspectos relacionados con los riesgos psicosociales. En el Reino Unido y Francia hemos podido observar la formalización de acuerdos entre empresarios y sindicatos sobre estas materias que no son una mera traducción de los acuerdos europeos, como ha ocurrido en el caso español, sino que tienen un claro valor añadido²⁴.

La negociación colectiva sobre riesgos psicosociales en España apenas ha traspasado el marco de los convenios de las grandes empresas y tiene muy escasa presencia en la negociación sectorial. Tampoco aspectos típicos de la negociación como la jornada de trabajo, la movilidad funcional y los complementos salariales por productividad han tenido un tratamiento desde la prevención de riesgos psicosociales en los convenios colectivos españoles²⁵.

3.3. LA PRESIÓN SOCIAL

El tercer factor de impulso de la aplicación de medidas preventivas que señala la encuesta ESENER es la reclamación por parte de los clientes o la preocupación de la empresa por su prestigio social (67 %). Sin embargo, en los riesgos psicosociales este factor solo es relevante para el 26% de los encuestados.

La visibilidad de los riesgos psicosociales es notablemente menor por cuanto que las enfermedades psíquicas que mayoritariamente de ellos se derivan no suelen tener la calificación legal de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales en los estados europeos²⁶.

²⁴ Un buen ejemplo son las directrices para prevenir la violencia y el acoso en el trabajo (“Preventing workplace harassment and violence”) acordada por empresarios y sindicatos del Reino Unido (disponible en http://www.workplaceharassment.org.uk/wp-content/uploads/2009/11/HRE_100_Guidance_report.pdf). En Francia, el acuerdo sobre estrés laboral añade contenidos propios al acuerdo europeo (disponible en http://www.journal-officiel.gouv.fr/publications/bocc/pdf/2009/0002/CCO_20090002_0002_0020.pdf)

²⁵ Es interesante a este respecto consultar los artículos de Pilar Rivas Vallejo y Arantzazu Vicente Palacio sobre la negociación colectiva en riesgos psicosociales en Cataluña y la Comunidad Valenciana dentro del monográfico sobre riesgos psicosociales de la Revista nº 98 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

²⁶ Solamente el estrés post-traumático tiene esta calificación en algunos estados. En Italia el Decreto Ministerial de 17 de diciembre de 2009 incluye también en su lista nº 2 de “enfermedades cuyo origen profesional es de limitada probabilidad” los “trastornos de adaptación de estrés crónico” y “los trastornos de estrés post-traumático” con explícita referencia a los problemas organizativos resultantes de estrés y violencia”, pero esta declaración solo tiene efectos epidemiológicos y preventivos.

Según la OMS hay un ocultamiento de las enfermedades mentales en general, ya que una buena parte de ellas no se tratan médicamente, y el origen de estas enfermedades es multifactorial o multicausal²⁷. Los actuales datos sobre la incidencia de los riesgos psicosociales en la salud mental de los trabajadores solo pueden ser el fruto de sondeos y encuestas y no de estadísticas oficiales²⁸.

Sin embargo, puede haber ciertas cuestiones que sí salgan a la luz, aunque sea de forma puntual. En concreto, algunas situaciones de riesgo psicosocial pueden afectar a más de una empresa, especialmente cuando se desarrollan conflictos entre trabajadores de empresas diferentes que comparten un mismo lugar de trabajo, tal y como ocurrió en el año 2001 en Navarra, en el primer caso de acoso o mobbing que provocó un gran debate público.

Otro factor son los procesos administrativos o judiciales por acoso que tienen normalmente amplia repercusión en la prensa y la opinión pública. Las empresas afectadas pueden verse comprometidas por esta causa.

Y por último, otro de los factores es la publicidad negativa que pueden ocasionar los episodios continuados de suicidio de los trabajadores. Este ha sido el caso de France Telecom en Francia que por sí mismo ha motivado las acciones a nivel nacional del Parlamento y el Gobierno francés en esta materia²⁹.

3.4. EL PROPIO INTERÉS DE LAS EMPRESAS

Otro motivo, desafortunadamente menos relevante que los anteriores, es el del propio interés del empresario en gestionar adecuadamente la prevención, bien ya sea para aminorar el absentismo de sus trabajadores (59%) o bien para mejorar su rendimiento (52%). Cuando se trata de riesgos psicosociales los porcentajes de estas respuestas son prácticamente insignificantes a pesar de que ambas cuestiones deberían ser el lógico resultado de una buena gestión en la empresa de los riesgos psicosociales.

²⁷ Libro Verde de la Comisión Europea. Mejorar la Salud Mental de la población. Hacia estrategia europea de salud mental, p. 4 y anexo I. Disponible en http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/mental/green_paper/mental_gp_es.pdf

²⁸ Las encuestas de población activa de la UE de 2007 revelan que el 27,9% (en torno a 55,6 millones) de los trabajadores declararon que se ven sometidos a exposiciones que afectan a su bienestar mental y en torno al 14% de las personas con problemas de salud relacionados con el trabajo adolecen de estrés, depresión o ansiedad como principal trastorno de salud (ESENER, resumen de los cuatro informes de análisis secundario p.12)

²⁹ Los detalles de este debate parlamentario pueden seguirse en <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/s95960391.html>

Solamente el 17% de los directivos piensa que esta gestión es relevante para gestionar el absentismo y solo el 11% piensa que es útil para mejorar el rendimiento. Hay, por tanto, un escaso nivel de conciencia empresarial sobre la utilidad de la gestión de riesgos psicosociales que en algunos casos puede corresponderse con la falta de práctica de esta gestión, especialmente en los países en los que existe un menor nivel de aplicación, o bien puede estar relacionado con la falta de eficacia y de resultados útiles de la gestión que ya se ha realizado.

La práctica exitosa de la gestión de riesgos psicosociales no siempre está asegurada y requiere la concurrencia de algunos factores que a veces no se dan como puede ser la profesionalidad y preparación técnica de los expertos que la llevan a cabo, el conocimiento por parte de la empresa y de los trabajadores sobre sus fines y que el contexto de la situación favorezca un diálogo franco y abierto entre las partes que esté libre de elementos que puedan distorsionarlo.

El análisis por expertos de la encuesta ESENER pone de manifiesto que si bien el modelo de gestión de riesgos laborales de la Directiva Marco (evaluación de riesgos con el consiguiente plan de eliminación o reducción de los mismos y posterior revisión de los resultados) puede ser aplicable a los riesgos psicosociales, hay algunos matices que deben ser tenidos en cuenta. Los factores de riesgo psicosocial no son mensurables del mismo modo que otros riesgos laborales, sus potenciales efectos pueden ser tanto positivos como negativos y la relación de causalidad entre esos factores y los daños a la salud no siempre pueden ser establecidos con claridad³⁰

La propia encuesta ESENER revela también cuáles pueden ser algunas de estas barreras o impedimentos. El 53% de los encuestados declara que se trata de un tema delicado, el 50% habla de la falta de conciencia, el 49% de la falta de recursos como tiempo, personal o dinero y otro 49% de la falta de formación de los técnicos de prevención³¹.

3.5. EL TIPO DE EMPRESA

Otro de los factores que se analiza en la encuesta ESENER es el tipo de empresa, en concreto cuál es su tamaño, su actividad y el contexto social e institucional en el que ésta se mueve.

³⁰ Management of psychosocial risks at work. An analysis of the findings of ESENER. European Risk Observatory. Report (2012) European Agency for Safety and Health at Work, p. 27-28.

³¹ Informe ESENER p. 59

a) El tamaño de la empresa

En la encuesta ESENER hay un gráfico en el que se contempla cómo la gestión de riesgos psicosociales aumenta con el tamaño de la empresa aunque las diferencias no son tan grandes y evidentes³².

Hay que tener en cuenta a este respecto que la presión sindical incide más sobre las grandes empresas que sobre las pequeñas en las que suele existir menor representación del personal, si bien se señala que en las empresas de menor tamaño la incidencia de la presencia de representantes del personal suele ser más pronunciada respecto a las empresas que carecen de ellos³³.

Los informes ESENER apuntan otros factores como el menor nivel de gestión de riesgos psicosociales en las pequeñas empresas respecto a las grandes, la dificultad para estas últimas para visualizar sus efectos económicos positivos³⁴ y la posible menor incidencia de la Inspección de Trabajo en las empresas pequeñas en lo que se refiere a esta materia³⁵.

Es evidente que las pequeñas empresas tienen mayores dificultades para gestionar en general la prevención de riesgos laborales. Para empezar, casi todas ellas tienen que recurrir a servicios de prevención externos cuya presencia es siempre ocasional y carecen de expertos propios.

Sin embargo, también la gestión de los riesgos psicosociales en estas empresas presenta sus ventajas. Por un lado, la identificación de los factores de riesgo psicosocial resulta más sencilla. La cercanía de las personas que componen la empresa y la mayor intensidad de las relaciones sociales hacen que sea más fácil para la dirección de la empresa el conocimiento de los factores de riesgo psicosocial y las posibles formas de eliminarlos o reducirlos. Las medidas preventivas pueden adoptarse de modo más rápido y sus resultados pueden observarse de forma más clara por todos los actores.

La gestión de los riesgos psicosociales debe ser por ello más simple. No es preciso, salvo casos excepcionales, hacer una gestión separada de estos riesgos sino que ésta debe ser incluida dentro de la gestión general de la prevención, dándose incluso la circunstancia de que los trabajadores lleguen a tener mayor

³² Tabla nº 31 en la página 47 del Informe ESENER

³³ ESENER. Resumen de los cuatro informes de análisis secundario, p. 8

³⁴ Drivers and barriers for psychosocial risks management ... p. 33

³⁵ Management of psychosocial risks at work ... p. 47

atracción e interés personal por los riesgos psicosociales que por otros riesgos laborales y que la gestión de estos riesgos pueda arrastrar la motivación de los trabajadores por la prevención en su conjunto³⁶.

Por otra parte, el experto no tiene necesidad de recurrir a cuestionarios, sondeos o encuestas sino que debe bastarle la entrevista individual o colectiva con los trabajadores para conocer los riesgos. Puede prescindirse de un análisis cuantitativo de los riesgos para entrar de lleno en un mero análisis cualitativo.

El problema en las pequeñas empresas es que en muchas ocasiones el margen para hallar soluciones que garanticen una reducción o eliminación del riesgo psicosocial es más estrecho. La posibilidad de cambios en el sistema productivo o de traslados de puesto es lógicamente inferior. Y si el problema reside en las relaciones con las personas que dirigen la empresa el mismo se torna insoluble.

b) El sector de actividad

En la encuesta ESENER se observa que los riesgos psicosociales son más importantes en los sectores de sanidad y trabajo social (49%) mientras que en la construcción adquieren menor relevancia (29%), unos datos que en principio se corresponden con la mayor o menor conciencia de los trabajadores sobre estos riesgos en cada sector.

En la misma encuesta también se observa que la preocupación sobre situaciones de violencia de terceros o de violencia psicológica o acoso moral constituye un mayor impulsor de las políticas de prevención de riesgos psicosociales que la preocupación por el estrés laboral. La mayor presencia de violencia, en sus distintas formas, en un sector como la sanidad o el trabajo social es un fuerte generador de conciencia social y demanda de que se realice una gestión de los riesgos psicosociales³⁷.

c) El contexto social e institucional de la empresa

La encuesta ESENER señala también que uno de los factores más relevante, además del sector o el tamaño de las empresas, es el contexto general de cada país, especialmente en lo que se refiere al apoyo y capacidad de las

³⁶ Un buen examen de estos aspectos puede hallarse en “Stratégie SOBANE et guide de dépistage DEPARIS” del Ministerio de Empleo de Bélgica p.21-22.

³⁷ Drivers and barriers for psychosocial risks management ... p. 51, 57, 58

organizaciones patronales y sindicales respecto a las pequeñas empresas y los delegados de prevención³⁸.

3.6. LA PRESIÓN DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

Por último, los datos de la encuesta ESENER también revelan cuál es la importancia de la presión de la Inspección de Trabajo como factor que influye en el cumplimiento de las obligaciones legales en prevención. Este es un factor influyente para una media del 57% de los encuestados pero cuando se trata de riesgos psicosociales solo es relevante para el 16%.

Esto puede significar que el nivel de exigencia de las inspecciones en esta materia ha sido hasta el momento menor que respecto a otros riesgos.

El impulso que supone la Inspección de Trabajo es superior en aquellas empresas que incumplen sus obligaciones legales o que no son muy activas en la gestión de riesgos laborales³⁹.

Los informes de ESENER hacen hincapié en que el impulso de las actividades inspectoras en promocionar las actividades preventivas en esta materia puede ser una excelente vía para mejorar la calidad de la gestión de los riesgos psicosociales⁴⁰

4. LAS COMPROBACIONES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

Como ya hemos señalado, la misión del Inspector de Trabajo es vigilar el cumplimiento de la ley por las empresas. No es su misión evaluar los riesgos ni examinar la calidad y corrección técnica de esas evaluaciones ni de las medidas implantadas sino solamente su conformidad con la ley.

Como hemos visto, en Europa hay diferentes modelos de inspección y también diferentes tipos de formación de los inspectores, más general o más especializada. Sin embargo, la principal diferencia que se ha apreciado en esta campaña entre los distintos modos de actuar de la inspección de trabajo no se atiene a ninguno de estos modelos de inspección sino a la forma y modo de llevar a cabo las comprobaciones inspectoras.

³⁸ ESENER. Resumen de los cuatro informes de análisis secundario p. 11 y 16

³⁹ Drivers and barriers for the psychosocial risks management ... p. 65

⁴⁰ Drivers and barriers for psychosocial risks management ... p. 9

En concreto, los inspectores de Suecia, Dinamarca, Finlandia y Holanda llevan a cabo un trabajo de campo entre los trabajadores de la empresa utilizando cuestionarios para identificar los factores de riesgo psicosocial y poder evaluar la gestión llevada a cabo por la empresa, mientras que las demás inspecciones no aceptan esta práctica, que consideran que debe ser exclusiva de los técnicos de las empresas o de sus servicios de prevención, y llevan a cabo una labor de supervisión de las acciones preventivas que se han realizado por aquellos. Así lo señala con especial nitidez la guía de la inspección austriaca y las guías de inspección sobre riesgos psicosociales de Italia, Francia, Reino Unido y España.

Es posible que las comprobaciones de la inspección en el primer grupo de países puedan resultar más incisivas, pero en la práctica puede resultar difícil diferenciar entre la labor de campo realizada por los inspectores de esos países y la evaluación de riesgos psicosociales que debe llevar a cabo la empresa, bien sea por sí misma o a través de sus servicios externos. Esto puede conllevar una evidente confusión de roles entre los expertos contratados por la empresa y los inspectores de trabajo cuya misión es solamente supervisar el cumplimiento de las normas legales.

Hay consenso, sin embargo, en que el inspector sí debe realizar una comprobación en el lugar de trabajo manteniendo entrevistas con el empresario y los trabajadores o sus representantes sobre los riesgos psicosociales presentes en el lugar de trabajo y que el inspector debe hacer algunas constataciones al respecto⁴¹.

La guía austriaca señala que el inspector debe comprobar los “indicadores” de riesgo psicosocial como son el absentismo, el índice de siniestralidad y la información obtenida por el Inspector durante la visita⁴².

El cuestionario de la inspección francesa presenta como particularidad que el inspector realice un examen más general de las condiciones de las condiciones de trabajo en la empresa inspeccionada. Antes de centrarse en la gestión de los riesgos psicosociales, el Inspector debe hacer previamente una revisión de los contratos laborales, la jornada de trabajo, la organización del entorno físico del lugar de trabajo y el funcionamiento de los órganos de representación del personal en prevención, como posibles indicadores de los riesgos psicosociales.

Y por su parte, la guía española también plantea la necesidad de que el inspector lleve a cabo entrevistas con los trabajadores o sus representantes para establecer los posibles

⁴¹ Guía para Inspectores de Trabajo de la campaña europea, disponible en castellano en: http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Spanish_1.pdf y lista de verificación de estrés en el trabajo disponible en http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Spanish_11.pdf

⁴² Evaluation of risk assessment of mental job strain ... p. 7

factores de riesgo psicosocial en el lugar de trabajo con un guión de la entrevista en el primero de sus anexos⁴³.

Esta labor de comprobación, sin embargo, no se puede en ningún caso equiparar a una evaluación de riesgos ya que se hace con un claro fin de supervisión legal y en concreto para obtener pruebas y evidencias que den suficiente solidez a las actuaciones inspectoras de requerimiento y de sanción en el caso de incumplimiento por la empresa de sus obligaciones legales, especialmente en aquellos supuestos en que la empresa niegue la posible existencia de esos riesgos en el lugar de trabajo.

5. EL EXAMEN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES

La mayor parte de las guías de las inspecciones se centran exclusivamente en los riesgos psicosociales y en algunas ocasiones solo se centran en el estrés laboral como ocurre en las guías de Reino Unido, Austria⁴⁴ e Italia, siendo esta distinción neutral desde el punto de vista de las actuaciones de inspección proactivas, como ya hemos analizado.

En cualquier caso, el objeto de la campaña europea es que el Inspector realice una supervisión de la gestión preventiva de la empresa. Si la empresa no tuviera realizada la evaluación de riesgos tendría que ser necesariamente requerida para elaborarla en un plazo determinado. En ese caso, el Inspector tiene que esperar a la ejecución del requerimiento para llevar a cabo el examen del contenido de la evaluación⁴⁵.

En este apartado vamos a recoger los principales puntos en común de las guías de inspección sobre la supervisión del proceso de gestión de los riesgos psicosociales.

a) La necesidad de preparar la evaluación de riesgos psicosociales

⁴³ Guía de actuaciones de la ITSS ... p. 20 y 21

⁴⁴ La guía de la inspección austriaca ofrece un enfoque generalista del control desde el punto de vista de la salud del trabajador, tanto física como mental. La guía se centra en la prevención de estrés laboral y en control de todos los factores de riesgo del estrés incluidos los agentes físicos como el ruido, la iluminación, falta de espacio, ambiente, equipos de trabajo seguros, etc., con una especial mención de las dimensiones y categorías de la carga mental.

⁴⁵ Así se refleja en la guía general de la campaña europea p. 4 (http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Spanish_1.pdf) y en el documento sobre las cuestiones básicas de la campaña http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Spanish_5.pdf. La guía de la inspección española divide la inspección en dos fases, una primera de comprobación de que la evaluación de riesgos psicosociales se ha llevado a cabo y otra segunda de examen de la evaluación (p. 20).

Hay un consenso general sobre la conveniencia de que la evaluación de riesgos psicosociales no se lleve a cabo de forma sorpresiva sino que vaya necesariamente precedida de unas acciones preparatorias dirigidas a expresar el compromiso de la dirección con la evaluación y sus resultados, informar a los trabajadores, y en especial a sus representantes, sobre su objeto y contenido y que los técnicos evaluadores lleven a cabo una labor de reconocimiento y examen previo de la organización de la empresa y establezcan las formas más adecuadas de llevar a cabo la evaluación.

Así lo señalan con especial intensidad el modelo de guía de la campaña europea⁴⁶ y la guía británica en lo que denomina la primera fase de la evaluación⁴⁷. Las guías española e italiana añaden a este punto una consideración sobre el establecimiento de las unidades de análisis de la evaluación por puestos o agrupaciones de puestos homogéneas⁴⁸.

b) El método de evaluación

Las guías de la campaña europea no entran a considerar los métodos de evaluación más válidos y eficaces si bien entre sus materiales se incluyen algunos cuestionarios de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Algunas guías como la británica hacen explícita mención a los métodos aprobados por las administraciones públicas. En el caso británico se trata de las Normas de Gestión del Estrés aprobadas por el HSE en 2004 a las que antes nos hemos referido, que se consideran una forma válida de cumplir la legislación aunque no la única posible⁴⁹.

Las guías de Austria y España hacen una descripción de los métodos de evaluación vigentes en cada país. En la guía española se hace especial mención a la necesidad de que los métodos proporcionen confianza y se encuentren científicamente validados.

En la guía italiana se hace una distinción entre una evaluación preliminar para determinar la presencia de factores de riesgo psicosocial y una evaluación profunda cuando estos riesgos sí se han identificado. Para llevar a cabo esta segunda evaluación se hace explícita mención de algunos métodos elaborados por autoridades estatales y regionales. En todo caso, también se hace una exigencia de validez científica del método⁵⁰.

⁴⁶ Disponible en http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Spanish_6.pdf

⁴⁷ Topic Inspection pack ... p. 17

⁴⁸ Guía de la ITSS ... p. 22 y 23 y Stress lavoro correlato. Indicazioni per la corretta gestione ... p.20 -21 y 31

⁴⁹ Topic Inspection pack ... p. 11-16

⁵⁰ Stress lavoro correlato. Indicazioni per la corretta gestione ... p.18

Todas las guías establecen la necesidad de que se utilicen tanto técnicas cuantitativas como cualitativas para hacer el análisis de los riesgos.

Parece claro, en cualquier caso, que no es viable la exigencia de un método único de evaluación pero sí puede ser razonable la futura elaboración de unas normas de gestión comunes.

c) El papel del evaluador

Hay también coincidencia en todas las guías en la necesidad de que la persona o personas que lleven a cabo la evaluación estén debidamente formadas y entrenadas a tal efecto. Puede ser tanto una persona del servicio de prevención interno de la empresa o de un servicio externo.

También resulta de especial interés resaltar en este punto las consideraciones de las guías belgas sobre la estrategia Sobane que describen al experto evaluador como un “facilitador”, es decir, una persona que asesora y colabora con la dirección de la empresa y los trabajadores que deben ser los verdaderos protagonistas de este proceso⁵¹.

d) La participación de los trabajadores

Hay plena coincidencia de todas las guías en resaltar la participación de los trabajadores como un elemento básico para identificar los riesgos, tomar las decisiones adecuadas durante la preparación y la marcha del proceso y para adoptar las medidas necesarias al término de la evaluación.

No es posible llevar a cabo correctamente la evaluación sin tener en cuenta este principio.

e) Las medidas que derivan de la evaluación

También hay general consenso en señalar que las medidas que se derivan de la evaluación pueden ser primarias (sobre la organización), secundarias (sobre los individuos) y terciarias (sobre las personas dañadas) y que las primeras han de tener preferencia sobre las demás.

⁵¹ Stratégie Sobane et méthode de dépistage DEPARIS, p.48
<http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=4212>

Definir en concreto cuáles son estas medidas va a depender de la negociación entre las partes y e asesoramiento de los expertos en el uso de técnicas de recursos humanos

f) La ejecución de las medidas, su planificación y su control

También hay consenso en afirmar en que la ejecución y planificación de las medidas ha de seguir los principios generales de la prevención de riesgos sin ninguna excepción

g) La evaluación en las pequeñas empresas

La evaluación de las pequeñas empresas se afronta de modo muy sintético algunas guías como la italiana y española para tratar sobre la necesidad de simplificar documentalmente las obligaciones.

La gestión de la prevención en las pequeñas empresas es objeto de recurrente estudio por la Agencia Europea y preocupa en especial a las autoridades de todos los estados europeos y la Comisión. Se trata, por lo tanto, de una cuestión que requiere de una reflexión más específica y profunda.