



CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE REAL DECRETO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

Los eventuales interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, «Participación pública en proyectos normativos», subsección «Consulta pública previa», conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública estará abierta hasta el día 23 de julio de 2022, inclusive.

Al objeto de facilitar la participación en la consulta pública, se facilita la siguiente información sobre el proyecto normativo:

I. ANTECEDENTES DE LA NORMA

La evaluación de riesgos laborales es el elemento central de la actividad preventiva en la empresa. Tanto el artículo 6.2 de la Directiva 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, como el artículo 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, establecen como principio básico de la prevención en la empresa, primero, la evitación del riesgo, y, segundo, la evaluación del que no se pueda evitar, a efectos de configurar en torno a dicha evaluación, las medidas preventivas necesarias. La evaluación adecuada, como tarea preventiva esencial, implica una tarea identificativa que debe atender a la existencia efectiva y objetiva de los riesgos concurrentes, y que, por tanto, debe estar libre de estereotipos de género. Al respecto es necesario tener en cuenta que existe una directa relación entre la valoración e identificación de los riesgos laborales y la valoración de los trabajos. Efectivamente, si se infravalora el trabajo de ciertas personas, es previsible que se infravaloren también las circunstancias en que se desarrolla y, particularmente, los riesgos que concurren. Ello, además, no es únicamente predicable respecto del trabajo por cuenta ajena, de lo cual son buen ejemplo diversas ocupaciones, como las rederas o las mariscadoras; por esta razón, es necesario, también hacer una referencia expresa al trabajo autónomo.



Históricamente, el trabajo común y ordinario, reconocido y valorado socialmente, ha sido el trabajo realizado en sectores productivos de elevada o exclusiva ocupación masculina. El trabajo de las mujeres se ha realizado durante siglos fundamentalmente en el ámbito del trabajo doméstico y del cuidado, un espacio donde ni el trabajo tenía la condición de trabajo real, ni era adecuadamente valorado. De hecho, en otros sectores de actividad tradicionalmente también ocupados por mujeres, como la educación o la sanidad, el trabajo desempeñado era considerado como una actividad voluntaria y complementaria, que debía dejarse cuando la mujer contraía matrimonio. Hasta hace unas décadas ha regido en nuestro país la excedencia obligatoria por matrimonio que obedecía a esta concepción.

Actualmente, la normativa española y la normativa de la Unión Europea establecen de modo rotundo y claro el derecho fundamental a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Así lo señalan tanto el artículo 14 de la Constitución Española como el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Pero la igualdad entre mujeres y hombres no se consigue solo con el mero reconocimiento de la igualdad formal, sino que requiere la actuación proactiva de los poderes públicos, a efectos de remover los obstáculos que impiden la igualdad real y efectiva de las personas y de los grupos en que se integra. Así lo establece expresamente el artículo 9.2 de la Constitución Española cuando configura la obligación de que los poderes públicos actúen para corregir las desigualdades de hecho entre las personas, lo que incluye las percepciones estereotipadas en torno al trabajo desempeñado por hombres y por mujeres, así como en torno a los riesgos concurrentes. Corresponde a los poderes públicos, por tanto, garantizar que el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo establecido en el artículo 40 de la Constitución Española se aplique por igual a todas las personas, y, en consecuencia, les corresponde también que se realice una adecuada valoración de las circunstancias concurrentes en el trabajo desempeñado por hombres y por mujeres, que debe tener su reflejo en una evaluación de riesgos laborales completamente objetiva, que no infravalore ni las circunstancias ni los riesgos concurrentes. Ello explica la necesidad de asegurar que la actividad preventiva en las empresas se realice en clave de género o, lo que es lo mismo, asegurando la adecuada valoración de los riesgos, teniendo en cuenta como valor humano de referencia tanto a los hombres como a las mujeres.

Tal y como ha establecido desde antiguo el Tribunal Constitucional (por todas, STC 229/1992, de 14 de diciembre) no pueden establecerse normas preventivas diferenciadas para hombres y para mujeres cuando el riesgo es el mismo. El punto de partida, pues, es que la prevención en clave de género no puede sustentarse en el establecimiento de normas preventivas diferenciadas para hombres y para mujeres, salvo en los supuestos en que los riesgos son diferentes, lo que sucede en el caso de embarazo, parto reciente y lactancia; así como en los casos relacionados con los umbrales de exposición en atención a las características físicas medias de hombres y mujeres.



II. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

La prevención en clave de género implica tener en cuenta en la evaluación y en la acción preventiva todos los factores concurrentes, tanto en los puestos en los que hay una composición equilibrada por género, como en aquellos ocupados mayoritariamente por mujeres o por hombres. La perspectiva de género en la prevención de los riesgos debe aplicarse en todos los sectores de actividad e implica fundamentalmente visibilizar en el ámbito de la prevención lo que tradicionalmente ha sido invisibilizado en atención a una composición mayoritariamente masculina de la fuerza de trabajo. Pero una vez advertidos estos factores, la correspondiente acción preventiva debe aplicarse tanto a los hombres como a las mujeres en quienes concurren. Solo de esta manera es dado conseguir que todo puesto de trabajo pueda ser potencialmente ocupado por cualquier persona, hombre o mujer, contribuyendo a la reducción de la segregación de nuestro mercado de trabajo.

Así pues, el desarrollo de actividades de cuidado debe tenerse en cuenta en la evaluación de riesgos y en la acción preventiva, tanto como factor específico de riesgo psicosocial como por requerir específicas medidas de prevención, que deben consistir, entre otros, en un derecho efectivo a la adaptación de la jornada de trabajo. También el derecho a la desconexión es un derecho vinculado a la prevención de riesgos que tiene una indudable conexión con el género, aunque concorra tanto en hombres, como en mujeres.

En el caso concreto de los de servicios de ayuda a domicilio, las especiales características de esta actividad, que implica su desarrollo en domicilios privados, requiere una especificación del alcance de la acción preventiva. El domicilio, en su acepción de medio físico donde se desarrollan las tareas es una condición de trabajo en el sentido descrito en el artículo 4.7.º de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, así como un lugar de trabajo en los términos del artículo 2.1 del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Lo anterior no solo no excepciona o atenúa la evaluación de riesgos, sino que, antes, al contrario, influye de manera significativa en la naturaleza, carácter y magnitud del riesgo profesional y se vincula de manera inherente al tipo de trabajo que se presta.

En todo caso, el hecho de que los diferentes domicilios donde se prestan los servicios constituyan una esfera aparentemente alejada del control que puede ejercer la empresa requiere que se efectúe un desarrollo normativo que determine el alcance de las obligaciones preventivas. Específicamente, es necesario que se atienda la necesidad de asegurar que se llevan a cabo visitas presenciales a los domicilios donde se lleva a cabo la actividad de cuidado a efectos de que se produzca la adecuada evaluación de riesgos laborales que exigen para todos los trabajos la Directiva 89/391, de 12 de junio de 1989, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.



Por otra parte, también resulta imperativo atender a las situaciones en las que, como consecuencia de la evaluación, resulte aconsejable como acción preventiva más adecuada la adopción de medidas estructurales en el domicilio, sobre todo en relación con el consentimiento de la persona titular del domicilio.

Por último, también debe prestarse especial atención a la prevención efectiva frente al acoso por razón de sexo y el acoso sexual, un riesgo de especial relevancia en la actividad de atención domiciliaria dadas las condiciones concurrentes.

En cuanto al trabajo desempeñado para la limpieza y puesta a punto de habitaciones en establecimientos hoteleros, se trata de una actividad que conlleva la exposición a un elevado número de riesgos laborales, especialmente de carácter físico, por la incidencia de patologías de carácter dorsolumbar y musculoesquelético, y también como consecuencia del estrés laboral motivado por los ritmos de trabajo, que a su vez inciden en un mayor impacto de los riesgos físicos. Es una actividad en la que debe atenderse de manera particular la ergonomía, y donde la organización del trabajo, y particularmente del tiempo de trabajo, debe configurarse de modo que asegure una protección efectiva.

En los últimos años ha sido necesario aumentar en gran medida la atención prestada a esta actividad por los organismos públicos técnicos en materia de prevención, habida cuenta de la importancia de la misma en el sector hotelero: en torno al 30% de las personas empleadas ocupadas bajo el CNAE 55.10, «Hoteles y alojamientos similares», son camareras de piso, según datos del Instituto Nacional de Estadística. En tal sentido, el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo publicó en septiembre de 2019 la «Guía para la gestión y evaluación de los riesgos ergonómicos y psicosociales en el sector hotelero», que presta una atención significativa a estas actividades.

En estos documentos técnicos se pone de manifiesto la desproporcionada incidencia de la producción de accidentes de trabajo en las personas que desarrollan la actividad de limpieza de habitaciones en relación con el resto de ocupaciones del sector, refiriéndose asimismo que ello podría relacionarse con la ausencia de metodologías adecuadas de evaluación de riesgos en los hoteles, a efectos de que se tome en la debida consideración las fuerzas y biomecánicas, así como la repetitividad de movimientos, las fatigas, las cargas posturales, el ambiente térmico o la organización de la carga y el tiempo de trabajo.

III. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

La norma proyectada es necesaria para desarrollar y concretar las disposiciones legales que permitan garantizar la integración de la perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales, tanto con carácter general como en relación con las específicas actividades de los servicios de atención domiciliaria o ayuda a domicilio y de limpieza y puesta a punto de habitaciones en entidades hoteleras. Para ello, se requiere precisar los términos en los que se debe desarrollar esa actividad preventiva,



en desarrollo de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales.

IV. OBJETIVOS DE LA NORMA

El objetivo de la norma es establecer, en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, las disposiciones para asegurar que la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en las actividades por cuenta ajena integre la perspectiva de género y, en especial, en los servicios de atención domiciliaria y de limpieza y puesta a punto de habitaciones hoteleras.

Así, el objetivo es introducir disposiciones relativas al desarrollo de la actividad preventiva, incluyendo acciones formativas (también de los delegados y delegadas de prevención), medidas materiales, a nivel organizativo, productivo o técnico, e inclusión de la perspectiva de género en las disposiciones convencionales que regulen la prevención de riesgos laborales.

También se busca incorporar medidas en relación con la evaluación específica del puesto de trabajo y con la adopción de medidas preventivas en el sector de la ayuda a domicilio, así como en materia de acoso por razón de sexo y acoso sexual.

En cuanto a la limpieza y puesta a punto de habitaciones de establecimientos hoteleros, las nuevas disposiciones se deben referir a la prevención del riesgo de sobrecarga de trabajo en las actividades de limpieza y puesta a punto de habitaciones.

Además, se introducen modificaciones tendentes a la inclusión de la variable del sexo de forma sistemática en las estadísticas, encuestas y recogida de datos o presentación de conclusiones y resultados que se lleven a cabo en el ámbito de la evaluación de riesgos laborales.

Por último, se plantean medidas en materia de trabajo autónomo y medidas a desarrollar por parte del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

V. POSIBLES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

No se considera oportuna la alternativa de que la materia no sea regulada, dada la problemática existente y las limitaciones de la normativa actual.

Entre las diversas alternativas regulatorias existentes, se ha optado por desarrollar reglamentariamente aquellos preceptos legales que lo requieren, en línea con el principio de mínima intervención legislativa.