

**Bienestar, salud y seguridad en el trabajo**

**en las Administraciones centrales:**

**afrontar los riesgos psicosociales en el lugar de trabajo**

**Estudio de antecedentes**

# RESUMEN

**2017**



# RESUMEN

## Introducción: ¿qué son los riesgos psicosociales?

Los cambios experimentados en el ámbito laboral en los últimos decenios conllevan un incremento del número de personas expuestas a riesgos como el estrés, la intimidación, el acoso y la violencia. Los «riesgos psicosociales» — como se denominan en numerosos países— están sin duda presentes en la Administración central.

## El coste de los riesgos psicosociales

Los riesgos psicosociales pueden acarrear costes notables. La exposición prolongada a esos riesgos se asocia con un amplio conjunto de resultados negativos para las personas, que abarcan desde la ansiedad y la depresión hasta el deterioro del sistema inmunitario y las enfermedades cardiovasculares. En las organizaciones, pueden exacerbar el absentismo, empeorar el desempeño y, en ciertos casos, dañar la reputación. Para el conjunto de la sociedad, se traduce en un número elevado de días perdidos a causa de enfermedades, con un coste de miles de millones de euros en la Unión Europea (UE).

## Factores de riesgo psicosociales

Uno de los primeros estudios que prestó atención a los riesgos psicosociales fue publicado conjuntamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1982. En él se identificaban seis «factores psicosociales» que pueden repercutir en el desempeño laboral, la satisfacción en el trabajo y, en última instancia, la salud. Desde entonces, muchos órganos de salud y seguridad nacionales han elaborado listas propias de factores psicosociales que podrían poner en peligro la salud y el bienestar de los trabajadores. Al analizar los enfoques de 7 Estados, observamos que 4 (Francia, Alemania, España y Bélgica) se refieren expresamente a los factores de riesgo psicosociales («presión psicológica» en Alemania) y 3 (Reino Unido, Italia y Polonia) hablan de factores de estrés o perturbación.

A nivel europeo, un estudio elaborado en 2010 por Eurofound, el órgano de investigación tripartito de la Unión Europea dedicado a cuestiones sociales y laborales, examinó cómo se afrontaba este problema en la UE. Ese planteamiento se siguió desarrollando en un informe conjunto de Eurofound y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) de 2014. En él se analizaban las condiciones consideradas de riesgo psicosocial para los trabajadores y, a partir de los resultados de la quinta Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (realizada en 2010), pudo demostrar los efectos de esos elementos en la salud y el bienestar de los trabajadores.

## Medida en que los factores de riesgo psicosociales están presentes en la Administración central

Al observar los cinco factores analizados en el informe conjunto de Eurofound y la EU-OSHA, resulta evidente que esos riesgos psicosociales están presentes en la Administración central. La reestructuración constituye uno de los principales motivos de preocupación en el ámbito de las **funciones del empleo** y se ha generalizado en la Administración central durante los últimos años. Otro problema todavía más grave relacionado con la responsabilidad del puesto es que los empleados tratan cada vez con mayor frecuencia con usuarios de servicios problemáticos, y son muchos los servicios de la Administración central en que este aspecto plantea un contratiempo importante. Con respecto a **la intensidad del trabajo y la autonomía**, existen ciertos departamentos donde el volumen de trabajo podría ser excesivo; no obstante, en la esfera de **la jornada laboral y la conciliación de la vida profesional y privada** la Administración central obtiene mejores puntuaciones que otros sectores de la economía. El panorama resulta más complejo en lo que se refiere al **entorno social en el trabajo**, en el que se combinan el apoyo de los compañeros, la discriminación y lo que se denomina «comportamiento social adverso» —intimidación, acoso y violencia—. A pesar de que el grado de apoyo de los compañeros se sitúa por encima del promedio, los empleados de la Administración central hacen frente a un nivel superior de violencia y acoso de terceros. Por último, en relación con la inseguridad del empleo y el desarrollo profesional, dado el gran número de puestos de

trabajo en la Administración central que se han destruido en algunos países, ya no es posible afirmar que sus empleados tienen un puesto de trabajo garantizado.

Otro análisis de la presencia de factores de riesgo psicosociales lo facilita la segunda **Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes** (ESENER-2), elaborada por la EU-OSHA. En ella se ofrecen resultados exhaustivos desglosados por país, si bien, desafortunadamente, las cifras no corresponden exclusivamente a la Administración central, sino a toda la Administración pública. En relación con 7 factores de riesgo que se combinan de manera ligeramente diferente a los del informe conjunto de Eurofound y la EU-OSHA, la ESENER-2 concluyó que 6 de los 7 riesgos resultaban más probables en los centros de trabajo de la Administración pública que en el conjunto de la economía. El riesgo más frecuente era «tener que tratar con clientes, pacientes, alumnos, etc., problemáticos». Se observan diferencias notables entre los países en cuanto a la frecuencia con que se presentan tales factores de riesgo.

Las cifras de la ESENER se refieren a la Administración pública, pero dos estudios nacionales independientes, los cuales facilitan información sobre determinados elementos de la Administración central de **Francia** y el conjunto de la Administración central de **Suecia**, confirman la situación de las personas que trabajan en la Administración central. Concretamente, ambos estudios subrayan el hecho de que un gran número de esos trabajadores ha tenido disputas con los ciudadanos y relaciones tensas con los usuarios.

### Marco frente a los riesgos psicosociales

En este apartado se establece el contexto para hacer frente a los riesgos psicosociales: se analizan las protecciones jurídicas vigentes, el respaldo institucional disponible y los convenios colectivos firmados a distintos niveles, incluido el de la UE. En cada ámbito se expone la situación en el plano europeo antes de examinar ejemplos en los países.

### Marco jurídico

La UE dispone de un amplio acervo legislativo en materia de salud y seguridad, entre cuyos elementos principales se encuentra la Directiva Marco 89/391/CEE. En ella no se mencionan expresamente los riesgos psicosociales, pero sí se tratan de manera implícita. Asimismo, existen otras leyes de la UE relativas a la igualdad y la discriminación que resultan pertinentes para hacer frente a los riesgos psicosociales relacionados con el acoso y la discriminación. Todos los Estados miembros de la UE han incorporado la Directiva Marco en su legislación, y la mayoría de ellos (19 de 28) han ido más allá al incluir una referencia a los riesgos psicosociales, o algún aspecto de estos, en sus leyes nacionales relativas a la salud y la seguridad. En esta sección se facilitan detalles sobre la legislación, así como información acerca del alcance de las restricciones a su aplicación en el sector público. Todos los Estados miembros han incorporado asimismo la legislación de la UE sobre igualdad y discriminación, y en este caso también algunos la han ampliado.

### Apoyo frente a los riesgos psicosociales

En todos los países existe un conjunto de estructuras y particulares dispuestos a ayudar a empleados y organizaciones a hacer frente a los riesgos psicosociales; entre otros, los representantes de los trabajadores, los sindicatos, los expertos en salud y seguridad y los inspectores de trabajo.

La legislación de la UE garantiza el derecho de los empleados a contar con **representantes** en el ámbito de la salud y la seguridad, si bien las estructuras pertinentes las determinan las leyes nacionales, por lo que se observan diferencias importantes entre los países.

La Directiva Marco se refiere de manera similar a **expertos en materia de salud y seguridad**, trabajadores que se ocupan de «actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales», pero nuevamente el modo en que se plantea esa función difiere de manera muy sustancial entre los Estados.

No hay ninguna legislación europea sobre los **inspectores de trabajo** parecida a la Directiva Marco, aunque la mayoría de los Estados miembros de la UE han ratificado los convenios de la OIT al respecto. No obstante, a pesar de dichas ratificaciones comunes, la función y el tamaño de los servicios de inspección laboral presentan divergencias notables en los 28 Estados miembros.

La legislación de la UE no prevé la figura de las **personas de confianza**, cuya función consiste en brindar apoyo a aquellos compañeros que han sido víctimas de la violencia, la intimidación o el acoso sexual; esta solo se contempla en algunos países.

### Convenios colectivos negociados

Existen dos acuerdos marco europeos sobre los riesgos psicosociales: el «Acuerdo Marco sobre el estrés ligado al trabajo» (firmado en octubre de 2004) y el «Acuerdo marco sobre el acoso y la violencia en el trabajo» (firmado en abril de 2007). Ambos acuerdos, que han tenido repercusión en los países, deben ser aplicados por las partes signatarias (sindicatos y empleadores) y sus correspondientes afiliadas nacionales, en lugar de a través de una directiva de la UE.

Varios países —tales como Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Rumanía— han alcanzado acuerdos nacionales interprofesionales sobre el estrés y sobre la violencia y el acoso en el trabajo, si bien no todos ellos cuentan con acuerdos referentes a ambas cuestiones. También se han firmado convenios colectivos específicos sobre la Administración central en varios países, entre otros Dinamarca, España, Francia, Irlanda, los Países Bajos y Suecia, aunque no todos ellos abarcan la gama completa de problemas psicosociales.

### Lucha contra los riesgos psicosociales

En esta sección del informe se analizan las medidas encaminadas a hacer frente a algunos de los riesgos psicosociales más importantes en la Administración central. Al no haber fuentes de información coherentes para toda Europa acerca de este nivel de administración, el informe se basa en los resultados de la encuesta ESENER de 2014 de la EUOSHA, en la que se ofrece información sobre la Administración pública.

### Evaluación del riesgo

Como sucede con cualquier otro peligro, el primer paso a la hora de tratar los riesgos psicosociales consiste en evaluar qué riesgos están presentes y cuál es su prevalencia y gravedad. La encuesta ESENER muestra que, en el conjunto de la UE, aproximadamente en 3 de cada 4 centros de trabajo de la Administración pública (73%) se efectúan evaluaciones periódicas del riesgo. Por término medio, el porcentaje de evaluaciones que se realizan a nivel interno (47%) es ligeramente superior a las externas (40%); el 13% restante se divide de manera equitativa entre ambas opciones. Sin embargo, al igual que en otras esferas, se aprecian diferencias importantes entre los países, tanto en la proporción de evaluaciones periódicas como en las personas responsables de llevarlas a cabo.

Los resultados guardan relación con las evaluaciones generales del riesgo. Con miras a determinar el grado de inclusión de los riesgos psicosociales, la encuesta ESENER preguntó si se habían evaluado dos cuestiones que podrían estar relacionadas con los riesgos psicosociales: «la relación supervisor-trabajador» y «aspectos organizativos tales como calendarios de trabajo, descansos o turnos». La encuesta concluyó que la mayoría de las evaluaciones del riesgo en las Administraciones públicas de la UE incluían esas cuestiones: el 61% de las instituciones incluía aspectos organizativos en sus evaluaciones del riesgo, y el 55% incluía las relaciones supervisor-trabajador.

### Adopción de medidas

La encuesta ESENER aporta algunas pruebas que indican que las organizaciones tienen más dificultades para hacer frente a los riesgos psicosociales que para combatir los riesgos físicos. Un porcentaje más elevado afirmó que disponía de menos información o herramientas para abordar los riesgos psicosociales que para combatir los riesgos físicos. Da la impresión de que la Administración pública pasa especiales apuros para hacer frente a estos riesgos.

En la Administración pública de la UE, en término medio, poco más de un cuarto (28%) de las instituciones cuentan con un plan de acción dirigido a prevenir el estrés laboral. Algo más de la mitad de los centros de trabajo (51%) de la Administración pública aplica alguna política frente a la violencia o el abuso. En cualquier caso, esta pregunta solo se planteó a las organizaciones que padecían este problema, por lo que no cabe comparar esa cifra con los demás resultados de la encuesta ESENER.

La presión de los plazos y el exceso de carga de trabajo fueron el segundo riesgo más señalado en la Administración pública, si bien la encuesta ESENER concluyó que tan solo una tercera parte de las organizaciones de la Administración pública (34%) había reorganizado el trabajo en los tres últimos años «para reducir las exigencias laborales y la presión laboral» y evitar así riesgos psicosociales.

Casi la mitad de las organizaciones de la Administración pública (47%) aplicaba un procedimiento sobre el acoso moral y el hostigamiento, mientras que una tercera parte (31%) había establecido un procedimiento de resolución de controversias en los tres años anteriores.

Como promedio, el 21% de las instituciones de la Administración pública habían intervenido en los tres años anteriores cuando se completaban jornadas demasiado largas o se trabajan horas de forma irregular.

El 41% de las instituciones de la Administración pública de la UE ofreció capacitación sobre el «modo de prevenir riesgos psicosociales como el estrés o el acoso moral», mientras que el 40% había proporcionado «asesoramiento confidencial para los trabajadores».

### Diferencias nacionales

Los 11 indicadores independientes de esta sección del informe muestran divergencias enormes entre las medidas que los países de la UE están adoptando para hacer frente a los riesgos psicosociales. En términos generales, los tres países nórdicos, el Reino Unido e Irlanda ocupan posiciones destacadas en la mayoría de las clasificaciones, con frecuencia junto a los Países Bajos y Malta. Los países de Europa Central y Oriental, y en ocasiones los del sur de Europa, se encuentran entre los países donde menos medidas se toman. Alemania, España, Francia e Italia suelen ocupar la zona media de las clasificaciones.

**Más información**

**[www.epsu.org](http://www.epsu.org)**

**[www.cesi.org](http://www.cesi.org)**

**[www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)**