Revista Crítica
de
Relaciones de Trabajo
Laborum

Estudios Doctrinales
nº 19 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2792-7962 – ISSNe: 2792-7970
Págs. 115-139

Las políticas públicas sobre prevención de riesgos laborales ante los nuevos escenarios del trabajo

Public policies on occupational risk prevention in the face of new work scenarios

Paula Ruiz Mur *Investigadora Predoctoral en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad de Zaragoza
https://orcid.org/0009-0002-3157-9417

Sumario

1. **Introducción**
2. **Riesgos emergentes derivados de la transición digital, ecológica y demográfica**
   2.1. El nuevo paradigma digital y su impacto en los entornos laborales: especial referencia al teletrabajo
   2.2. La transición ecológica: consecuencias del cambio climático en la seguridad y salud en el trabajo
   2.3. El cambio demográfico: la edad como factor de riesgo
3. **Las políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo: instrumentos para una prevención integral y comprometida con el futuro**
   3.1. La actuación de los poderes públicos en la configuración de la protección a la salud en el trabajo
   3.2. Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 - 2027: un mundo laboral en constante trasformación
   3.3. Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 15/04/2026
Fecha Revisión: 19/05/2026
Fecha Aceptación: 02/06/2026

Cita Sugerida: RUIZ MUR, P.: «Las políticas públicas sobre prevención de riesgos laborales ante los nuevos escenarios del trabajo». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum,* 19 (2026): 115-139.

Resumen

Las transformaciones del trabajo derivadas de la digitalización, la transición ecológica y los cambios demográficos están redefiniendo los riesgos laborales y tensionando los marcos tradicionales en materia de prevención. En este contexto, el presente trabajo analiza los principales riesgos emergentes, con especial atención al teletrabajo, al impacto del cambio climático y al envejecimiento de la población trabajadora. Asimismo, se subraya la necesidad de la intervención de los poderes públicos para garantizar una protección efectiva en el entorno laboral. A tal fin, se examinan los principales instrumentos de actuación, con referencia al actual marco estratégico de la Unión Europea y a la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Palabras clave

Seguridad y salud en el trabajo; riesgos emergentes; teletrabajo; cambio climático; políticas públicas.

Abstract

Transformations in the world of work driven by digitalization, ecological transition, and demographic change are reshaping occupational risks and challenging traditional prevention frameworks. In this context, this paper analyzes the main emerging risks, with particular attention to teleworking, the impact of climate change, and workforce ageing. It also highlights the need for public intervention to ensure effective protection in the workplace. To this end, it examines the main policy instruments, with reference to the current European Union strategic framework and the Spanish Occupational Safety and Health Strategy.

Keywords

Occupational safety and health; emerging risks; teleworking; climate change; public policies.

1. INTRODUCCIÓN

La prevención de riesgos laborales debe ser entendida como el conjunto de medidas y actividades que tienen como último fin proteger la seguridad, salud y bienestar de las personas trabajadoras en su entorno laboral, siendo el eje central de protección, y ello no solo para dar cumplimiento a un mandato constitucional, sino para preservar la integridad física y mental de las personas trabajadoras, así como para el crecimiento, sostenibilidad y eficiencia de las organizaciones públicas y privadas.

En los últimos años, los entornos laborales han experimentado una notable transformación que ha propiciado la aparición de nuevos riesgos, vinculados a la introducción masiva de las tecnologías, al cambio climático y a la diversidad generacional existente en los lugares de trabajo. Asimismo, cabe destacar la visibilidad que, aunque todavía insuficiente, han adquirido los problemas relacionados con la salud mental en el presente, tanto en el ámbito social como en el laboral, evidenciando la necesidad de abordarlos de manera transversal, diferenciada y prioritaria.

De otra parte, resultan evidentes las diferencias existentes entre hombres y mujeres, tanto antropométricas, fisiológicas y sociales[1]. La ocupación de cada género en determinados sectores, el reparto desigual de tareas y las condiciones en las que se desarrolla la actividad laboral determinan que la exposición a los riesgos laborales no sea homogénea entre hombres y mujeres, sino que varíen tanto en su naturaleza como en su intensidad y frecuencia. En el caso de las mujeres, la exposición a determinados riesgos puede intensificarse debido a sus características biológicas propias, ya que las mujeres presentan un ciclo vital distinto al de los hombres, debiendo analizar dichas situaciones de forma diferenciada y, por tanto, adoptando medidas preventivas específicas por sexo y género. Por consiguiente, es inevitable incluir la perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales, contando con la participación de mujeres en todos los estudios de investigación relacionados con la salud y, teniendo en consideración los sesgos de género a la hora de analizar y evaluar los riesgos específicos del puesto y centro de trabajo, evitando así la incorrecta elección y aplicación de medidas preventivas que, lejos de proteger eficazmente la salud de las personas trabajadoras, generen riesgos adicionales.

Todos estos factores, añadidos a la presencia de problemas tradicionales, han supuesto un auténtico desafío para expertos en la materia, los cuales siguen sustentando la seguridad y salud en el trabajo en una Ley aprobada[2] y publicada hace ya más de treinta años.

En la actualidad, las cifras de siniestralidad identifican 529.838 accidentes con baja en jornada laboral, de los cuales 3.701 fueron graves y 584 mortales[3]. Las principales causas de mortalidad están asociadas a patologías no traumáticas; en concreto, infartos y derrames cerebrales, seguidos de golpes por caída del propio trabajador, atrapamiento, aplastamiento o amputación, y accidentes de tráfico, ocasionándose más de una tercera parte en el sector servicios y, afectando de manera predominante a trabajadores varones. Aunque estos datos reflejan una reducción de la mortalidad del 9,6% respecto del año 2024, las cifras todavía siguen siendo significativas y, por tanto, un motivo de preocupación, desde el punto de vista social, económico y de salud pública, evidenciando que la gestión preventiva sigue siendo una prioridad ineludible en todos los sectores productivos.

---

[1] *Vid.* Olmos Llorente, M.: «Análisis de riesgos químicos desde la perspectiva de género», en Sierra Hernáiz, E. y Vallejo Da Costa, R. (Dirs.), *Prevención de riesgos laborales y perspectiva de género*, Aranzadi, 2024, pp. 147-180.

[2] Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE de 10 de noviembre de 1995).

[3] Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero-diciembre 2025*. Disponible en: https://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/eat25_12/ATR_12_2025_Resumen.pdf (última consulta, el 13 de abril de 2026).

En este escenario, complejo y cambiante, resulta inevitable actuar de inmediato a través de la implantación de políticas preventivas que establezcan un marco general y uniforme de actuación, teniendo en cuenta los desafíos actuales. En este sentido, corresponde a la Administración Pública la responsabilidad de diseñar y garantizar el desarrollo y la supervisión de una serie de políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo, a través de diferentes instituciones públicas y de herramientas, que consoliden una cultura preventiva en todo el país.

En las siguientes páginas se ponen de manifiesto los principales retos en materia de prevención de riesgos laborales. Así, en primer lugar, se analiza en profundidad cómo factores digitales, medioambientales y demográficos afectan a la salud de las personas trabajadoras para, seguidamente, resaltar la importancia de establecer políticas públicas en materia de seguridad y salud laboral, a través de instrumentos estratégicos, a nivel europeo, nacional y autonómico, con la finalidad de configurar los lugares de trabajo como espacios seguros y saludables. Por último, se subraya la necesidad de actualizar la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, en el contexto del proceso de reforma actualmente en curso, manifestado en el reciente borrador del anteproyecto de ley, publicado el 16 de marzo del año 2026.

2. RIESGOS EMERGENTES DERIVADOS DE LA TRANSICIÓN DIGITAL, ECOLÓGICA Y DEMOGRÁFICA

La sociedad y, en particular, el trabajo, se encuentran inmersos en un constante cambio —y por ende el entorno laboral— impulsado por factores como la globalización, los avances tecnológicos, la transición ecológica, el envejecimiento de la población activa y la evolución de las formas de organización del trabajo. Todo ello está provocando la aparición de riesgos nuevos y emergentes, a la vez que acentuando riesgos tradicionalmente arraigados en el entorno laboral, y, por tanto, surgiendo nuevos desafíos en materia de prevención de riesgos laborales.

Por más que estos elementos reporten numerosos beneficios económicos, sociales y culturales, contribuyendo a crear lugares de trabajo más seguros, saludables, sostenibles e inclusivos, también inciden en la salud y el bienestar de la ciudadanía y, a la par, de las personas trabajadoras. En consecuencia, estos elementos son considerados, por un lado, factores de protección y, por otro, fuentes de riesgo, introduciendo desafíos emergentes para la seguridad y salud en el trabajo, según se regulen y fijen las condiciones de su uso[4].

Desde una perspectiva preventiva, resulta imprescindible conocer cuáles son los factores, que interrelacionados entre sí[5], que pueden contribuir en la aparición de nuevos riesgos laborales, con el objetivo de detectarlos, evaluarlos y, si es posible, eliminarlos en su origen, o en su defecto, establecer medidas eficaces para conservar la seguridad y salud de las personas trabajadoras, debiendo ser este un trabajo continuo y actualizado, por la constante y rápida evolución de dichos factores.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la estructura del tejido empresarial español está principalmente constituida por pequeñas y medianas empresas (PYMEs). En concreto, tenemos un total de 2.952.656 empresas, de las cuales 2.946.602 son PYMEs, representando un 99,8% del total

[4] González Cobaleda, E.: «Los riesgos psicosociales y otros riesgos laborales emergentes (ergonómicos, químicos, físicos, biológicos)», en Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C. (Dirs.), *La Negociación Colectiva en materia de Seguridad y Salud en el trabajo,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2024, pp. 329-330.

[5] Sobre la diversidad inclusiva y la perspectiva interseccional en la prevención de riesgos laborales, *Vid*. Cátedra de Investigación «La igualdad de oportunidades en la prevención de riesgos laborales» (IRSST-UAH). Disponible en: https://catedrauah-irsst.web.uah.es/

de empresas del país[6]. Ello supone un desafío mayor en materia de prevención de riesgos laborales, siendo indiscutible que el tamaño de la empresa se configura como un elemento clave en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, dado que las organizaciones de menor tamaño afrontan mayores desafíos en la identificación, evaluación y planificación de los riesgos laborales, recurriendo en su mayoría a servicios de prevención ajenos para cubrir estas actividades, comúnmente percibidas por el empleador como una obligación formal y burocrática más.

A destacar que, aunque la opción más extendida por el empresario para organizar su actividad preventiva sea delegar dichas funciones en un servicio de prevención ajeno, ello no lo exime del cumplimiento legal de sus obligaciones en dicha materia, siendo este el último responsable, derivado de su deber de vigilancia de las tareas que ejercen todos los sujetos implicados en la gestión preventiva[7]. Es decir, no basta con el mero cumplimiento formal de la normativa, sino que es el propio empresario el que debe asumir un papel activo en la aplicación de las medidas preventivas, asegurando su aplicación real y continua en el tiempo, sin perjuicio de que las responsabilidades puedan derivarse hacia otros sujetos.

En este contexto, debe abordarse la prevención de riesgos laborales en las PYMEs desde un enfoque diferenciado, teniendo en cuenta las características intrínsecas de dichas empresas y, sobre todo, los limitados medios económicos, técnicos y humanos con los que operan, siendo por ello las más necesitadas de atención y, por consiguiente, requiriendo de un marco normativo concreto y adaptado que les permita abordar la prevención de riesgos laborales con garantías y resultados efectivos[8]. Sin embargo, dicha regulación, por sí sola, resultaría insuficiente sino va acompañada de acciones que garanticen su conocimiento, comprensión y aplicación práctica, en base a principios de proporcionalidad y simplicidad, priorizando la claridad de su redacción y reduciendo el exceso de carga administrativa innecesaria.

2.1. El nuevo paradigma digital y su impacto en los entornos laborales: especial referencia al teletrabajo

Los avances tecnológicos y, en particular, la digitalización, han configurado la — así llamada— Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0.

Las revoluciones tecnológicas siempre han conllevado una serie de cambios en la forma de ejecutar el trabajo humano. Esta última no ha sido menos, caracterizada por su alcance global, su influencia universal y la rapidez con la que ha transformado los diferentes sectores productivos. La Cuarta Revolución Industrial ha traído consigo importantes transformaciones en la organización del trabajo, modificando —o incluso haciendo desaparecer— profesiones convencionalmente existentes, exigiendo el desarrollo de nuevas capacidades y cualificaciones a las personas trabajadoras[9], lo que nos traslada a un nuevo modelo de relaciones laborales.

---

[6] Ministerio de Industria y Turismo: *Cifras PYME. Datos Enero 2026*. Disponible en: https://ipyme.org/Publicaciones/Cifras%20PYME/CifrasPyme_enero_2026.pdf (última consulta, 13 de abril de 2026).

[7] Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: «La prevención de riesgos laborales en las PYMES: retos y propuestas de mejora», en VV.AA.: *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Tomo I, Laborum, 2025, p. 657.

[8] López Insua, B.M.: «La gestión de la seguridad y salud en las PYME», en Fernández Collados, M.B (Dir.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud 2023-2027*, Aranzadi, 2023, p.267.

[9] García Jiménez, M.: «Revolución Industrial 4.0, sociedad cognitiva y relaciones laborales: retos para la negociación colectiva en clave de bienestar de los trabajadores», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. extraordinario 1, 2019, p.151-153.

Asimismo, las nuevas formas de organización del trabajo, impulsadas por la transformación digital y el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) han creado entornos de trabajo más flexibles y dinámicos que presentan aspectos positivos (reducen la carga de trabajo, proporcionan información útil, automatizan tareas, etc.)[10], si bien muchos de los rasgos que las caracterizan son auténticos factores potenciales de riesgo, originando inseguridad jurídica, personal y laboral[11], propiciando la aparición de —en su mayoría— riesgos de naturaleza ergonómica, como trastornos musculoesqueléticos, y psicosocial, como el tecnoestrés[12], la ansiedad, la fatiga mental, el burnout, los trastornos del sueño o la adicción al trabajo[13].

En la actualidad, el trabajo a distancia se ha consolidado como una realidad patente en nuestra vida social y laboral[14], siendo una de las formas en la que las personas trabajadoras pueden desarrollar la actividad laboral, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores[15].

Ante la evidente insuficiencia legislativa existente hasta el momento[16], el legislador optó por regular de manera específica y diferenciada el trabajo a distancia, inicialmente a través del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia[17] —actualmente derogado— y, después, mediante la Ley 10/2021, de 9 de julio[18] (LTD), definiendo el teletrabajo como «aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación».

De esta forma, —y así se manifiesta en la Exposición de Motivos de la LTD— el trabajo a distancia se configura como una nueva forma de organización laboral caracterizado por la flexibilidad en cuanto al lugar y al tiempo de trabajo. Esta flexibilidad viene determinada por factores como la posibilidad de autoorganización de la persona trabajadora, en cuanto a la ordenación del tiempo de trabajo, o la facilidad de conciliación entre la vida personal, familiar y laboral[19], entre otras, otorgando

[10] Cuadros Garrido, M.E.: «Prevención de riesgos laborales y nuevos entornos laborales», en Fernández Collados, M.B (Dir.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027*, Aranzadi, 2023, pp. 167-169.

[11] Mella Méndez, L.: «Los retos de la prevención de riesgos laborales ante la digitalización de la empresa y las nuevas formas de trabajo: puntos críticos», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 229, 2020.

[12] El concepto de tecnoestrés fue utilizado por primera vez por el psiquiatra norteamericano Craig Brod en 1984 en su libro *Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution*, refiriéndose a él como «una enfermedad de adaptación causada por la falta de habilidad para tratar con las nuevas tecnologías del ordenador de manera saludable».

[13] El concepto de adicción al trabajo tiene su origen en el término *workaholic*, introducido por Wayne Oates en 1968, comparándolo con otra adicción: el alcoholismo. En 1971, en su libro *Confessions of a Workaholic: The Facts about Work Addiction* lo define como una necesidad excesiva e incontrolable de trabajar incesantemente que tiene consecuencias negativas en la salud física y mental, así como en las relaciones interpersonales. *Vid*. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), NTP 759: *La adicción al trabajo,* 2007.

[14] Quintanilla Navarro, Y.: «Concepto y modalidades del trabajo a distancia: Trabajo a distancia. Trabajo presencial. Teletrabajo», en Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C. y Hierro Hierro, F.J. (Dirs.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Aranzadi, 2021, p.162.

[15] Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 24 de octubre de 2015).

[16] La anterior regulación dispuesta en el artículo 13 ET resultaba insuficiente para abordar las particularidades inherentes al teletrabajo, cuya configuración no se limita a una mera prestación laboral fuera de los locales de la empresa, sino también implica un uso intensivo de las TICs. En la actualidad, tras su modificación, dicho artículo ha quedado reducido a una mera remisión expresa a la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, sin contener regulación sustantiva propia.

[17] BOE de 23 de septiembre de 2020.

[18] BOE de 10 de julio de 2021.

[19] *Vid*. Aguas Blasco, A.: «Nuevas formas de trabajo flexible: la ordenación del tiempo de trabajo para favorecer la conciliación de la vida laboral, personal y familiar», en *Lan Harremanak*, núm. 52, 2024, pp.133-164.

una mayor autonomía y responsabilidad a la persona trabajadora, al permitir adaptar su tiempo de trabajo a sus necesidades y/o intereses.

En este contexto, observamos que el trabajo a distancia constituye un modelo organizativo del trabajo atípico caracterizado por la deslocalización de la actividad laboral. A ello suma la presencia de ciertas particularidades que la distinguen de los modelos tradicionales, como el uso exclusivo o preponderante de las TICs —en el caso del teletrabajo— y la adopción de nuevas formas de ejercer las facultades de organización, dirección y control empresarial[20], limitadas por el derecho a la intimidad y a la desconexión digital.

En consecuencia, resulta pertinente otorgar una atención particular al teletrabajo —modalidad de organización laboral acelerada, consolidada y normalizada tras la pandemia[21] ocasionada por la COVID-19— debido a los importantes desafíos que se plantean en torno a la protección, tanto física como psíquica, de las personas trabajadoras. En efecto, en el teletrabajo se enlazan dos elementos a tener en cuenta: por un lado, la realización de la actividad laboral en el domicilio de la persona trabajadora —u otro elegido por esta— y, por otro, la utilización de medios digitales. Consecuentemente, se debe prestar especial atención a los siguientes factores: la persona del trabajador, el lugar de prestación de servicios, la ordenación del tiempo de trabajo y los medios con los que se desempeña la actividad. Estos factores laborales pueden transformarse en factores de riesgo, materializándose en riesgos laborales físicos, ergonómicos, psíquicos y/o psicosociales[22], siendo estos últimos los más habituales y característicos del trabajo a distancia y, en particular, del teletrabajo. Ello se debe a que no sólo afectan directamente a la salud de la persona trabajadora, sino que influyen también en el clima laboral, en la productividad y en la calidad final del producto o servicio, siendo una de las principales preocupaciones de las empresas, por su estrecha relación con el aumento significativo del absentismo y de la siniestralidad laboral[23].

Para su detección, —y así se indica en la propia LTD— es de obligado cumplimiento que el empresario evalué los riesgos, en consideración a la distribución de la jornada, los tiempos de disponibilidad y la garantía de los descansos y desconexiones, mediante una metodología que ofrezca confianza en sus resultados, para su posterior planificación preventiva, dotando a las personas trabajadoras de las medidas de protección más adecuadas en cada caso. Observamos cómo el legislador hace uso de conceptos genéricos e indeterminados, en detrimento de la salud y seguridad de la persona trabajadora, quedando la elección supeditada al criterio técnico de los responsables en prevención de riesgos laborales de las empresas, en defecto de concreción convencional. Es obvio que la principal dificultad, en cuanto a evaluar los riesgos relativos a las condiciones de trabajo en remoto, son las limitaciones en el acceso al lugar de trabajo[24] —generalmente el domicilio de la persona trabajadora— otorgando prioridad al derecho a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio frente a la protección de la salud[25].

[20] Mella Méndez, L.: «Configuración general del trabajo a distancia en el derecho español», en Mella Méndez, L. (Dir.), *El teletrabajo en España: aspectos teórico-prácticos de interés*, Wolter Kluwer, 2017, pp. 25-26.

[21] *Vid*. De Val Tena, A. L.: «Derechos de los trabajadores en tiempos de COVID-19», en *Actualidad del Derecho en Aragón*, núm. 45, 2020, pp. 30-31.

[22] Torres García, B.: *La prevención de riesgos laborales en el trabajo a distancia y el teletrabajo*, Aranzadi, 2024, pp. 368-373.

[23] De Las Heras García, A.: *Trabajo a distancia y teletrabajo. Análisis crítico de normas y prácticas convencionales*, Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2021, pp.153-155.

[24] Vida Fernández, R.: «Prevención de riesgos laborales y teletrabajo: avances y desafíos» en VV.AA.: *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Tomo II, Laborum, 2025, pp.1264-1265.

[25] Torres García, B.: *La prevención de riesgos laborales en el trabajo a distancia …, op.cit.,* p.120.

Al respecto, es de singular interés conocer dónde se realiza la evaluación y cómo el empresario recaba la información necesaria para poder identificar los riesgos a evaluar.

Pues bien, sobre el dónde, el artículo 16 LTD limita el deber empresarial en materia de prevención de riesgos laborales, estableciendo que la evaluación de riesgos únicamente debe alcanzar a la zona habilitada para la prestación del servicio, no debiendo extenderse dicha obligación a otras estancias de la vivienda[26].

En cuanto al cómo, el mismo precepto parece aludir —en su apartado segundo— al carácter subsidiario del responsable en materia preventiva, en cuanto a la recopilación de la información pertinente de los riesgos a los que está expuesta la persona trabajadora, por la preeminencia del derecho a la intimidad previamente mencionado[27]. Así, la persona trabajadora asume un papel esencial y activo en la identificación de los riesgos, obteniendo y retrasmitiendo la información al empresario, a través de la cumplimentación de un mero cuestionario[28] y, por tanto, asumiendo una responsabilidad mayor que la de un trabajador que permite la visita del técnico de prevención o la de un trabajador presencial[29]. De este modo, se ve desvirtuada la obligación de que las personas encargadas del proceso de evaluación dispongan de conocimientos y competencias suficientes, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención[30] (RSP).

En todo caso, no hay que olvidar que la obligación siempre recae en el empresario, no debiendo trasladar dicho deber a la persona trabajadora, siendo los responsables de prevención los encargados de realizar la evaluación de riesgos a partir de la información que se obtenga del propio trabajador[31], siendo este un simple colaborador del proceso.

2.2. La transición ecológica: consecuencias del cambio climático en la seguridad y salud en el trabajo

La transición ecológica viene impulsada por la necesidad urgente de responder a la amenaza del cambio climático, con la finalidad de reducir la emisión de gases de efecto invernadero, aumentar la producción con el uso de energías de origen renovables y la preservación de la biodiversidad[32], teniendo en consideración la existencia de fenómenos climáticos extremos.

[26] Debido a la falta de claridad legal, está controvertida cuestión está siendo actualmente objeto de debate en los tribunales de nuestro país, calificando como accidente de trabajo aquellos ocurridos en otras estancias del domicilio, como puede ser el pasillo, el baño o la cocina. *Vid*. SJS de Cáceres de 26 de octubre de 2022 (rec. 273/2022); STSJ de Castilla-La Mancha de 23 de junio de 2023 (rec.1012/2022); STSJ de Madrid de 11 de noviembre de 2022 (rec.526/2022).

[27] Siendo necesario el consentimiento previo de la persona trabajadora para el acceso a su domicilio. Si esta deniega el acceso, la evaluación de riesgos podrá efectuarse en base a la identificación de los riesgos que derivados de la información recabada de la persona trabajadora.

[28] López Vico, S.: «Desafíos en la prevención de riesgos laborales en el teletrabajo: una reflexión crítica», en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, 2025, pp. 125-128.

[29] Mella Méndez, L.: «Valoración crítica del RD-ley 28/2020, en especial sobre la protección de la salud en el trabajo a distancia», en Rodríguez-Piñero Royo, M. y Todolí Signes, A. (Dirs.), *Trabajo a distancia y teletrabajo: análisis del marco normativo vigente*, Aranzadi, 2021, p. 198.

[30] BOE de 31 de enero de 1997.

[31] *Vid.* Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), NTP 1165. *Teletrabajo: criterios para su integración en el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*, 2021.

[32] Exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE de 21 de mayo de 2021).

La transformación de nuestro modelo económico y productivo, junto con los patrones climáticos cambiantes, tienen consecuencias notables en el entorno laboral, no solo en términos de reconversión sectorial o creación de empleos verdes, sino también en la configuración de nuevos riesgos laborales, afectando particularmente a la seguridad y salud de las personas trabajadoras[33], tanto física como mental. De ahí que sea necesario establecer un modelo circular justo, basado en economías y sociedades ambientalmente sostenibles, en consideración con los efectos negativos propiciados por el calor excesivo, la radiación ultravioleta, los fenómenos meteorológicos extremos, la contaminación del aire, las enfermedades transmitidas por vectores y los productos agroquímicos, a través de la mitigación y la adaptación[34] como estrategias fundamentales para anticipar, reducir y gestionar los riesgos laborales derivados del cambio climático.

El cambio climático constituye una de las principales amenazas para la salud de las personas en el siglo XXI[35], repercutiendo directa e indirectamente en la seguridad y salud de las personas trabajadoras, en las que una de cada tres está expuesta al menos a un factor de riesgo relacionado con el cambio climático[36], afectando en mayor medida a aquellos sectores en los que se trabaja al aire libre, como la agricultura o la construcción, entre otros. El cambio climático no solo intensifica los riesgos físicos tradicionales, sino que introduce nuevas fuentes de riesgo. En este contexto, los grandes olvidados —como de costumbre— son los riesgos psicosociales, derivados de la exposición a condiciones climáticas adversas, la desprotección laboral y la sobrecarga emocional, dando lugar a alteraciones en la salud como la angustia, la ansiedad, el estrés o la depresión.

Como consecuencia de la intensificación de los factores señalados, ha resurgido un fenómeno conocido como «ecoansiedad», definida como el miedo crónico a sufrir un cataclismo ambiental producido al observar el impacto aparentemente irrevocable del cambio climático y la preocupación asociada por el futuro de uno mismo y de las próximas generaciones[37]. La «ecoansiedad» es considerada como un riesgo emergente para la salud, afectando al bienestar psicológico y a la salud mental de las personas. Sin embargo, la investigación sobre los efectos de la misma en el ámbito laboral sigue siendo limitada, especialmente en lo relativo a su impacto directo en la salud, la seguridad y el rendimiento en el trabajo, siendo fundamental que los responsables en prevención la incorporen en la evaluación como riesgo psicosocial, en los procesos de vigilancia de la salud y en el diseño de actuaciones preventivas adaptadas a las características de los distintos puestos y sectores laborales[38], a la edad y al género de la persona trabajadora.

Además, según el *Informe sobre cómo garantizar la seguridad y la salud en el trabajo en un clima cambiante*, publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2024, se estima que cada año más de 22 millones de personas sufren daños en la salud relacionados por el calor excesivo en el trabajo y 1.600 millones de trabajadores están expuestos a radiaciones ultravioletas y

[33] Santiago Valentín, M.J. y Rodríguez Ballesteros, M.: «Qué es la economía circular y cómo puede afectar a la seguridad y la salud en el trabajo», en *Revista Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm.118, INSST, 2024, pp. 4-13.

[34] Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Garantizar la seguridad y la salud en el trabajo en un clima cambiante*, 2024. Disponible en: https://www.ilo.org/es/publications/garantizar-la-seguridad-y-la-salud-en-el-trabajo-en-un-clima-cambiante (última consulta, 13 de abril de 2026).

[35] Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS): «Cambio climático y salud». Disponible en: https://www.paho.org/es/temas/cambio-climatico-salud (última consulta, 13 de abril de 2026).

[36] Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA): Encuesta a las personas trabajadoras OSH Pulse, 2025. Disponible en: https://osha.europa.eu/sites/default/files/documents/OSH-pulse-2025-climate-change_infographic_EN.pdf (última consulta, 13 de abril de 2026).

[37] VV.AA.: Mental Health and our changing climate: impacts, implications, and guidance, American Psychological Association (APA), Washington, D.C., 2017.

[38] Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA): *Eco-anxiety and its implications for occupational safety and health*, 2025. Disponible en: https://www.infocop.es/wp-content/uploads/2025/03/Eco-anxiety-OSH-emerging-risks_EN.pdf (última consulta, 13 de abril de 2026).

a la contaminación atmosférica en su entorno de trabajo al aire libre, contribuyendo al desarrollo de enfermedades graves, e incluso a la muerte en los casos más extremos.

En la misma línea, el informe del Plan Nacional de actuaciones preventivas de los efectos del exceso de temperaturas sobre la salud[39] expone que la mortalidad atribuida al calor ha aumentado un 87% respecto al año anterior, en el que en el verano del año 2025 se han registrado 870 episodios de alto riesgo, frente a 501 registrados en 2024. En concreto, en el periodo en cuestión, se han producido 25 fallecimiento originados por golpe de calor, 4 de ellos ocurridos durante la jornada de trabajo. Así, y según lo establecido en la —ya reseñada— Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y, en concreto, en el Real Decreto Ley 4/2023, de 11 de mayo[40], el empresario tiene la obligación de proteger a las personas trabajadoras frente a cualquier riesgo relacionado con fenómenos meteorológicos adversos; entre ellos, las temperaturas extremas, ocasionadas tanto por calor como por frío. En este sentido, la normativa refuerza la obligación de que la evaluación de riesgos laborales contemple estos fenómenos de forma explícita, atendiendo no solo a las condiciones ambientales, sino también a las particularidades de la actividad y a las características personales o el estado biológico conocido de la persona trabajadora. Además, en caso de que se activen alertas meteorológicas de nivel naranja o rojo —emitidas por la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), o por el órgano autonómico correspondiente— se deberán de adaptar las condiciones de trabajo, mediante la reducción o modificación de la jornada laboral, limitando o incluso prohibiendo la realización de determinadas tareas durante las horas de mayor riesgo, siempre y cuando las medidas preventivas previstas no garanticen el desempeño de la actividad en condiciones de seguridad.

2.3. El cambio demográfico: la edad como factor de riesgo

El cambio demográfico y el progresivo envejecimiento de la población trabajadora —consecuencia de una mayor esperanza de vida y un descenso de las tasas de natalidad— implica que cada vez sea mayor la proporción de personas de edad avanzada que permanecen en el mercado de trabajo[41], generando una oportunidad para las empresas al permitirles beneficiarse de su conocimiento y experiencia acumulada.

En el año 2024, las personas trabajadoras de 55 años o más ascienden a 4.571.600, representando el 21,1% del total de la población ocupada del país, frente al 17,8% registrado en 2019[42]. Los datos evidencian un aumento progresivo de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral, especialmente en los tramos comprendidos entre los 55 y 64 años, reflejando un evidente envejecimiento de la población ocupada y una transformación progresiva de la estructura etaria del empleo.

[39] Ministerio de Sanidad: Plan Nacional de actuaciones preventivas de los efectos del exceso de temperaturas sobre la salud, 2025. Periodo: 16 de mayo al 30 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/20_20021025135351887.pdf (última consulta, 13 de abril de 2026).

[40] Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas (BOE de 12 de mayo de 2023).

[41] Anghel, B., Jimeno Serrano Serrano, J.F., y Jovell Codina, P.: «El envejecimiento de la población trabajadora: tendencias y consecuencias», en *Papeles de Economía Española*, núm. 176, 2023, pp. 76-78.

[42] Instituto Nacional de Estadística (INE): *Ocupados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo*, 2025. Disponible en: https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=65962#_tabs-tabla (última consulta, 13 de abril de 2026).

El significativo porcentaje que ocupa este colectivo en las empresas conlleva un desafío adicional en materia preventiva[43], en términos de adaptación de los puestos de trabajo, vigilancia de la salud, evaluación de riesgos laborales, planificación de la actividad en prevención, formación e información de los trabajadores y un cambio en la cultura preventiva de las empresas[44], en respuesta a una efectiva protección de la seguridad y salud de los trabajadores de mayor edad. Por sus características intrínsecas y por su evidente vulnerabilidad ante ciertas situaciones, este conjunto de personas debe ser considerado como trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos derivados del trabajo, teniendo en cuenta el envejecimiento como un factor de posible sensibilidad, partiendo de una amplia interpretación del artículo 25 de la LPRL[45].

No obstante, la edad no puede analizarse de forma aislada, debido a que su influencia sobre la siniestralidad laboral es compleja y depende de múltiples factores interrelacionados, siendo necesario tomar en consideración la frecuencia con la que se producen los accidentes, su gravedad, su tipología, y el contexto organizativo y social en el que se desarrollan, no existiendo evidencia clara sobre la relación lineal entre la edad y la siniestralidad laboral, pudiendo estar relacionada con una menor probabilidad de sufrir ciertos accidentes, pero con una severidad mayor[46].

El proceso de envejecimiento, unido a estilos de vida poco saludables, la presencia de patologías crónicas y la realización prolongada de tareas repetitivas, repercuten negativamente en la salud de las personas, siendo más vulnerables el colectivo de personas de edad avanzada. Desde una perspectiva preventiva, resulta imprescindible tomar en consideración a este grupo en las evaluaciones de riesgos, incorporando los factores propios de la edad y de la antigüedad, con el objetivo de realizar una planificación preventiva adecuada, así como una vigilancia de la salud especifica y diferenciada en función a los riesgos y adaptada a la edad de la persona trabajadora[47], prestando especial atención a los riesgos específicos que afectan a las mujeres de mayor edad, que continúan presentando desigualdades y necesidades preventivas aun insuficientemente abordadas[48].

Por lo tanto, como ya se ha mencionado, debe evaluarse la interacción entre la edad y el resto de condiciones sociales, económicas y laborales, atendiendo en especial a los riesgos psicosociales derivados del uso intensificado de las TICs en el mundo laboral, siendo las personas de edad avanzada aquellas que requieren un mayor proceso de adaptación a las nuevas formas de trabajo, careciendo de formación adecuada y del tiempo necesario —dentro de su jornada laboral— para la adquisición de las competencias digitales indispensables para el óptimo desarrollo de la actividad laboral. Esta necesidad imperiosa de adquirir competencias digitales de forma actualizada, la presión por mantener el mismo nivel de rendimiento, el cambio en la forma de realizar un trabajo que habían hecho «desde siempre» de la misma manera, y la equiparación con las generaciones más jóvenes, contribuyen a la

[43] Sobre la diversidad generacional en el ámbito laboral y su incidencia en la gestión de las personas trabajadoras, *Vid.* Proyecto Generacciona. Disponible en: https://generacciona.org/nosotros/observatorio/

[44] Barceló Fernández, J.: «La protección de la salud laboral de los trabajadores de edad avanzada», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 397, 2016, p.77-84.

[45] Urrutikoetxea Barrutia, M.: «Envejecimiento y Prevención de Riesgos Laborales», en *Lan Harremanak*, núm. 24, 2011, pp.45-46.

[46] Fernández Collados, M.B.: «La seguridad y salud laboral ante el reto del cambio demográfico», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 3, 2025, p. 123.

[47] Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más) (BOE de 24 de noviembre de 2011).

[48] Ayerra Duesca, N.J.: «La evaluación de riesgos laborales desde una perspectiva de género y edad» en VV.AA.: *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Tomo II, Laborum, 2025, pp. 984-988.

aparición de síntomas como la inseguridad o el miedo a perder el trabajo, derivando en fatiga, estrés o ansiedad[49].

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: INSTRUMENTOS PARA UNA PREVENCIÓN INTEGRAL Y COMPROMETIDA CON EL FUTURO

En el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, la Administración Pública ocupa una posición única y compleja, la cual desempeña —desde una doble perspectiva— su actuación y compromiso con la sociedad. Por un lado, es garante de la seguridad y salud de todas las personas trabajadoras activas del país[50], a través de diversos organismos e instituciones públicas competentes en prevención de riesgos laborales. Por otro lado, actúa, a su vez, como empleadora de millones de personas trabajadoras[51] que desempeñan sus funciones laborales en sus propios centros de trabajo, siendo sujeto de una relación laboral y, por tanto, sujeto de derechos y obligaciones, si bien con ciertas peculiaridades.

La configuración del Estado como un Estado social implica que la Administración Pública actúa como servidora y gestora de una pluralidad de intereses generales, en base a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y participación. Esta actuación debe llevarse a cabo a partir de criterios objetivos y de legalidad, teniendo su actividad un carácter finalista, contribuyendo así al logro de resultados en el cumplimiento de los fines propios de un Estado del Bienestar[52]. A su vez, el carácter social de nuestra Constitución Española (CE) favorece la consolidación de un sistema de garantías creado en torno a tres bienes jurídicos, vinculados entre sí por una estrecha relación de interdependencia: la vida, la integridad física y la salud, y el bienestar de las personas. En virtud del cumplimiento de este último, la CE dispone, en su artículo 40.2, que los poderes públicos deberán velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Aunque por poderes públicos se refiere a los tres poderes del Estado —legislativo, ejecutivo y judicial— son las Administraciones Públicas (AAPP) sobre las que recae, como parte del poder ejecutivo, la ejecución y supervisión de las políticas preventivas en materia de seguridad y salud laboral. Es también la propia LPRL —en su exposición de motivos— la que otorga un papel principal a las Administraciones en la protección de la salud e integridad de las personas trabajadoras requiriendo que sus actuaciones incidan positivamente en la consecución de dicho objetivo.

No obstante, la simple y a la vez compleja protección de la salud, no es la única responsabilidad a la que debe atender la Administración Pública, sino que debe aunar todos sus esfuerzos en alcanzar una verdadera y firme cultura preventiva en toda la población. Misión aún más compleja y todavía

[49] Dormido Abril, J.: «La edad y la diversidad generacional en la gestión de los riesgos psicosociales», en *Boletín LARPSICO: nuevas claves para la salud psicosocial en las organizaciones*, núm. 1, 2023, pp. 5-9.

[50] Según los últimos datos disponibles de la Encuesta de Población Activa (EPA), elaborada por el Instituto Nacional de Empleo (INE), correspondientes al cuarto trimestre de 2025, la población ocupada en el mercado laboral español se sitúa en un total de 22.463.300 personas trabajadoras, superando por primera vez los 22 millones de trabajadores. En consecuencia, la tasa de paro se ha reducido, situándose en un 9,93%, la menor cifra desde el año 2008. Consultado en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595 (última consulta, 13 de abril de 2026).

[51] En España hay un total de 3.107.195 de personas trabajadoras al servicio del sector público, incluyendo la AGE, las administraciones autonómicas y las locales. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las AAPP. Julio 2025*. Disponible en: https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP%20julio%202025v00.pdf (última consulta, 13 de abril de 2026).

[52] VV.AA.: *Manual de Empleo Público (Instituciones, Relaciones sindicales y marco legal del personal de las administraciones publicas)*, Granada, Editorial Comares, 2010, p. 2.

pendiente de alcanzar. En otras palabras, el objetivo no debe ser únicamente evitar la aparición de riesgos laborales en el lugar de trabajo, sino la mejora progresiva de la salud de las personas trabajadoras, elevando al máximo su nivel de protección. Para ello, su intervención está articulada, en primer lugar, a través del planteamiento, desarrollo, ejecución y supervisión de políticas públicas orientadas a la mejora continua de las condiciones de trabajo y a la reducción de la siniestralidad laboral y, en segundo lugar, en la elaboración de acciones que preserven dicha seguridad y salud en todas las etapas del ciclo laboral, atendiendo igualmente a situaciones como las bajas por enfermedad o accidente, la reincorporación al trabajo tras un periodo prolongado de baja, las adaptaciones del puesto por limitaciones funcionales, la conciliación de la vida laboral y familiar e, incluso, el momento de la jubilación de la persona trabajadora.

3.1. La actuación de los poderes públicos en la configuración de la protección a la salud en el trabajo

En cumplimiento del principio rector consagrado en el artículo 40.2 CE, las AAPP deberán adoptar políticas activas conforme a su función promotora, inspectora y sancionadora en materia de prevención de riesgos laborales, sin obviar el papel que otorga la ley a la representación de empresarios y trabajadores en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo. La política en materia de prevención de riesgos laborales se materializa en un conjunto amplio y heterogéneo de actuaciones, en las que las Administraciones actúan en base a los principios de eficacia, coordinación y participación —principios consagrados en la CE— y articulada a través de dos instrumentos: las normas reglamentarias y las actuaciones administrativas.

En el ejercicio de su función promotora, el Gobierno es el encargado de elaborar normas reglamentarias, regulando las materias establecidas en el artículo 6.1 LPRL, permitiendo adaptar las disposiciones que fija la LPRL —como marco general— a sectores específicos o a circunstancias concretas según vaya evolucionando el entorno laboral, siendo necesaria una efectiva coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial. Pero la promoción no solo está basada en el desarrollo reglamentario, sino que, en paralelo, y con el objetivo de fomentar una verdadera cultura preventiva, las AAPP deberán promover la mejora de la educación en seguridad y salud, haciendo alusión al sistema educativo español, a la formación de profesionales especializados en prevención de riesgos laborales y a la capacitación de las personas trabajadoras en los mismos centros de trabajo, siendo necesaria —de nuevo— la coordinación con los Ministerios correspondientes.

Asimismo, el legislador encomienda a las AAPP la promoción de una efectiva igualdad entre mujeres y hombres, considerando las variables relacionadas con el sexo, que no con el género, en relación a la protección de las personas trabajadoras, y la consideración de las necesidades y dificultades específicas de las PYMEs. Es el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, hoy en día Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), como órgano científico-técnico especializado en prevención de riesgos laborales de la Administración General del Estado (AGE), el referente en promocionar y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a nivel nacional, europeo e internacional a través de la asistencia técnica, información, divulgación, formación e investigación de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, la importancia del INSST radica en establecer la necesaria cooperación, coordinación y colaboración entre los órganos técnicos en materia preventiva de las distintas comunidades autónomas[53]. Estos principios de cooperación, coordinación y colaboración, aunque de difícil delimitación conceptual,

[53] Gómez Caballero, P.: «El papel de las Administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales», en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 125, 2014, p. 136.

resultan necesarios y funcionales en el desarrollo de la prevención en garantía de unas políticas preventivas coherentes, uniformes y eficaces[54].

Otro de los órganos que la ley prevé que actúe en materia de promoción y asesoramiento de las AAPP es la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), actuando como un instrumento privilegiado de participación institucional en la formulación y desarrollo de la política preventiva e integrada por representantes de la AGE, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. A través de la creación de grupos de trabajo se estudian temas específicos de interés actual, materializando sus datos en la elaboración de un informe que muestra resultados concluyentes de la materia de estudio. Actualmente, se encuentran en funcionamiento catorce grupos de trabajo, en los que se analizan temas tan relevantes como los riesgos psicosociales y la salud mental, o los trastornos musculoesqueléticos, entre otros, destacando —por el tema en cuestión— el grupo de trabajo sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 (EESST 2023-2027), cuyo principal objetivo es la elaboración de propuestas concretas para su efectivo desarrollo a través de la elaboración de dos planes de acción.

La función de vigilancia y control del cumplimiento de la legislación preventiva, al igual que la potestad sancionadora, recae en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), llegando a ordenar la paralización de la actividad cuando se observe la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de las personas trabajadoras. La LPRL define como riesgo grave e inminente a «aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores» (art. 4 LPRL). Como consecuencia de la ambigüedad y subjetividad en su definición, deberá ser el propio inspector de trabajo el que decida su trascendencia. No obstante, debemos entender que la ITSS es más un órgano de vigilancia y exigencia de responsabilidades que un órgano de control[55], siendo una de sus principales funciones la de asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores, impulsando el cumplimiento voluntario de las obligaciones laborales a través de la aplicación normativa en prevención de riesgos laborales. Por tanto, se puede decir que, en primer término, la ITSS desempeña una función preventiva y, cuando esta finaliza, si se detecta alguna infracción, entrará en acción el poder sancionador de la Administración Pública.

Volviendo a los principios en los que las AAPP deben basar sus actuaciones —eficacia, coordinación y participación—, estos deben interpretarse en un sentido amplio, abarcando una triple esfera: entre las propias Administraciones, en sus distintos niveles y ámbitos competenciales; entre entes públicos y privados; y entre los propios sujetos privados[56], impregnando toda actividad que realice la Administración en el ejercicio de sus respectivas competencias en materia preventiva.

El principio de coordinación, en su doble vertiente, territorial y funcional, viene desarrollado particularmente en el artículo 11 LPRL, aunque aparece recogido en varios de los preceptos de la misma norma, fundamentado por el sistema de reparto competencial de nuestro ordenamiento jurídico en materia laboral, compartido entre la AGE y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.7ª CE, en cuanto a su legislación y ejecución, respectivamente.

[54] Lantarón Barquín, D.: *Prevención de riesgos laborales y administraciones públicas*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2007, pp. 44-45.

[55] Moltó García, J.I.: «La imputación de responsabilidades y el marco jurídico de la prevención de riesgos laborales», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, INSHT, 2006, p. 443.

[56] Lantarón Barquín, D.: «*Prevención de riesgos laborales y ...*», *op.cit*., pp. 45-49.

En cuanto al principio de participación poco se puede añadir a lo ya dispuesto en el artículo 12 LPRL[57], manifestado a través de la CNSST, en la que tienen representación los agentes sociales.

Por último, la eficacia se materializa con la aplicación impecable de los dos principios descritos anteriormente y, en consecuencia, con la garantía real y demostrada de la protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras, en concordancia con el objetivo de la política en materia preventiva de elevar progresivamente el nivel de protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras. Sin embargo, en detrimento del interés general, es imposible conseguir una eficacia administrativa total, derivada de la indeterminación de los intereses y necesidades de la población en su conjunto y la simultaneidad en la que ocurren los mismos. Para conseguir la eficacia plena en las diferentes actuaciones desempeñadas por las AAPP sería necesaria la existencia de una jerarquía, de un orden de prioridades entre los intereses generales. Algo que es lógica y jurídicamente imposible[58].

Ante la compleja realidad en la que está inmerso el mercado laboral, y las particularidades propias de las Administraciones, es necesario prever, identificar y abordar estas nuevas situaciones, con la principal finalidad de contribuir a garantizar una protección efectiva y eficaz de todas las personas trabajadoras y, asimismo, al progreso de las empresas y de la sociedad en su conjunto. En concreto, son las estrategias europeas —cuatro hasta el momento— los instrumentos por excelencia para establecer, a corto y, sobre todo, a medio y a largo plazo, aquellos objetivos generales que deberán de adaptar los diferentes Estados europeos a partir de dicho marco común. Por consiguiente, la Unión Europea (UE) a través de sus estrategias —ahora denominados marcos estratégicos— establece, por una parte, las pautas y guías necesarias para orientar las diferentes políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo y, por otra, incorpora mecanismos de evaluación y seguimiento de las medidas propuestas, con el fin de corregir las variaciones detectadas y planificar futuros objetivos.

La EESST 2023-2027, aprobada mediante resolución de 20 de abril de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2023[59], alineada e impulsada por el Marco Estratégico de la UE en materia de seguridad y salud en el Trabajo 2021-2027, nace como respuesta a este actual escenario cambiante. Los principales retos y desafíos en materia de seguridad y salud en el trabajo a los que nos enfrentamos hoy en día —situando la salud física y mental en el primer orden de prioridades— se encuentran recogidos en la EESST 2023-2027, fruto del acuerdo alcanzado entre la AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, y negociada y aprobada en el seno de la CNSST[60] —órgano colegiado, con carácter asesor y consultivo, en la preparación y la aplicación de las decisiones tomadas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo—.

3.2. Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 - 2027: un mundo laboral en constante trasformación

Antes de analizar la EESST 2023-2027 es inevitable aludir al Marco Estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027, aprobado por la Comisión Europea el 28 de

[57] «La participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo es principio básico de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las Administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales».

[58] Parejo Alfonso, L.: «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», en *Documentación administrativa*, núm. 218-219, 1989, pp. 63-65.

[59] BOE de 28 de abril de 2023.

[60] Decisión 2003/C 218/01 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la creación de un Comité consultivo para la seguridad y la salud en el trabajo, DOUE núm. C 218, de 13 de septiembre de 2003.

junio de 2021[61], el cual establece una serie de prioridades y actuaciones clave necesarias para mejorar la salud y seguridad de los trabajadores en los próximos años, en un contexto laboral posterior a la pandemia de la COVID-19. El nuevo marco estratégico, basado en los objetivos establecidos en el anterior marco[62], y teniendo en consideración la escasez de recursos de los Estados miembros para implementar las medidas preventivas y la necesidad de igualar los niveles de seguridad y salud en el trabajo entre los diferentes países de la UE[63], se centra principalmente en tres objetivos transversales: i) anticipar y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo que han traído consigo las transiciones ecológica, digital y demográfica; ii) mejorar la prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales en el lugar de trabajo; iii) aumentar la preparación frente a posibles crisis sanitarias en el futuro; todos ellos sustentados en una exhaustiva investigación y recopilación de datos, la solidez del diálogo social, la movilización de fondos, la mejora del cumplimiento legislativo, y la sensibilización de las personas trabajadores mediante la educación y formación.

Por tanto, y en consonancia con las estrategias que la preceden, la UE ha orientado sus esfuerzos no tanto a ampliar el ya extenso acervo normativo comunitario, sino a revisarlo, actualizarlo, refundirlo e, incluso, simplificarlo[64], abordando de una manera más eficiente los riesgos emergentes —derivados de la transición digital, ecológica y demográfica— sin olvidarse de los problemas estructurales ya existentes —las altas tasas de siniestralidad laboral o la infradeclaración de las enfermedades de origen profesional—, a través de la revisión de varias directivas relativas a la salud y seguridad en el trabajo, y la actualización y aprobación de nuevas normas adaptadas a los desafíos emergentes[65].

Aunque, como se ha mencionado, la actual estrategia europea tiene como sustento su predecesora, se han detectado nuevos desafíos en los que es preciso actuar, como la introducción de la perspectiva de género en la gestión de la prevención de riesgos laborales, la reducción drástica de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, con especial atención al cáncer de origen laboral, y la atención a los riesgos psicosociales y ergonómicos, comúnmente invisibilizados, derivados del reparto desigual de las tareas domésticas y familiares, y la sobrerrepresentación de mujeres en sectores tradicionalmente feminizados, como la sanidad, la educación, la limpieza o el trabajo de cuidados.

En cuanto a la inclusión de la perspectiva de género, se establece que es fundamental reconocer y tener en consideración la persistencia de desigualdades económicas, sociales y estructurales entre mujeres y hombres. Para ello, se deberán de adoptar medidas orientadas a evitar el sesgo de género, en particular en el momento de la evaluación de riesgos y posterior planificación preventiva, contemplando la proporción de cada sexo en los distintos colectivos laborales, con la finalidad de detectar las diferencias físicas y fisiológicas que influyen directamente en la elección de los equipos,

[61] COMISIÓN EUROPEA, COM (2021) 323 final, de 28 de junio de 2021. Disponible en: EUR-Lex - 52021DC0323 - ES - EUR-Lex.

[62] COMISIÓN EUROPEA. COM (2014) 0332 final, de 6 de junio de 2014. Disponible en: EUR-Lex - 52014DC0332 - ES - EUR-Lex

[63] Pérez Aznar, B. y Tejedor Aibar, M.M.: «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*»,* en *Revista Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm.108, INSST, 2021, pp. 27-29.

[64] Martínez Barroso, M.R.: «Marco estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud: retos y repercusión en el ordenamiento español*»,* en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Derecho del Trabajo,* núm. 138, 2018, p. 20.

[65] El Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) o la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas.

herramientas y elementos de protección, y no sólo atender a situaciones específicas habitualmente vinculadas a la mujer como la maternidad, el embarazo y/o la lactancia[66].

Por más que el Marco Estratégico de Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020 ya consideraba que las mujeres pueden afrontar riesgos específicos, como los trastornos musculoesqueléticos o determinados tipos de cáncer, requiriendo una atención especial y la adopción de medidas concretas, ha sido el actual marco el que contempla expresamente que el reconocimiento de las diferencias y desigualdades de género son fundamentales para garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras, evidenciando así la importancia de integrar la perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales.

Respecto a la mejora de la prevención de los accidentes y las enfermedades en el lugar de trabajo, la estrategia, además de promover un enfoque de «visión cero» sobre la mortalidad laboral —objetivo ambicioso y de difícil materialización—, expone que es el cáncer uno de los mayores problemas para la salud pública en el ámbito laboral, debido fundamentalmente a la exposición a agentes carcinógenos, mutágenos o reprotóxicos en el entorno de trabajo. Además, existen evidencias de que la radiación, los disruptores endocrinos[67], los nanomateriales, el estrés u otros factores relacionados con las condiciones y la organización del trabajo, pueden estar vinculados con el origen del cáncer laboral, debiendo, por tanto, ser considerado como enfermedad profesional. La infradeclaración de cánceres de origen laboral viene motivada por la dificultad de establecer un nexo causal entre la exposición laboral y la enfermedad, la complejidad de los procedimientos administrativos y la falta de sensibilización entre profesionales y empresas[68].

La creciente preocupación por el cáncer de origen profesional, como la principal causa de mortalidad relacionada con el trabajo en la UE, ha puesto de relieve la necesidad de disponer de datos precisos, actualizados y fiables sobre la exposición de las personas trabajadoras a factores de riesgo de padecer cáncer. Es por este motivo que la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA) elaboró una encuesta[69] con el objetivo de estimar la exposición probable a veinticuatro factores de riesgo de cáncer conocidos entre las personas trabajadoras. La encuesta se llevó a cabo en seis Estados miembros —entre ellos España— siendo sus datos representativos de 98,5 millones de personas trabajadoras. Tras su análisis, se estimó que el 47,3% de las personas trabajadoras estuvieron expuestas al menos a un factor de riesgo de cáncer durante su última semana laboral, lo que equivale a 46,6 millones de trabajadores en los seis países encuestados, es decir, casi la mitad de la población trabajadora de la UE. De estos, aproximadamente el 11% están expuestos al menos a una de estas sustancias a un nivel elevado. Las exposiciones más comunes son a la radiación solar ultravioleta, las emisiones de motores diésel, el benceno, la sílice cristalina respirable y el formaldehído, siendo este último uno de los más preocupantes por su alta presencia en los lugares de trabajo.

---

[66] *Vid.* Sierra Hernáiz, E.: «La necesaria actualización del marco normativo preventivo del embarazo y la lactancia natural de la trabajadora desde la perspectiva de género», en Sierra Hernáiz, E. y Vallejo Da Costa, R. (Dirs.), *Prevención de riesgos laborales y perspectiva de género*, Aranzadi, 2024, pp. 447-474.

[67] La Organización Mundial de la Salud (OMS) define disruptor endocrino como aquella «sustancia o mezcla exógena que altera la función del sistema endocrino y, en consecuencia, causa efectos adversos para la salud en un organismo intacto, o en su descendencia, o en (sub)poblaciones». En definitiva, nos referimos a ellos como sustancias químicas capaces de alterar el funcionamiento del sistema endocrino y, por ende, a otros sistemas u órganos del cuerpo humano, afectando de forma negativa a la salud de las personas. Estas sustancias están presentes en los lugares de trabajo, como plastificantes, disolventes, plaguicidas o pesticidas.

[68] *Vid*. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST): «La dificultad del diagnóstico, los procedimientos administrativos y la falta de sensibilización explican el infrarreconocimiento de la primera causa de muerte por enfermedad profesional en la UE». Disponible en: https://www.insst.es/documents/d/portal-insst/la-dificultad-del-diagnostico-eepp-nota-de-prensa (última consulta, 13 de abril de 2026).

[69] European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA): «Occupational cancer risk factors in Europe – Overview of the findings of the Workers' Exposure Survey», 2025.

La relevancia de esta encuesta no solo radica en la recopilación de datos cuantitativos de gran interés, sino que también revela importantes desigualdades según características demográficas y laborales, como la edad, el género, el sector industrial o el tipo de empleo. La encuesta expone que los trabajadores de mayor edad tienden a estar más expuestos, aunque a menor intensidad, y que los trabajadores autónomos o aquellos contratados mediante contratos temporales presentan tasas de exposición más elevadas. Asimismo, son los trabajadores varones aquellos que están más expuestos que las mujeres a dichas sustancias, aunque existen excepciones para ciertas sustancias y sectores, como, por ejemplo, la mayor exposición a formaldehído en el sector sanitario, donde hay una sobrerrepresentación de mujeres entre las personas trabajadoras.

Por último, los riesgos psicosociales y sus consecuencias en la salud física y mental son algunos de los aspectos más difíciles de abordar en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Es por ello que el actual marco estratégico ha reconocido expresamente —por primera vez— la necesidad de atender a estos riesgos, exacerbados tras la pandemia, e impulsados por las nuevas formas de organización del trabajo, a partir de la elaboración de campañas y guías prácticas, sobre todo, para facilitar la evaluación de dichos riesgos, y tomándolos en consideración como un problema de organización empresarial y no como un fallo individual.

Ahora bien, el éxito del marco estratégico no reside únicamente en la claridad ni en la precisión en la que formula sus prioridades, sino que depende, en gran medida, del compromiso de los Estados miembros en su aplicación efectiva y en la supervisión de su cumplimiento, mediante la actualización periódica de sus estrategias nacionales[70]. España lo hizo así el 14 de marzo de 2023, siendo esta la fecha en la que el Consejo de Ministros aprobó la EESST 2023-2027, dando respuesta al marco estratégico europeo, y estableciendo un escenario para el compromiso y la colaboración entre las AAPP y los interlocutores sociales, adaptando sus prioridades a la realidad socioeconómica y laboral del contexto actual del país.

3.3. Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027

Ab initio, cabe recordar que la protección de la salud de las personas trabajadoras está reconocida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE[71], así como —de una forma más general— nuestra CE reconoce en su artículo 43 el derecho a la protección de la salud, imponiendo a los poderes públicos las obligaciones de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y servicios necesarios.

Asimismo, el artículo 15 CE reconoce el derecho a la vida y a la integridad física y moral. Ahora bien, aunque dichos preceptos constitucionales están referidos a la población española en su conjunto —siendo todavía más preciso el artículo 15 CE[72]—, sus interpretaciones pueden y deben extrapolarse al ámbito laboral. Únicamente el artículo 40.2 CE —como principio rector de la política social y económica— reconoce la necesidad de regular el derecho de las personas trabajadoras a la salud y seguridad laboral, encomendando a los poderes públicos la regulación de políticas públicas que velen por la seguridad e higiene en el trabajo.

[70] Castro Franco, A.: «El Marco Estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2021-2027: Un mundo laboral en constante transformación», Fernández Collados, M.B. y González Díaz, F.A. (Dirs.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo: Análisis de las estrategias europea, nacional y autonómicas*, Aranzadi, 2025, pp.54-55.

[71] El artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reconoce que «*todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad*».

[72] Hace referencia expresa a situaciones de tortura, pena o tratos inhumanos o degradantes.

Bajo este mandato constitucional, y en cumplimiento de adaptar el ordenamiento jurídico español a las exigencias de la UE[73], las personas trabajadoras se encuentran protegidas bajo los preceptos contenidos en la LPRL, y su posterior desarrollo reglamentario, constituyendo el eje legislativo de la tutela de la seguridad y salud en el trabajo en nuestro país, siendo esta insuficiente para afrontar las nuevas realidades del mundo laboral, necesitando de forma imperiosa una profunda transformación normativa[74].

La presente estrategia española, alineada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —en cuanto varios de sus objetivos están directamente relacionados con la seguridad y salud en el trabajo— fue diseñada como un instrumento de referencia para el desarrollo de políticas públicas de prevención de riesgos laborales, en la que todos los entes, tanto públicos como privados, con competencias en la materia, deberán tener en consideración los principios y directrices establecidos en la estrategia en el desarrollo de sus propias acciones o medidas. La EESST 2023-2027 no sólo fue planteada para impulsar la implicación y la cooperación entre las AAPP y los interlocutores sociales, sino que su finalidad principal es aumentar y fomentar una auténtica cultura preventiva en las empresas y en la sociedad[75], promoviendo de forma integral y transversal una protección efectiva de las personas trabajadoras, en detrimento de un mero cumplimiento formal de la normativa en prevención de riesgos laborales, transformando los valores, actitudes y comportamientos de todos los sujetos implicados en la prevención.

A través de sus seis objetivos estratégicos, impulsados por treinta y ocho líneas de actuación y ciento setenta acciones concretas, y de sus consiguientes planes de acción —con un total de trescientas tres medidas— la EESST 2023-2027 pretende ser un motor de cambio en la creación de entornos de trabajo más seguros y saludables, dando el impulso y las pautas necesarias para la revisión y actualización de la LPRL y del RSP, incorporando la integración de la edad, la diversidad generacional, la perspectiva de género en la gestión preventiva y la protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos psicosociales derivados de las nuevas formas de trabajo, todo ello con especial atención a las PYMEs, otorgando un papel clave a la ITSS, encargada de la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa vigente en materia preventiva[76].

La EESST 2023-2027 refleja a la perfección los objetivos marcados por el marco estratégico europeo, abordando los principales retos actuales en prevención de riesgos laborales, incluidas las acciones necesarias para conocer, impulsar y controlar la situación actual del cáncer laboral en España a través de objetivos concretos enmarcados dentro de la correspondiente Agenda Nacional. Junto al marco estratégico general, la estrategia española se articula mediante dos planes de acción —uno correspondiente al periodo 2023-2024 y, otro, al 2025-2027—, que establecen medidas específicas para materializar los objetivos estratégicos de la misma. Mediante cada uno de dichos instrumentos, se prevé planificar de forma operativa el cumplimiento real y práctico de cada una de las diferentes acciones, mediante la asignación de uno o varios responsables, las fechas aproximadas de su ejecución y los indicadores de seguimiento y evaluación. No obstante, —como era previsible— algunos de

[73] La LRPL tiene su origen en la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, 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 (DOCE núm. 183, de 29 de junio de 1989).

[74] La reforma de la LPRL, la cual se comenzó a negociar en la Mesa de Diálogo Social constituida en febrero de 2024, e integrada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, interlocutores sociales y organismos técnicos, está basada en cuatro grandes áreas de actuación: i) reforzar la integración preventiva en las empresas; ii) reconocer expresamente los riesgos psicosociales; iii) integrar la perspectiva de género y la diversidad generacional; iv) simplificar y clarificar conceptos.

[75] Mella Méndez, L.: «La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2023-2027): valoración crítica sobre los desafíos presentes y futuros», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 1, 2025, pp. 96-97.

[76] *Ibid.*, p. 111.

los objetivos establecidos en el primer plan de acción no se han cumplido en los plazos previstos, incorporándolos en el segundo plan de acción para su futura ejecución.

Uno de los objetivos más ambiciosos de los contenidos en la propia estrategia es la futura revisión de la LPRL y del RSP, como mecanismo para incorporar la integración de la edad y la diversidad generacional en la gestión preventiva, y reforzar la protección de las personas trabajadores frente a los riesgos psicosociales. En este contexto, y tras el cierre de la negociación en la mesa de diálogo social sin acuerdo, el 9 de enero de 2026, el Ministerio de Trabajo y Economía Social abrió formalmente un proceso de consulta pública previa a la elaboración de un anteproyecto de ley, descartando reformar la normativa por decreto, como previamente se había planteado. A través de la consulta pública se busca recabar ideas, prioridades, inquietudes y propuestas de toda la ciudadanía española en su conjunto, con el fin de redactar un primer texto que exponga las preocupaciones de los actores involucrados diariamente en el mundo de la prevención.

En cuanto a su contenido, se centra principalmente en las mismas cuestiones ya planteadas en la EESST 2023-2027, sin más novedad que insistir de nuevo en la importancia de que la futura LPRL incorpore los efectos de la transformación del mercado de trabajo, la gestión de los riesgos psicosociales, la integración de la perspectiva de género, la especial atención a las PYMEs, así como el refuerzo de las medidas orientadas a reducir los accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo —si bien, cuestiones expuestas de forma simplista y generalizada—.

En el presente escenario, conviene destacar que el 16 de marzo de 2026 se hizo público el borrador del anteproyecto de reforma de la LPRL, abriéndose un periodo de audiencia pública hasta el 8 de abril para la formulación de aportaciones.

Por otra parte, las estrategias nacionales se configuran como un marco general de referencia para la elaboración de políticas públicas en materia preventiva, no obstante, deben ser complementadas y desarrolladas por los programas estratégicos de las Comunidades Autónomas, previamente acordados en el marco del diálogo social de sus territorios[77], adaptándola a sus realidades sociales, económicas y productivas. En este contexto —a modo de ejemplo— se enmarca la Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo 2022-2027[78] (EASST 2022-2027) aprobada por el Consejo Aragonés de Seguridad y Salud Laboral (CASSL) en septiembre de 2022, dentro del marco del diálogo social entre representantes del Gobierno de Aragón y los agentes sociales. La estrategia se estructura en torno a siete objetivos específicos, desarrollados en un total de sesenta y cinco acciones establecidas en el Plan de Acción de la EASST 2022-2027. Cabe destacar la proactividad autonómica en materia de seguridad y salud laboral —debido a que la estrategia aragonesa se aprobó meses antes que la española— en continuidad a la estrategia anterior[79] y, aunque ambas estrategias —nacional y autonómica— comparten prioridades comunes, también presentan diferencias en cuanto a su enfoque.

Mientras que la EESST 2023-2027 presenta unos objetivos más detallados y específicos, caracterizado por sus líneas de actuación estratégicas y propositivas, que trascienden de la simple finalidad de reducir la siniestralidad, integrando dimensiones clave como la perspectiva de género,

[77] Resolución de 20 de abril de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 (BOE de 28 de abril de 2023).

[78] Disponible en: https://www.aragon.es/documents/20127/2185542/ESTRATEGIA+ARAGONESA+SEGURIDAD+Y+SALUD+LABORAL+2022-2027.pdf/286e4418-9f22-0c96-eb25-748f3a1fee51?t=1662981477095 (última consulta, 13 de abril de 2026).

[79] Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2020. Disponible en: https://www.aragon.es/documents/20127/2185542/Estrategia_Aragonesa_2017-2020.pdf/b9a10bd3-eca6-1713-2289-00708f9aa3f8?t=1561361412595 (última consulta, 13 de abril de 2026).

el relevo generacional, la salud mental, la protección frente a agentes cancerígenos y la necesidad de anticiparse a los riesgos derivados de las nuevas formas de trabajo, en especial consideración con las pequeñas y medianas empresas, la EASST 2022-2027 responde a un propósito más generalista. La estrategia aragonesa, aunque es muy rigurosa en el análisis de la siniestralidad laboral en el territorio aragonés, mediante la publicación de un extenso informe[80] que presenta las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras en Aragón, no muestra grandes avances en cuanto a las preocupaciones actuales, no llegando a abordar de forma integral acciones específicas dirigidas a la efectiva gestión preventiva en las PYMEs, la diversidad generacional o la perspectiva de género[81].

4. CONCLUSIONES

El año 2025 ha sido un referente temporal en materia de seguridad y salud en el trabajo, al conmemorarse el trigésimo aniversario de la promulgación de la LPRL. Este acontecimiento se ha presentado como una oportunidad para reflexionar sobre los avances alcanzados y, sobre todo, acerca de los nuevos desafíos que plantea un contexto laboral en constante transformación.

Las transiciones digital, ecológica y demográfica han modificado de manera sustancial las condiciones en las que se venía prestando la relación laboral hasta el momento, ocasionando la aparición de riesgos emergentes que ponen en entredicho los marcos preventivos tradicionales. Frente a un mercado laboral cada vez más cambiante y complejo, la seguridad y salud en el trabajo se ha convertido en una cuestión prioritaria, tanto para las empresas como para los poderes públicos, en cumplimiento del mandato constitucional de velar por la seguridad y salud de las personas trabajadoras. Por tanto, los poderes públicos se han visto obligados a actuar —empujados, en cierta manera, por las elevadas cifras de siniestralidad registradas en los últimos años—, diseñando un conjunto de políticas preventivas encaminadas a proteger la seguridad, salud y bienestar de las personas trabajadoras, con el objetivo de anticipar la aparición de los riesgos, estableciendo un enfoque preventivo, más que correctivo. Ante la complejidad que supone la efectiva aplicación práctica de las políticas de prevención de riesgos laborales, se han diseñado una serie de instrumentos, tanto a nivel europeo, nacional y autonómico, con el objetivo de establecer un marco universal que oriente el óptimo desarrollo de las políticas preventivas en el trabajo.

Bajo estas circunstancias, la EESST 2023-2027, impulsada por el marco estratégico europeo, representa un punto de inflexión en la política preventiva española, al abordar de forma explícita estos nuevos conflictos —su origen, causalidad y sus efectos en el mundo laboral— derivados de las nuevas formas de prestar el trabajo. Así, la estrategia plantea la necesidad de integrar la prevención de riesgos laborales en las políticas públicas como un elemento transversal y no meramente sectorial, incorporando aspectos tan novedosos como la inclusión de la perspectiva de género, la equiparación de la salud mental a la salud física, la protección de los colectivos más vulnerables, la distinguida consideración de las PYMEs y el reconocimiento del cáncer como enfermedad de origen laboral.

En este contexto, la Administración Pública ocupa una posición única y compleja, caracterizada por su dualidad funcional en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Por un lado, como poder público, encargada de elaborar y promover políticas preventivas, en base a los principios de eficacia, coordinación y participación. Por otro, como empleadora de más de tres millones de personas

[80] Encuesta Aragonesa de Condiciones de Trabajo. Principales Resultados, diciembre 2022. Disponible en: https://www.aragon.es/documents/20127/2185542/Encuesta+Aragonesa+de+Condiciones+de+Trabajo+2022.pdf/f3ded45b-bbd2-6a5b-0991-126695267d16?t=1681991030722 (última consulta, 13 de abril de 2026).

[81] Sobre la inclusión de la perspectiva de género en la EASST 2022-2027 *Vid*. Herrero Tomás, N.: «La Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo», en Fernández Collados, M.B. y González Díaz, F.A. (Dirs.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo: Análisis de las estrategias europea, nacional y autonómicas*, Aranzadi, 2025, pp. 134-139.

trabajadoras, en cumplimiento del deber general, incondicionado, y prácticamente ilimitado de protección recogido en el artículo 14 de la LPRL. Ley de aplicación en el ámbito de la Administración Pública, si bien con ciertas particularidades, limitando y quebrando su vocación de universalidad y, en consecuencia, configurando una protección desigual de los empleados públicos.

Sin lugar a duda, las diferentes estrategias constituyen un instrumento de referencia para el desarrollo de políticas en materia de seguridad y salud laboral, a su vez, estableciendo el escenario de referencia para la futura LPRL. No obstante, para que sus objetivos se traduzcan en mejoras efectivas, se requiere el compromiso real y coordinado de todos los actores involucrados.

En concreto, debe ser la propia Administración Pública la precursora del cambio. Un cambio que parte de la idea de fomentar una autentica cultura preventiva, que trascienda del mero cumplimiento legal, simplificando los tramites y reduciendo la carga burocrática, ofreciendo una ayuda real a las PYMEs, educando y sensibilizando en todos los niveles, impulsando la investigación, fortaleciendo la cooperación y coordinación entre administraciones y reforzando los mecanismos de supervisión y control de la prevención en todos los ámbitos laborales.

Estas nuevas iniciativas deben reflejarse en la futura normativa en prevención de riesgos laborales[82], escogiendo la vía legislativa para su tramitación, resultando difícil anticipar si la reforma llegará a tramitarse durante el año 2026. Año declarado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, como «Año de la Seguridad y Salud en el Trabajo».

Sólo se espera que la actualización de la normativa se traduzca en medidas efectivas y no quede en una mera declaración de intenciones.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguas Blasco, A.: «Nuevas formas de trabajo flexible: la ordenación del tiempo de trabajo para favorecer la conciliación de la vida laboral, personal y familiar», en *Lan Harremanak*, núm. 52, 2024, pp.133-164.

Anghel, B., Jimeno Serrano, J.F., y Jovell Codina, P.: «El envejecimiento de la población trabajadora: tendencias y consecuencias», en *Papeles de Economía Española*, núm. 176, 2023.

Ayerra Duesca, N.J.: «La evaluación de riesgos laborales desde una perspectiva de género y edad» en VV.AA.: *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Tomo II, Laborum, 2025, pp. 984-988.

Barceló Fernández, J.: «La protección de la salud laboral de los trabajadores de edad avanzada», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 397, 2016.

Castro Franco, A.: «El Marco Estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2021-2027: Un mundo laboral en constante transformación», en Fernández Collados, M.B. y González Díaz, F.A. (Dirs.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo: Análisis de las estrategias europea, nacional y autonómicas*, Aranzadi, 2025, pp.54-55.

[82] El 10 de febrero de 2026, el Ministerio de Trabajo y Economía Social suscribió con los sindicatos CCOO y UGT, sin el apoyo de las organizaciones empresariales CEOE y Cepyme, el *Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Este acuerdo, traducido como anteproyecto de ley, debe seguir el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados para su futura tramitación legislativa.

Cuadros Garrido, M.E.: «Prevención de riesgos laborales y nuevos entornos laborales», en Fernández Collados, M.B (Dir.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027*, Aranzadi, 2023, pp. 167-169.

De Las Heras García, A.: *Trabajo a distancia y teletrabajo. Análisis crítico de normas y prácticas convencionales*, Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2021.

De Val Tena, A.L.: «Derechos de los trabajadores en tiempos de COVID-19», en *Actualidad del Derecho en Aragón*, núm. 45, 2020.

Dormido Abril, J.: «La edad y la diversidad generacional en la gestión de los riesgos psicosociales», en *Boletín LARPSICO: nuevas claves para la salud psicosocial en las organizaciones*, núm. 1, 2023.

Fernández Collados, M.B.: «La seguridad y salud laboral ante el reto del cambio demográfico», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 3, 2025.

García Jiménez, M.: «Revolución Industrial 4.0, sociedad cognitiva y relaciones laborales: retos para la negociación colectiva en clave de bienestar de los trabajadores», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. extraordinario 1, 2019.

Gómez Caballero, P.: «El papel de las Administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales», en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 125, 2014.

González Cobaleda, E.: «Los riesgos psicosociales y otros riesgos laborales emergentes (ergonómicos, químicos, físicos, biológicos)», en Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C. (Dirs.), *La Negociación Colectiva en materia de Seguridad y Salud en el trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, 2024, pp. 329-330.

Herrero Tomás, N.: «La Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo», en Fernández Collados, M.B. y González Díaz, F.A. (Dirs.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo: Análisis de las estrategias europea, nacional y autonómicas*, Aranzadi, 2025, pp. 134-139.

Lantarón Barquín, D.: *Prevención de riesgos laborales y administraciones públicas*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2007.

López Insua, B.M.: «La gestión de la seguridad y salud en las PYME», en Fernández Collados, M.B (Dir.) y González Martínez, J.A. (Coord.), *La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud 2023-2027*, Aranzadi, 2023, p.267.

López Vico, S.: «Desafíos en la prevención de riesgos laborales en el teletrabajo: una reflexión crítica» en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, 2025.

Martínez Barroso, M.R.: «Marco estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud: retos y repercusión en el ordenamiento español» en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Derecho del Trabajo,* núm. 138, Madrid, 2018.

Mella Méndez, L.: «Configuración general del trabajo a distancia en el derecho español», en Mella Méndez, L. (Dir.), *El teletrabajo en España: aspectos teórico-prácticos de interés*, Wolter Kluwer, 2017, pp. 25-26.

Mella Méndez, L.: «Los retos de la prevención de riesgos laborales ante la digitalización de la empresa y las nuevas formas de trabajo: puntos críticos», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 229, 2020.

Mella Méndez, L.: «Valoración crítica del RD-ley 28/2020, en especial sobre la protección de la salud en el trabajo a distancia», en Rodríguez-Piñero Royo, M. y Todolí Signes, A. (Dirs.), *Trabajo a distancia y teletrabajo: análisis del marco normativo vigente*, Aranzadi, 2021, p. 198.

Mella Méndez, L.: «La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2023-2027): valoración crítica sobre los desafíos presentes y futuros», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 1, 2025.

Moltó García, J.I.: «La imputación de responsabilidades y el marco jurídico de la prevención de riesgos laborales», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, INSHT, 2006.

Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: «La prevención de riesgos laborales en las PYMES: retos y propuestas de mejora», en VV.AA.: *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Tomo I, Laborum, 2025, p. 657.

Olmos Llorente, M.: «Análisis de riesgos químicos desde la perspectiva de género», en Sierra Hernaiz, E. y Vallejo Da Costa, R. (Dirs.), *Prevención de riesgos laborales y perspectiva de género*, Aranzadi, 2024, pp. 147-180.

Parejo Alfonso, L.: «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», en *Documentación administrativa*, núm. 218-219, 1989.

Pérez Aznar, B. y Tejedor Aibar, M.M.: «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*»,* en *Revista Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm.108, Madrid, INSST, 2021.

Quintanilla Navarro, Y.: «Concepto y modalidades del trabajo a distancia: Trabajo a distancia. Trabajo presencial. Teletrabajo», en Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C. y Hierro Hierro, F.J. (Dirs.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Aranzadi, 2021, p.162.

Santiago Valentín, M.J. y Rodríguez Ballesteros, M.: «Qué es la economía circular y cómo puede afectar a la seguridad y la salud en el trabajo», en *Revista Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm.118, Madrid, INSST, 2024.

Sierra Hernáiz, E.: «La necesaria actualización del marco normativo preventivo del embarazo y la lactancia natural de la trabajadora desde la perspectiva de género», en Sierra Hernáiz, E. y Vallejo Da Costa, R. (Dirs.), *Prevención de riesgos laborales y perspectiva de género*, Aranzadi, 2024, pp. 447-474.

Torres García, B.: *La prevención de riesgos laborales en el trabajo a distancia y el teletrabajo*, Aranzadi, 2024.

Urrutikoetxea Barrutia, M.: «Envejecimiento y Prevención de Riesgos Laborales», en *Revista de Relaciones Laborales Lan Harremanak*, núm. 24, 2011.

Vida Fernández, R.: «Prevención de riesgos laborales y teletrabajo: avances y desafíos» en VV.AA.: *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Tomo II, Laborum, 2025, pp.1264-1265.

VV.AA.: *Manual de Empleo Público (Instituciones, Relaciones sindicales y marco legal del personal de las administraciones publicas)*, Granada, Editorial Comares, 2010.

VV.AA.: *Mental health and our changing climate: impacts, implications, and guidance*, American Psychological Association (APA), Washington, D.C., 2017.