

Informes

*Este artículo fue publicado en el número 32-2004, páginas 19 a 24.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

Campana Europea de Inspecciones de Trabajo sobre el riesgo de caída de altura en la Construcción 2003

Raimundo Aragón Bombín

Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La construcción es una de las industrias relevantes en el ámbito europeo. Emplea a cerca de 13 millones de personas, probablemente más. Supone un volumen de negocio de más de 900.000 millones de euros al año. Pero el sector arrastra uno de los peores índices en materia de salud y seguridad en el trabajo. Esta circunstancia significa un alto coste en sufrimiento humano y un gasto para las empresas y los contribuyentes cifrado en cerca de 75.000 millones de euros anuales. En los últimos años se ha avanzado en la mejora de las normas de SST gracias a la colaboración de todas las partes interesadas. No obstante, queda mucho camino por recorrer. La caída de altura es uno de los mayores problemas, junto con los accidentes relacionados con el transporte, en la obra o fuera de la misma. Consciente de ello, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) puso en marcha en el 2003 una campaña dirigida al sector de la construcción en Europa centrada en la prevención de las caídas desde altura, que tiene continuidad durante 2004 en el mismo sector. Las campañas de inspección son consideradas herramientas muy valiosas a la hora de sensibilizar y mejorar el cumplimiento de los requisitos legales y normativos pero era la primera vez que los Estados miembros armonizaban su forma de realizar las inspecciones. En consecuencia, todos los Estados miembros acordaron seguir el mismo calendario y llevar a cabo idénticas campañas de información utilizando los medios de comunicación y la prensa para sensibilizar sobre la industria de la construcción, los mismos métodos de inspección y las mismas cuestiones.

Introducción

La campaña fue diseñada con el objetivo de medir su efectividad e impacto social y no sólo la cantidad de visitas y resultados de la actuación de la Inspección. En su programación se tomó como unidad de análisis las obras, y no las empresas, criterios que también se tuvieron en cuenta tanto en la guía de comprobación como en el programa informático SIRCA. La Comisión Europea contribuyó con una aportación de 60.000 €.

Para la realización de esta campaña desde la Administración central se editaron y publicaron 350.000 ejemplares de un **Folleto Divulgativo** sobre los riesgos de caída de altura de 16 páginas y 10.000 ejemplares de una **Guía Informativa** en formato

cuadernillo de 24 páginas. El Folleto Divulgativo se envió a todas las empresas de la construcción, acompañado de una carta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presentando la campaña.

Se solicitó la participación y apoyo a las autoridades de las Comunidades Autónomas - Consejeros y Directores Generales-, Agentes Sociales, Organizaciones empresariales y Colegios Profesionales relacionados con la construcción, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Se impartieron instrucciones precisas a todas las Inspecciones sobre su desarrollo y número mínimo de visitas por provincia. Se realizaron un total de 4.550 visitas. Al menos un tercio de las realizadas en junio deberían repetirse en Septiembre

Se elaboró una **Guía de Comprobación** o protocolo para uso de los inspectores en sus visitas, desarrollando la pauta común europea para que de la explotación de los resultados de las visitas de inspección se pudieran sacar indicadores sobre la eficacia de la actuación inspectora y su efecto real en los centros de trabajo.

Se diseñó, desarrolló e instaló un programa informático (SIRCA) para su aplicación en todas las Provincias, para recoger la información anotada por los inspectores en cada Guía de Comprobación.

Además, en las Inspecciones Provinciales se repartieron ejemplares suficientes del protocolo de visita de inspección; 30.000 ejemplares de una **Hoja Informativa** en español elaborada por la Agencia Bilbao, sobre los riesgos en la construcción; la mayor parte de los 10.000 ejemplares de la Guía informativa; y un CD con una presentación en Power Point para ser usada en actos de presentación de la campaña.

Simultáneamente, se mantuvieron reuniones con todas las Mutuas para perfilar su participación en la campaña y con la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social. Como resultado, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, incluyó el "Programa de Colaboración con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la prevención del Riesgo de Caída de Altura en el Sector de la Construcción" en el Plan General de Actividades Preventivas a desarrollar por las Mutuas en el período 2003-2005.

En este programa se contemplaba la impresión de 650.000 ejemplares del cuadernillo guía informativa elaborado por la Dirección General de la Inspección, su reparto a 72.578 empresas y la realización de 24.578 visitas de asesoramiento a obras entre los meses de agosto y octubre, así como facilitar a la Inspección los resultados del programa para integrarlos en los resultados globales de la campaña.

En las Comunidades Autónomas, las Inspecciones de Trabajo mantuvieron múltiples reuniones y actos informativos con agentes sociales, autoridades, colegios profesionales, asociaciones y Mutuas.

Los dos elementos básicos para medir la eficacia de esta iniciativa han sido la incorporación de las valoraciones de los inspectores sobre el estado de cada uno de los

aspectos de la seguridad y salud de la obra que afectan al riesgo de caída de altura - Valoración de 1 a 4- y la repetición de las visitas en septiembre a un número significativo de obras.

El diseño de la campaña permitía asimismo obtener tres universos diferentes de información: a) el general clásico (número de visitas, actuaciones inspectoras, sanciones, etc.); b) el que incluye sólo a las obras visitadas dos veces y que permite medir el **impacto directo** de la actuación inspectora en las condiciones reales de seguridad en las obras; y c) el que incluye únicamente a las obras visitadas sólo en Septiembre y que comparándolo con los resultados de las visitas de Junio permite medir el **impacto indirecto** de la campaña en el sector de la construcción, es decir en qué medida el mailing y el conocimiento general que en el sector se pudiera tener sobre la campaña, etc., ha influido en las condiciones de seguridad en las obras.

Desarrollo de la Campaña 2003

En términos cuantitativos, en el marco de esta campaña la Inspección de trabajo realizó un total de **5.780 visitas a obras**, (3.908 en junio y 1.872 en septiembre), de las cuales 1.356 fueron objeto de una doble visita, tanto en junio, como posteriormente en septiembre. Las segundas visitas se hicieron en obras que presentaban deficiencias graves o que, en función de la fase de obra en que se encontraban inicialmente, podían verse afectadas por un incremento del riesgo de caídas de altura posteriormente.

El 10 de Julio de 2003 se enviaron **154.000 cartas a empresas** con **307.000 folletos divulgativos**, de las que el Servicio de Correos sólo devolvió aproximadamente el 8%. Se puede decir por tanto que prácticamente todas las empresas de la construcción en España tuvieron un conocimiento directo de la existencia de la campaña.

El mailing fue enviado cuando ya la primera ronda de visitas de inspección había tenido lugar, lo que ha permitido comparar el estado de las obras antes y después del mailing, y apreciar así el nivel de impacto de esta campaña de publicidad directa.

En el desarrollo de las visitas, la entrega de las Guías y Hojas Informativas a personas responsables ha facilitado la creación de un **clima de cooperación y el análisis conjunto** de los problemas de seguridad en la obra, lo que contribuye a dar una imagen de la inspección de trabajo como un cuerpo técnico que asesora y facilita información para resolver los problemas prácticos de seguridad en los centros de trabajo, además de ejercer funciones de vigilancia y control.

La Guía de Comprobación ha sido un instrumento especialmente útil, no sólo para la recogida homogénea y exhaustiva de información. En los informes de las Inspecciones Provinciales de valoración de la Campaña se resalta este hecho. Los Inspectores de Trabajo no están acostumbrados a seguir protocolos o listas de chequeo en sus visitas, pero han valorado muy positivamente la utilización de un protocolo ordenado y exhaustivo para verificar los riesgos, ya que facilita el desarrollo de visitas de inspección más integrales y sistemáticas, transmite al empresario una mayor sensación de seguridad jurídica y refuerza actuaciones inspectoras homogéneas. Tabla 1.

Tabla 1
Resultados de la Campaña

Impacto Directo												
Obras visitadas dos veces - 1.356 obras												
	Cumplimiento Total			Cumplimiento Aceptable			Cumplimiento Moderado			Cumplimiento Inexistente		
	Junio % total	Sept. % total	% var	Junio % total	Sept. % total	% var	Junio % total	Sept. % total	% var	Junio % total	Sept. % total	% var
Coordinación preventiva	3,8	9,7	152	41,5	58,8	42	44,4	27,1	-38,9	10,3	4,4	-57,6
Medidas preventivas	1,5	7,6	390	29,6	56,3	90	56,8	31,6	-44,4	12,0	4,5	-62,3
Medios protección	1,9	8,0	315	32,3	54,3	68	53,8	31,8	-40,9	11,9	5,9	-50,6
"% total, % Aceptable, etc" es el porcentaje de valoraciones, sobre el total de valoraciones que obtuvieron la clasificación Total, Aceptable, etc. "% Var" es la variación porcentual entre Junio y Septiembre												

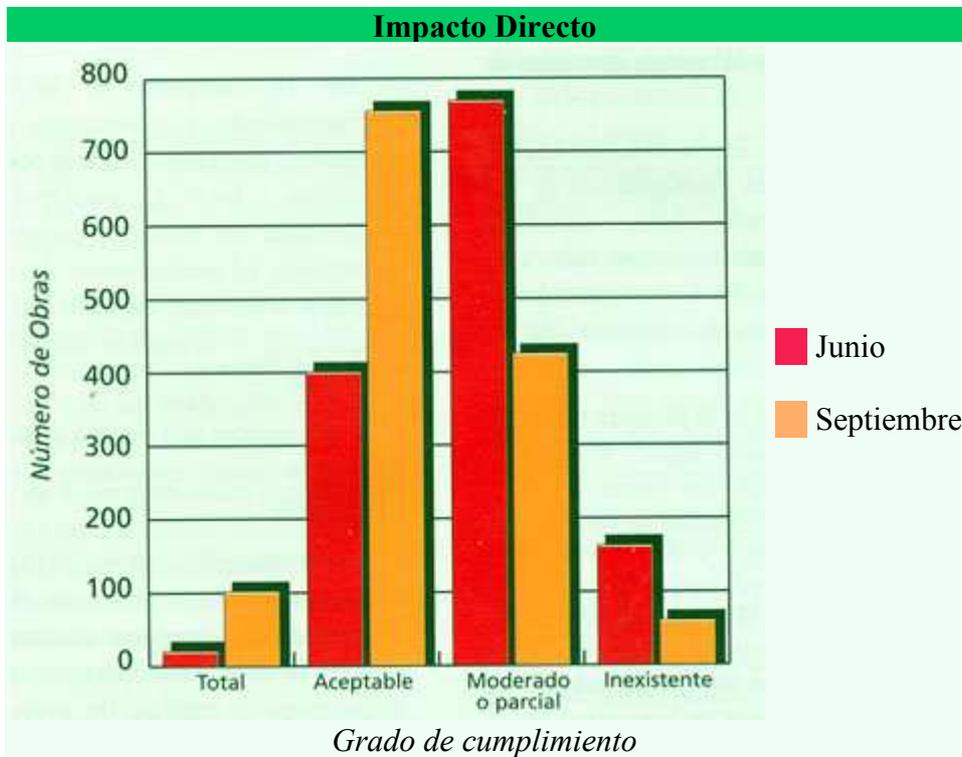
En la campaña se ha obtenido información pormenorizada y comparable sobre cada uno de los elementos que constituyen la coordinación preventiva en las obras, y sobre los principales causas de riesgo que determinan las medidas preventivas y los medios de protección. El cuadro anexo da una idea resumida en tres grandes áreas del impacto directo de la campaña o eficacia de la actuación inspectora. En él destacan lo siguiente:

- Se aprecia una mejora sustancial de la seguridad en las obras como consecuencia de la primera visita de inspección.
- Se multiplicaron por 1,7 las obras que en conjunto se consideraron en situación de cumplimiento total o aceptable. Estas mejoras afectaron de forma homogénea tanto a la coordinación preventiva como a las medidas preventivas y medios de protección. No obstante se observa que persiste la escasa utilización del Libro de incidencias.
- Entre las mejoras observadas se distinguen las que afectan a las medidas preventivas en zanjas, estructuras, forjados, cubiertas, cerramientos, etc, o seguridad estructural, multiplicándose por 2,75 las obras en situación de cumplimiento total o aceptable.
- Destaca también el alto nivel de cumplimiento, antes y después de las primeras visitas, de las obligaciones de designación de coordinadores y adecuación de los planes de seguridad.
- Se redujeron a más de la mitad (57%) las obras que incumplían total y manifiestamente la normativa.
- En junio se levantaron a las empresas implicadas en estas obras una media de un acta por obra, mientras que en septiembre la relación es 0,47 actas por obra. Como consecuencia de las mejoras, las actas de infracción levantadas en las segundas visitas no sólo se redujeron sino que la cuantía de sanción propuesta

por cada infracción observada se redujo en similar proporción, lo que denota que las infracciones observadas en las segundas visitas fueron, además, de menor gravedad.

- Estas cifras de actas guardan una adecuada relación con las mejoras que los inspectores observan y con los porcentajes de valoraciones moderadas e inexistentes, lo que parece indicar que los inspectores de trabajo utilizan sus facultades sancionadoras de manera ponderada. No obstante, la cierta repetición de actas en la segunda visita es un dato que merece reflexión.
- Por otra parte, se confirma que un porcentaje no desdeñable de obras, alrededor del 30% de las visitadas por segunda vez, son relativamente sensibles a la presión de la actuación inspectora, mientras que aproximadamente un 5% de las empresas es impermeable a esta presión.

Impacto Directo
(Valoración global coordinación preventiva)



Impacto directo Global M. Preventiva			Impacto directo Global Medios Protección		
	Junio	Septiembre		Junio	Septiembre
Total	21	102	Total	26	107
Aceptable	401	756	Aceptable	436	727
Moderado o parcial	770	425	Moderado o parcial	725	425
Inexistente	163	61	Inexistente	161	79

Impacto Indirecto

En los gráficos sobre impacto indirecto se comparan los resultados de las obras que se visitaron por primera vez en septiembre con los de las visitadas en junio, antes del mailing. Dado que en septiembre sólo se visitaron por primera vez 516 obras, los resultados no invitan a sacar conclusiones pormenorizadas. No obstante, se observa una mejora general en la situación de las obras, mejora atribuible a la campaña publicitaria.

A destacar los siguientes datos:

- El número de obras que en conjunto se consideraron en situación de cumplimiento total o aceptable es superior en un 14%.
- Descienden un 25% las actas que se levantan por obra visitada y la cuantía media de las actas levantadas desciende además un 25%.
- Se reducen a más de la mitad (53%) las obras que incumplían total y manifiestamente la normativa.

Conclusiones:

En general podemos concluir que la campaña en su conjunto ha tenido un efecto significativo en la situación de seguridad en las obras de Construcción en toda España.

1. Las valoraciones sobre el estado de seguridad y salud en las empresas que han realizado los inspectores con motivo de esta campaña es una información muy importante e insustituible para cualquier sistema que pretenda medir la eficacia de la actuación inspectora.
2. Esta experiencia plantea con fuerza la necesidad de que las inspecciones de trabajo dispongan de material divulgativo que puedan utilizar en sus visitas y en general en sus relaciones con los agentes interesados en la seguridad y salud laboral.
3. Igualmente es muy positivo el resultado del uso de una Guía de Comprobación, especialmente si se dispone de un programa informático que permita recoger la información anotada en la guía.
4. El carácter europeo, su minuciosa preparación y la participación de otros agentes, organismos y departamentos, han aportado gran parte del valor de la campaña.

Campaña Europea 2004

Los resultados de la campaña europea sobre el riesgo de caída de altura fueron muy positivos también en el resto de países de la Unión Europea, lo que animó al Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea a impulsar una nueva campaña en el 2004 de inspección en la Construcción, ahora centrada en la maquinaria utilizada en las obras, los riesgos inherentes al transporte y equipos móviles y automotores en el centro de trabajo, y los riesgos derivados de la caída de objetos de los equipos de elevación de cargas.

Esta nueva campaña tiene también dos fases de visitas de inspección, la primera en mayo-junio y la segunda en octubre, coincidiendo su terminación con la Semana

Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo. En España se ha repetido el esquema de la campaña anterior, asegurando en el diseño de la campaña que se obtendrían datos significativos sobre la eficacia de la actuación inspectora- a través de la utilización por los inspectores de una Guía de comprobación o protocolo de campaña y en el desarrollo de un programa informático adaptado a la explotación de la información obtenida mediante las Guías de comprobación- e información detallada sobre los aspectos más significativos. Es destacable el hecho de que en esta campaña no sólo se recoge información genérica sobre los riesgos en el trabajo con maquinaria, sino sobre la problemática de cada uno de los más de cuarenta tipos de maquinaria que se usa normalmente en la construcción. En las visitas de inspección se analiza la idoneidad de cada máquina para las tareas que realiza, su adecuado uso y mantenimiento, la formación de los trabajadores que las utilizan, la relación de la maquinaria y su movimiento con la planta de la obra, la gestión del tráfico en la obra y un largo etcétera.

Dado que esta campaña debía abordar los problemas técnicos específicos del variado tipo de maquinaria, la actividad preparatoria se ha centrado también en la formación especializada de los inspectores que fueran a participar en ella. Para ello la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha impartido dos cursos intensivos sobre maquinaria pesada, automotora y de elevación y transporte en la construcción a 61 Inspectores. En estos cursos han participado también como docentes especialistas de empresas de la construcción y de la Mutua Fremap.

Dado que la campaña del 2004 se encuentra en fase de desarrollo, no es posible facilitar datos de la misma, que podrán ser analizados en una próxima entrega de esta revista.

Valoración del Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Raimundo Aragón, recientemente nombrado Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, era el representante de la Administración española en el grupo de trabajo del SLIC, encargado de organizar y hacer el seguimiento de la campaña europea. Como inspector de carter participó él mismo en las visitas realizadas a las obras de construcción durante los meses de mayo y septiembre de 2003. Como representante español asistió a la reunión del SLIC en Dublín que valoró la campaña. En su opinión, lo más destacado, es que se trata por primera vez de una campaña de inspección a nivel europeo.

El Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC) acordó llevar a cabo durante el año 2003 una campaña de inspección en el sector de la construcción.

Aunque existían algunos precedentes de actuaciones programadas por el SLIC a nivel europeo, tales como la realizada en la agricultura durante el año 2001, la campaña de la construcción ha sido considerada como la primera CAMPAÑA EUROPEA.

Esta opinión se sustenta, en mi opinión, en las razones siguientes:

- Se actúa sobre un sector de actividad que presenta desde el punto de vista preventivo unos rasgos homogéneos: altos índices de siniestralidad, problemas organizativos y productivos análogos, requisitos administrativos comunes;
- Está sujeto a una normativa concreta, la Directiva 92/57/CEE, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción temporales

o móviles, que no solamente establece unos requisitos en cuanto a las condiciones materiales sino que determina un determinado modelo de gestión de la prevención, mediante la exigencia de unos documentos formales -plan de prevención, aviso previo- y la intervención de determinados agentes -promotor, coordinador de seguridad y salud- que tratan de adaptar los requisitos genéricos de sistema de prevención a las peculiaridades del sector;

- Se centró en uno de los riesgos que ofrece la mayor incidencia en la siniestralidad: las caídas en altura;
- Se llevó a cabo en periodos de tiempo precisos y determinados, de forma simultánea en todos los países de la Unión;
- Se preparó y utilizó un mismo cuestionario con objeto de que tanto las comprobaciones como los resultados fuesen homologables;
- Fue acompañada de una serie de actividades de información y difusión entre los agentes implicados con el fin de que la acción inspectora fuese un elemento más de la actuación;
- Contó con apoyo financiero comunitario;
- Se programó y realizó en dos fases, mediante la realización de una segunda visita en un tercio de las obras visitadas, de forma que se contase con un indicador de la eficacia de la actuación inspectora;
- Fue programada y dirigida por un grupo de trabajo "ad hoc" del SLIC, encargado, bajo la dirección de la Inspección holandesa, de realizar el seguimiento y valorar los resultados;
- Todos los países debían elaborar un informe sobre el desarrollo de la campaña;
- La campaña se identificaba por un "logo" único, cuya aprobación dio lugar a un debate sobre la diversidad de interpretación de los signos, probablemente mayor que las palabras.

Todos estos elementos justifican en mi opinión el calificativo de "europea" a la campaña del 2003. Quizá solo puede formularse un pero: la uniformidad no incluyó la elaboración de un informe tipo, además de los cuadros y gráficos de actuaciones y resultados, con lo que la posibilidad de cruce de variables y extrapolación de conclusiones ha resultado menor de la esperada.

Esta carencia seguramente podrá remediarse en el transcurso de la continuación de la campaña durante el presente año, centrada en los riesgos derivados del empleo de maquinaria, así como en la campaña prevista para el próximo año en los nuevos países miembros de la Unión.

La semana europea, organizada por la Agencia Europea de Bilbao, constituye otro escalón más en el largo camino para conseguir que el nivel preventivo en el sector de la construcción se aproxime a los "standars" existentes en otros sectores productivos y, en consecuencia, se reduzcan los índices de siniestralidad, acabando con una imagen que hace de este sector, importante desde el punto de vista de la generación de empleo, uno de los más negativos desde la perspectiva preventiva.

Madrid 26 de julio de 2004