

## Opinión

---

*Este artículo fue publicado en el número 32-2004, páginas 25 a 30.  
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos  
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

# La situación de la Seguridad en la Construcción: ¿por dónde avanzar?

**Raimundo Aragón Bombín**

*Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

**Saturnino Gil**

*Secretario de Salud Laboral y Empleo. Unión General de Trabajadores (UGT)*

**Joaquín Nieto**

*Secretario Confederal de Salud Laboral. Comisiones Obreras (CC OO)*

**José Luis Pastor**

*Secretario General de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC)*

**Ángel Rubio Ruiz**

*Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)*

*Presentamos aquí un cuestionario de opinión sobre la situación de la Seguridad en el Sector de la Construcción dirigido a los representantes de distintas Organizaciones Sindicales y Empresariales y Organismos de la Administración.*

**Pregunta 1.** *Los datos de siniestralidad del Sector, aún siendo altos, mantienen una tendencia descendente desde 2001. ¿Estamos "ya" en el buen camino? ¿Que factores cree que explican esta tendencia?*

**Pregunta 2.** *¿En que medida las últimas modificaciones normativas, y las ya previstas con carácter inmediato, pueden contribuir a acelerar esa tendencia a la baja?*

**Pregunta 3.** *El pasado 8 de julio se ha acordado el inicio de un nuevo proceso de Diálogo Social que incluye, por supuesto, la Prevención de Riesgos Laborales. ¿Cuáles considera que deben ser las principales cuestiones a abordar en éste ámbito, específicamente por lo que se refiere al Sector Construcción?*

**Raimundo Aragón**

**Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.**

**R-1.** Los índices de siniestralidad han comenzado a mejorar desde el año 2001, a pesar de que la población ocupada y la actividad en sectores especialmente significativos desde el punto de vista de la prevención, como la construcción, se han incrementado.

Es natural que todos los esfuerzos realizados desde distintos sectores, entre los que, yo destacaría, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, han comenzado a dar sus frutos.

No obstante, hay que abandonar de forma paulatina la concepción de que la prevención consiste en la reducción en el número de accidentes o en su gravedad, para pasar a una concepción positiva, que tienda a conseguir que el trabajo sea seguro y saludable.

**R-2.** En relación con el debate sobre si las deficiencias preventivas existentes en España estaban motivadas por las carencias de la Ley de Prevención o por su no aplicación, la reforma del marco normativo se decanta por la posición de que se venía realizando una aplicación meramente formal y no real del sistema de prevención. En consecuencia, en la medida en que la cultura preventiva se extienda y profundice entre los agentes implicados -empresarios, trabajadores, servicios de prevención, autoridades- la situación va a mejorar de forma apreciable.

**R-3.** Las cuestiones que la propia reforma normativa contempla, en particular, la potenciación y realización efectiva de las tareas de coordinación; el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la coincidencia empresarial y la presencia de recursos preventivos y el efectivo cumplimiento de las respectivas obligaciones por parte de todos los agentes implicados: promotores, contratistas y subcontratistas.

### **Saturnino Gil**

#### **Secretario de Salud Laboral y Empleo. Unión General de Trabajadores (UGT).**

**R-1.** En primer lugar conviene analizar los datos de siniestralidad con extrema cautela. Probablemente este tímido descenso sea consecuencia del "rebosamiento" de una situación inaceptable, más que una política general contundente, real y comprometida en la evitación de los accidentes laborales.

Aún con todo, debemos ser optimistas, aunque todavía guardemos en nuestra opinión un cierto escepticismo.

En cuanto a los factores que, posiblemente, estén contribuyendo a ese descenso encontramos:

- A. Los planes de acción, de carácter autonómico, puestos en marcha para combatir a las empresas de más alta siniestralidad.
- B. Las acciones de información, asistencia técnica y asesoramiento accionados en las distintas Comunidades Autónomas bajo el auspicio financiero de la FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. Asimismo, los sucesivos programas de visitas a obras diseñados y ejecutados por los agentes sectoriales en el seno de la FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN.
- C. La mayor implicación de la Inspección de Trabajo y S. Social con programas de actuación específicos para el Sector.
- D. Una mayor coordinación de la Fiscalía General del Estado en la persecución de las acciones delictivas sobre los accidentes de trabajo.
- E. Un compromiso constante y decidido por parte de uno de los mayores promotores públicos (Ministerio de Fomento) en la implantación de la cultura preventiva en todas las obras de su competencia.

**R-2.** De todas las últimas novedades normativas producidas en el ámbito de la seguridad y salud laborales, confiamos en que el hecho de imputar al promotor (dueño de la obra) como posible sujeto infractor en el orden social, va a contribuir a ese descenso. Lo que se trata, en definitiva, es de lograr un compromiso constante, firme y reiterado del promotor durante el proceso de ejecución.

Nos atrevemos a considerar también, quizá prematuramente, que la aparición de la Guía Técnica como desarrollo del RD 1627/97 de 24 de octubre, puede estar contribuyendo a este cambio de tendencia.

**R-3.** Entendemos que una política acertada en materia de prevención de riesgos laborales debe complementarse con otra batería de actuaciones que, si bien no encajan estrictamente en el terreno preventivo, van a contribuir decisivamente a la corrección de la situación actual, por su incidencia negativa sobre las condiciones de trabajo:

- A. Nueva regulación legal sobre el régimen de subcontratación.
- B. Nuevos criterios de solvencia técnica, enfocados sobre los aspectos preventivos, en las adjudicaciones de obras y servicios públicos.

En el terreno propiamente laboral, entendemos sería necesario:

- C. Desarrollo reglamentario, de la coordinación de actividades empresariales, específico para el sector de la construcción.
- D. Reforma legal de RD 1627/97, de 24 de octubre potenciando la existencia real del coordinador en fase de proyecto, demostrada la eficacia del coordinador en fase de ejecución.

**Joaquín Nieto**

**Secretario Confederal de Salud Laboral. Comisiones Obreras (CC OO).**

**R-1.** Si bien es cierto que en los últimos años se aprecia una ligerísima reducción, a nuestro entender es aún pronto para pensar que ya estamos en buen camino. Queda mucho por hacer y hoy todavía subsisten los motivos esenciales de las altas tasas de siniestralidad en el sector, como son la gran precariedad, la subcontratación abusiva y el escaso cumplimiento empresarial de las normas preventivas generales y las específicas del sector. En la medida en que estas tres cuestiones se solucionen, entraremos de lleno en una senda de verdadera reducción de la siniestralidad. CC.OO ha puesto toda su inteligencia en hacer propuestas para mejorar las condiciones de trabajo del sector y también cuando ha sido necesario, se ha movilizizado haciendo varias huelgas generales en el sector, con una gran repercusión. Seguiremos haciendo propuestas y movilizizando cuando sea necesario, pues es mucho lo que nos jugamos: la vida y la salud.

**R-2.** Todas las medidas normativas que se han puesto en vigor recientemente, están encaminadas a un cumplimiento real y no meramente formal y a la presencia de recursos preventivos en la empresa, es decir que se hace un especial énfasis en que en las empresas haya prevención y no papeles. Y si esto es necesario en general en un sector con altísimas tasas de siniestralidad, lo es aun más si a esto le añadimos la aparición del RD 171/2004 que regula la coordinación empresarial cuando varias empresas compartan centro de trabajo. Podemos afirmar que todas las novedades legislativas deben tener una repercusión muy positiva en el sector de la construcción en

aras a una verdadera reducción de los accidentes y cumplimiento real de las normas preventivas.

**R-3.** Sin duda la regulación de la subcontratación abusiva y la alta precariedad. Si se acometen soluciones reales a estos dos problemas, estaremos en la senda de la reducción de accidentes y una mejora real de las condiciones de trabajo que en la construcción son especialmente duras y generadoras de accidentes y de enfermedades profesionales. Así pues, en la Mesa de Dialogo Social hay temas que van a incidir muy directamente en los problemas del sector y por lo tanto tenemos confianza en que permitan corregir las graves deficiencias que hemos denunciado.

**José Luis Pastor**

**Secretario General de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC).**

**R-1.** Yo no diría que estamos "ya" en el buen camino, sino que estamos consiguiendo objetivos, que se está consiguiendo implantar la cultura de prevención y que poco a poco se está produciendo una mayor concienciación, tanto de trabajadores como de empresarios, acerca de la siniestralidad laboral y de la necesidad de implantar medios preventivos en los centros de trabajo. Ciertamente el objetivo que se quiere conseguir de "siniestralidad cero" resulta complicado, pero ésa debe ser nuestra meta a medio y largo plazo que exige que en ningún caso la disminución de las cifras nos deje totalmente satisfechos.

La CNC siempre ha trabajado para la mejora de los datos de siniestralidad y para evitar los accidentes en la medida de lo posible, y lo cierto es que ese proceso va madurando progresivamente.

En materia de prevención de riesgos laborales nos encontramos con un problema similar a la prevención de los accidentes de tráfico, de manera que poco a poco debemos convertir acciones convenientes y puntuales en costumbres. Hay numerosos factores que explican esta tendencia, siendo de los más reseñables los esfuerzos que están realizando empresarios y trabajadores en este sentido.

Ciertamente la normativa no se adapta de manera rigurosa a lo que la práctica refleja, por lo que, en nuestra opinión, debería valorarse con carácter prioritario la realidad y el escenario en el que se va a aplicar la norma, atacando los problemas de raíz y concienciando desde los primeros años de educación de la prevención en el centro de trabajo.

En este sentido la Fundación Laboral de la Construcción, organización paritaria entre cuyos fines tiene la implantación de la cultura de la prevención y seguridad entre trabajadores y empresarios y nutrida directamente de cuotas empresariales, está realizando importantísimos esfuerzos en este sentido. Además de todas las acciones que habitualmente viene desarrollando en materia de formación y prevención, en el seno de la FLC se constituyó por las partes firmantes del Convenio General del Sector de la Construcción el Organismo Paritario para la Prevención de la Construcción. El denominado OPPC está realizando numerosas actuaciones entre las que me gustaría destacar las visitas a obras de asesoramiento por expertos durante los últimos dos años se han realizado casi 20.000-, la formación itinerante a pie de obra llevando la cultura

de la prevención al propio tajo y el seguimiento de la accidentalidad, proponiendo medidas que se adaptan perfectamente al sector de la construcción y al problema en el lugar en el éste se encuentra.

**R-2.** En mi opinión las últimas modificaciones normativas no están contribuyendo para el cambio de tendencia o para implantar la cultura de la prevención pues la regulación normativa vigente es un alambicado y fragmentado mosaico. Debemos tener en cuenta que se está produciendo una divergencia cada vez más acusada entre la realidad y la norma, con lo que el poder impositivo de la norma se debilita y la convicción de sus destinatarios se deteriora. Las últimas disposiciones normativas están introduciendo modificaciones en el quehacer cotidiano, pero exigiendo cumplimientos formales más que materiales cuando parece más conveniente simplificar trámites y consagrar el principio de responsabilidad individual entre los intervinientes en un centro de trabajo, y no el principio de solidaridad que conlleva una disolución de responsabilidades que desembocan en muchos casos en dejadez.

Para ello tanto desde la Confederación Nacional de la Construcción como desde la FLC estamos trabajando para que empresarios y trabajadores tomen conciencia de que las medidas de seguridad son necesarias, a pesar de que en algunos aspectos las últimas modificaciones normativas pueden ser contrarias al sentido común; a este respecto ya se han manifestado nuestras dudas sobre las virtudes de las últimas introducidas por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

En mi opinión, la solución pasa por una normativa específica y adaptada a la realidad pues las peculiaridades y la configuración de los sectores productivos hacen que medidas generales o generalistas no consigan resultados efectivos y eficaces.

**R-3.** Las medidas en materia de prevención de riesgos laborales deben adaptarse directamente al trabajador y al centro de trabajo, con lo que las dirigidas específicamente a cada sector pueden ser las que efectivamente impulsen la implantación de la cultura de la prevención; de esta forma se producirá la deseada convergencia entre realidad y norma, evitando el cumplimiento puramente formal; el respeto y potenciación de la negociación colectiva y de la formación de los trabajadores pueden suponer también unas medidas importantes y decisivas para avanzar hacia el objetivo de "siniestralidad cero".

**Ángel Rubio Ruiz**

**Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).**

**R-1.** Efectivamente la evolución reciente de los índices de siniestralidad tanto en la construcción como en otros sectores permite albergar un cierto optimismo. No obstante, un fenómeno tan complejo como el de los accidentes de trabajo no posibilita hacer predicciones lineales para el futuro, ya que las causas que los análisis más rigurosos señalan como origen último del riesgo de accidentarse no han sido modificadas sensiblemente. En particular, en la construcción un exceso de prácticas de subcontratación, una alta rotación de los empleados, lo que dificulta su profesionalización y una exagerada presión sobre los ritmos de trabajo son factores que

sin duda siguen originando una alta exposición al riesgo de accidentarse. No obstante, otros factores están influyendo de forma inversa, esto es positiva.

Puede afirmarse que tras diez años de aplicación de nuevo marco normativo de la prevención de los riesgos laborales en nuestro país, se está asentando y consolidando en nuestra sociedad una "cultura de prevención" que de modo creciente está permitiendo un desarrollo de políticas e instituciones que son una manifestación inferior inequívoca del carácter de "tareas colectivas" que la prevención de los riesgos laborales tienen para todos los Agentes e Instituciones Sociales que en ellas intervienen, manifestación ésta que también ha tenido especial desarrollo en el sector de la construcción. Sólo en este contexto puede explicarse, La creciente actuación de la Inspección de Trabajo, la proliferación de planes de acción de carácter autonómico, la multiplicación de actuaciones de carácter técnico y divulgativo desarrolladas entre otros por este Instituto, como es el caso de la edición de la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción, y de forma especial las variadas iniciativas puestas en marcha en estos últimos años por los agentes sociales, empresarios y sindicatos, tales como fundaciones y otros organismos paritarios, entre los que la Fundación Laboral de la Construcción constituye un destacable ejemplo. Todo ello es lógico que está teniendo una positiva influencia en la potenciación de una cultura de la prevención tanto entre los trabajadores como entre los empresarios del sector, quienes son en definitiva los últimos responsables de esta incipiente mejora.

**R-2.** Tanto unas como otras, las modificaciones ya realizadas como las previstas a corto plazo, presentan el rasgo distintivo y positivo de haber nacido con un alto nivel de consenso entre los agentes sociales. No obstante, la efectividad concreta de las ya en vigor y de las que aún no estándolo pero han sido diseñadas a través del pasado proceso de Diálogo Social, requerirá de específicos estudios y debates. Tanto la Ley 54/ 2003 que modifica la Ley 31/1995 como el RD 171/2004 responden a un diagnóstico de ciertas insuficiencias e inadecuaciones de la regulación compartida en gran medida por expertos e instituciones públicas y privadas. Si hemos acertado plenamente o sólo parcialmente en encontrar la solución sólo el tiempo y la observación permanente y rigurosa de la realidad nos lo dirá. Lo que si puedo asegurar es que este Instituto, en el marco de sus competencias, analizará con gran detenimiento los indicadores y la experiencia acumulada en su aplicación y propondrá, en su caso, las correcciones que pudieran ser necesarias.

**R-3.** El Diálogo Social ha demostrado ser en el pasado un eficaz instrumento para el diagnóstico y la elaboración de propuestas encaminadas a mejorar nuestra regulación normativa, así como para acordar acciones de promoción en distintos ámbitos. El actual gobierno desea que este instrumento se constituya en la "piedra maestra" de sus políticas activas destinadas al análisis, detección y eliminación de las causas de la siniestralidad y de la promoción de una más robusta cultura de la prevención que debe conllevar entre otros aspectos un cumplimiento más riguroso de la normativa vigente. Para ello, se va a potenciar de una forma real y efectiva la participación de los agentes sociales en el diseño, ejecución y control de dichas políticas. Al Diálogo Social en esta materia el Gobierno va con una actitud abierta a las iniciativas que presenten y puedan ser acordadas pero, ello no significa de nuestra parte una actitud pasiva y expectante. El Gobierno va a trasladar para su debate en el ámbito del Diálogo Social las propuestas que en esta materia presentó en su programa electoral que, por ejemplo, entre otras cuestiones se comprometía a la "revaloración de los instrumentos técnicos" de que

dispone actualmente el Estado. Ello es especialmente urgente por cuanto que en los últimos años se ha venido incrementando de forma sustancial las demandas de información, formación, investigación y asesoramiento técnico por parte de los agentes sociales y las empresas, así como por los propios órganos técnicos de las CCAA encargados de la ejecución de la política de prevención. Además, el incremento de la cooperación europea en este ámbito ha multiplicado los foros así como las materias en las que las instituciones públicas estatales deben desarrollar actividades. Esta situación ha coincidido en el tiempo con un claro abandono del organismo científico-técnico encargado de ejecutar la política de prevención a nivel estatal. Ello limita la capacidad de hacer frente a esas demandas imposibilitando la prestación de estos servicios fundamentales para la reducción de la siniestralidad y la mejora de las condiciones de trabajo.

Para enmendar esta situación el Gobierno reformará el actual Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para crear una Agencia Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo dotada de los medios imprescindibles que la hagan capaz de servir de institución técnica de referencia para los órganos de las CCAA, de instrumento científico para la elaboración de las políticas preventivas a nivel del Estado y de referencia y participación nacional en la formulación de las políticas en el marco de la UE.

Otra cuestión también de indudable trascendencia, comprometida así mismo en el programa electoral es el de "la mejora de los mecanismos de participación de los trabajadores y sus representantes desarrollando un marco adecuado de representación a nivel sectorial y territorial. Así como el establecimiento de un marco jurídico que facilite la actuación de los representantes de los trabajadores en las empresas organizadas en red". El papel de los representantes de los trabajadores en el ámbito de la prevención, esto es los delegados de prevención, constituye una pieza esencial de la aplicación efectiva de la normativa preventiva y de la mejora de las condiciones de trabajo. Por ello el Gobierno buscará fórmulas conjuntamente con los sindicatos y organizaciones empresariales a fin de fomentar la extensión, en particular a la PYME, de figuras de representación adaptadas al particular tejido empresarial español, así como para la mejora de la cualificación técnica de estos representantes de forma que puedan contribuir más eficazmente al cumplimiento de las obligaciones empresariales en esta materia.

En definitiva, el Gobierno desea que la plasmación concreta de los compromisos electorales se realice en el marco del proceso de Diálogo Social, por cuanto estamos convencidos de que el consenso más amplio posible respecto a cualquier medida de mejora de la prevención de riesgos laborales constituye el primero de los efectos beneficiosos de tal acción.