

ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LA ACCIDENTALIDAD Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN DESDE 1995 HASTA 2008 EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA.

El autor de este artículo analiza la evolución de la siniestralidad en España desde que se aprobara en el año 1995 la Ley de Prevención de Riesgos Laborales hasta la actualidad, haciendo un repaso de toda la normativa existente en esta materia. Entre las conclusiones expuestas, este artículo revela que, a partir del año 2000, se produce un descenso paulatino de los siniestros. Este dato, indica, que la integración de la prevención en la cultura empresarial está siendo asumida y puesta en práctica, especialmente en las grandes empresas que disponen de personal propio dedicado a la gestión y control de la prevención.

Alfonso Cortés Pérez, Ingeniero Técnico de Obras Públicas(*)

El objeto de este artículo es analizar la evolución de la siniestralidad en España desde la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el año 1995, hasta el año 2008, profundizando sobre lo acontecido en el sector de la construcción.

La aprobación de la normativa de prevención (leyes y reales decretos de desarrollo) que influyen de modo directo y global en la gestión de la prevención en las empresas, y por lo tanto en el modo en que ésta debe

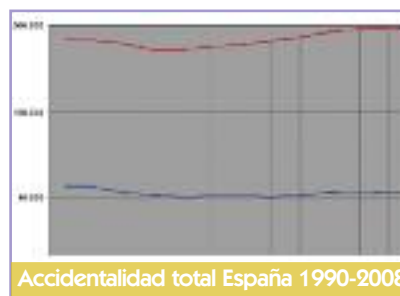
integrarse, se adjunta en la tabla siguiente, junto con el año de su aprobación. Éstas serán las fechas críticas para el estudio de la siniestralidad de este trabajo.

SINIESTRALIDAD EN ESPAÑA EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Para estudiar la influencia que la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus posteriores normas de desarrollo han tenido sobre la siniestralidad en el sector de

la construcción, resulta conveniente comenzar con un breve análisis de la tendencia general de la siniestralidad en el mercado de trabajo español.

En la tabla que se adjunta a continuación pueden verse las características de la siniestralidad y su tendencia desde el año 1990 hasta el 2008.

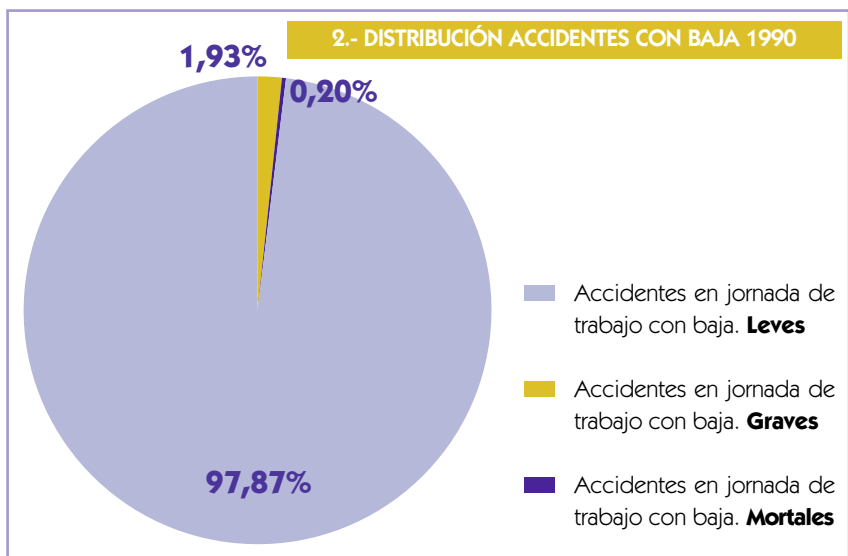


En 1990, el año siguiente a la aprobación de la Directiva Marco de Prevención de Riesgos Laborales, el volumen total de accidentes con baja registrado en España ascendía a 706.713, de los cuales 691.638 correspondían a accidentes leves, 13.650 a accidentes graves y 1.425 a accidentes mortales, siendo su distribución porcentual la que aparece en la tabla 2.

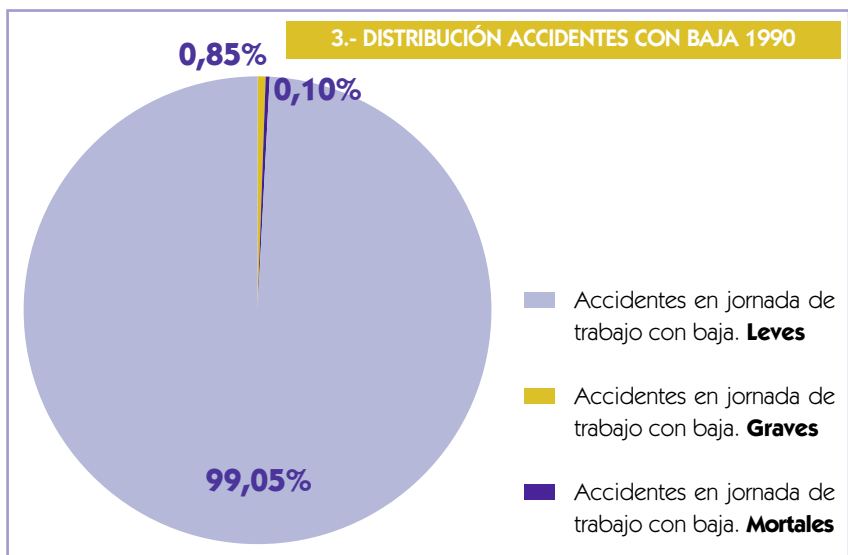
En 2008, el número de accidentes con baja ha pasado a 841.152, de los cuales 833.186 son de carácter leve, 7.142 graves y 824 mortales, a continuación se adjunta un gráfico con la distribución

AÑO	NORMATIVA
1989	Directiva del Consejo, 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. DIRECTIVA MARCO.
1992	Directiva 92/57/CEE relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.
1995	Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.
1997	R.D. 39/97 Reglamento de los Servicios de Prevención.
1997	R.D. 1627/97 Disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción.
2003	Ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.
2004	R.D. 171/2004 por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.
2004	Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción.
2006	R.D. 604/2006 por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.
2008	Guía Técnica para la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el Sistema General de la Empresa.

(*) Jefe del Servicio de Prevención Propio (JOCA Ingeniería y Construcciones)



Lo más negativo de estos datos es que el número de accidentes aumenta desde 1990 a 2008 en valor absoluto en 134.439 accidentes, lo cual supone un incremento de un 19,02%. Lo positivo es que el incremento se debe única y exclusivamente al aumento del número de accidentes leves, que significa un 20,47% de incremento, mientras que los accidentes graves y mortales descienden de manera sustancial, con descensos del 47,68% y 42,18% respectivamente. Esto indica claramente que la gravedad de los accidentes ha disminuido ostensiblemente desde 1990, o lo que es lo mismo, las condiciones de trabajo en España han mejorado.



El accidente de trabajo resulta el acontecimiento más llamativo en el ámbito de la siniestralidad laboral, probablemente debido a su efecto sorpresivo, pues por definición no se le espera. No obstante otro elemento fundamental en el campo de la siniestralidad laboral es la **enfermedad profesional**, cuyas consecuencias son quizás más gravosas que el accidente, tanto para la vida del trabajador como para el sistema nacional de protección -la Seguridad Social-, pues comienza a manifestarse de manera paulatina, lo cual va afectando a las condiciones de vida del trabajador, disminuyendo su calidad de vida, y también mermando su productividad laboral. Además, puede llegar el momento en que la enfermedad imposibilite al trabajador para seguir desempeñando su trabajo y a partir de ese momento se convierte, desde un punto de vista puramente económico, no ya en improductivo, sino en un coste para el sistema de aseguramiento nacional. E incluso en

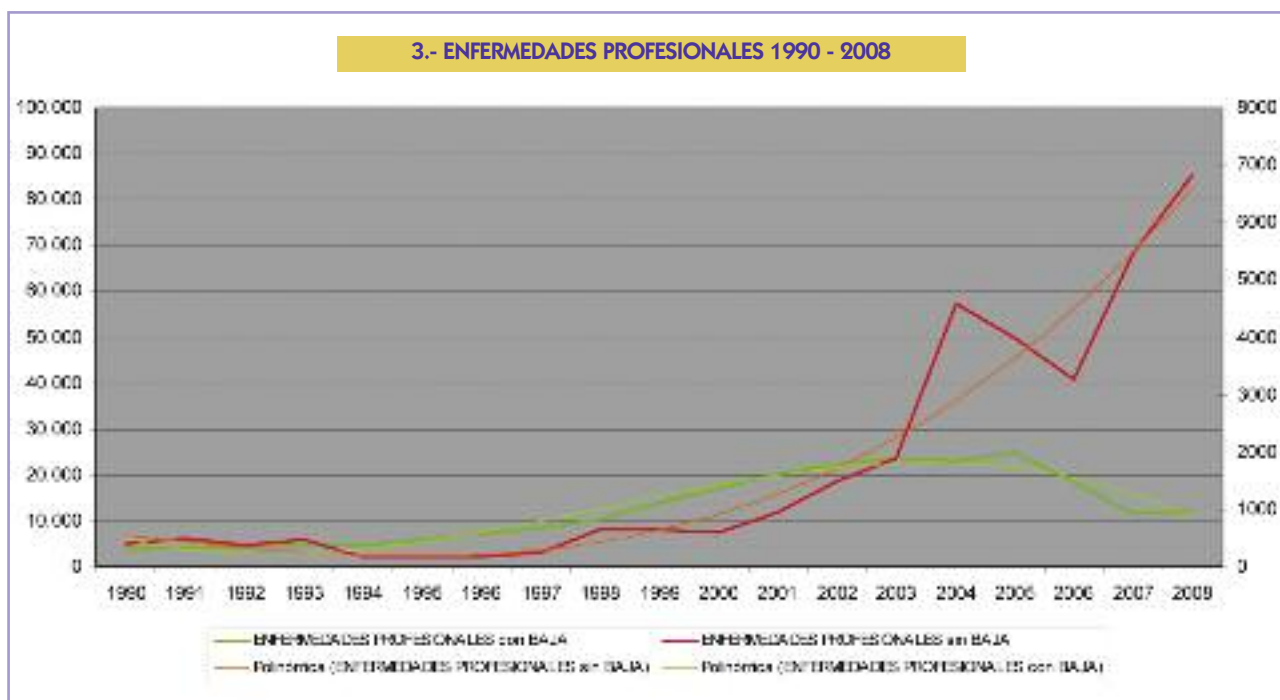
porcentual y como puede verse, comparada ésta con la de 1990, ha habido una disminución significativa de los accidentes graves y mortales.

do el número bruto de accidentes, sin embargo, cabe destacar la disminución del número de accidentes graves y mortales, tanto en valor absoluto como en valor relativo, como puede observarse en la tabla 2.

Grosso modo puede verse que en los 18 últimos años en España ha aumenta-

TABLA 2.-

	1990		2008		INCREMENTO	
Accidentes en jornada trabajo con BAJA	706.713	100,00%	841.152	100,00%	134.439	19,02%
Accidentes en jornada trabajo con BAJA. Leves	691.638	97,87%	833.186	99,05%	141.548	20,47%
Accidentes en jornada trabajo con BAJA. Graves	13.650	1,93%	7.142	0,85%	-6.508	-47,68%
Accidentes en jornada trabajo con BAJA. Mortales	1.425	0,20%	824	0,10%	-601	-42,18%



el caso más extremo, la enfermedad profesional puede conducir a la muerte del trabajador (por ejemplo, trabajadores afectados de cáncer debido a la asbestosis producida por fibras de amianto).

Como puede verse en el gráfico 3 la tendencia es clara respecto del aumento de enfermedades laborales en España entre los años 1990 y 2008, recayendo el peso de este aumento fundamentalmente en las enfermedades profesionales sin baja, las cuales han aumentado un 1.763,85%, aportando al total las enfermedades con baja un aumento del 318,50% que, aun siendo significativo, como puede observarse en el gráfico adjunto, la tendencia de los últimos años es claramente descendente.

Por último, se analizan los accidentes *in itinere*, no tanto porque aporten información valiosa sobre los riesgos que asumen los trabajadores con

motivo del trabajo, sino como una información sobre accidentes, que legalmente en el ordenamiento jurídico español se consideran de trabajo, de cara a la protección del trabajador, pero que, desde un punto de vista de la seguridad laboral, carecen de valor, pues no está en manos del empresario, e incluso del trabajador, el control de todos los aspectos externos que pueden ayudar a evitar tales accidentes; ni siquiera se producen por motivo del trabajo, ni en el centro de trabajo.

Conforme indica el gráfico siguiente, los accidentes *in itinere* han aumentado, desde 1990, en que se registraron 45.608, a los 93.535, que se registraron en 2008. Cabe destacar que el número de este tipo de accidentes con resultados mortales ha disminuido desde los 549 del año 1990 a los 264 de 2008, manteniéndose una tendencia claramente descendente.

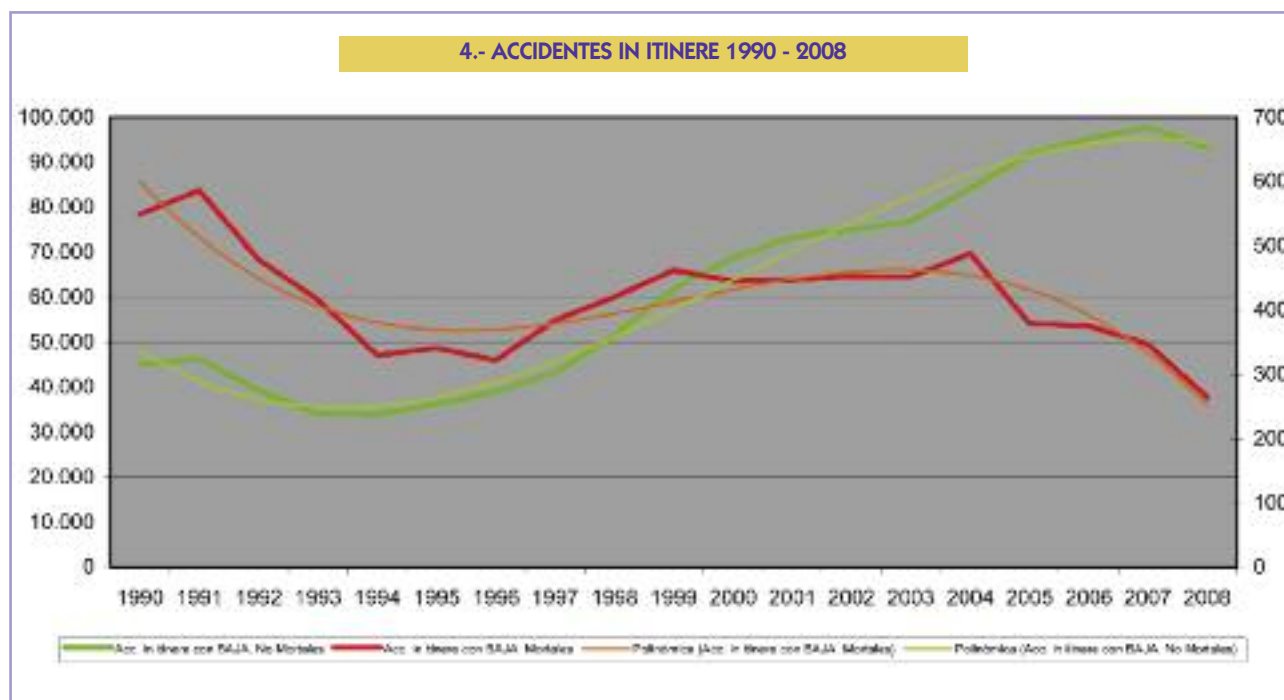
Los datos expuestos en el gráfico nº 4 corresponden a todo el mercado laboral español, no obstante con objeto de centrar este análisis ajustándolo al objeto propuesto, a continuación se discriminará por sector de actividad (construcción, servicios, agrario e industrial) la accidentalidad acontecida desde 1990 a 2008 en España.

En la siguiente gráfica puede verse como el sector agrario es el único que ha tenido una tendencia descendente en los últimos dieciocho años. Sin embargo, los otros tres sectores han mantenido una tendencia ascendente, muy pronunciada en el caso de la construcción y de los servicios y más horizontal en el caso del industrial, si bien la tendencia de la construcción y los servicios muestra un máximo hacia el año 2005 y a partir de esa fecha se produce un descenso paulatino.

En la tabla que se adjunta a continuación se muestran los accidentes con

TABLA 3.-

	1990	2008	INCREMENTO
ENFERMEDADES PROFESIONALES con BAJA	3.844	12.243	318,50%
ENFERMEDADES PROFESIONALES sin BAJA	387	6.826	1.763,85%



baja acumulados anualmente desde 1990 hasta 2008, que pasan de 145.533 a 198.370, con un máximo en 2006 en 255.767 accidentes. Cabe destacar que 2008 es el único año de los últimos diez en que el número de accidentes en el sector de la construcción desciende por debajo de los 200.000.

Obviamente el análisis absoluto de accidentes es una información que puede conducir a obtener resultados erróneos sobre el nivel de seguridad del entorno laboral en España, puesto que, aun siendo muy importante esta cifra por sí sola, debe complementarse con los datos de trabajadores expuestos al riesgo. Es decir, si regis-

tramos diez accidentes entre una población de diez trabajadores, es seguro que las condiciones de seguridad son infinitamente peores que si registramos 10 accidentes entre una población de 1.000 trabajadores, por lo tanto a continuación se analizará la población trabajadora y se medirá la incidencia de los accidentes en esta

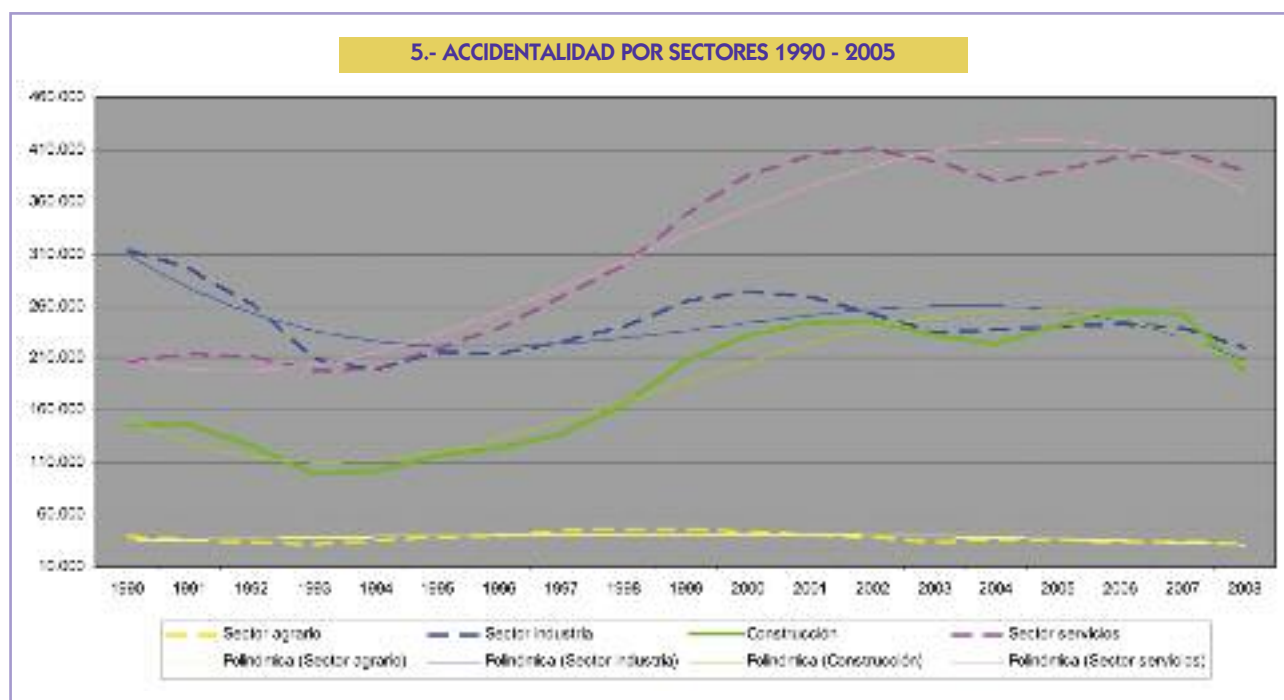


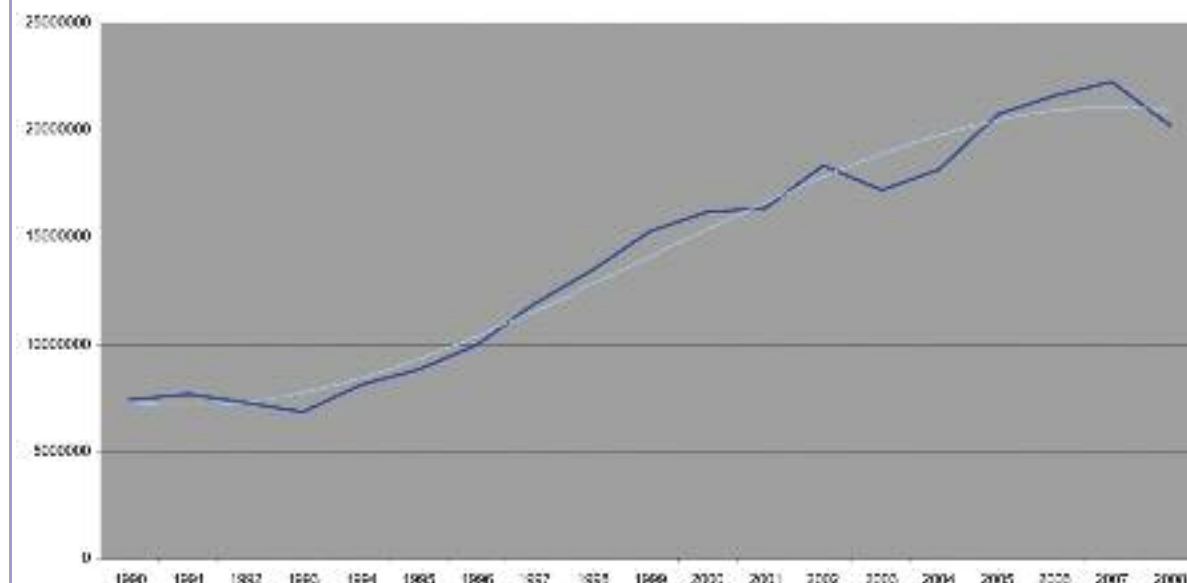
TABLA 4.-

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Accidentes	145.533	146.395	127.202	99.124	102.250	117.490	123.447	137.068	165.520	207.673
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Accidentes	232.092	243.841	245.176	231.801	223.603	242.068	255.767	253.222	198.370	

TABLA 5.-

	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
1990	651.478	554.146	607.585	637.602	666.676	647.164	715.424	494.029	618.010	749.480	605.567	500.907	7.448.068
1991	679.847	532.617	574.168	663.740	733.406	693.612	748.185	477.649	662.463	800.920	631.851	499.077	7.697.535
1992	709.568	534.370	708.606	643.747	661.242	622.865	706.686	443.268	614.511	631.011	543.700	476.511	7.296.085
1993	584.851	463.776	513.997	701.839	559.811	582.001	679.329	451.319	594.780	621.841	569.864	502.597	6.826.005
1994	1.224.800	514.633	598.454	583.082	616.725	673.118	755.863	533.119	697.754	741.693	642.404	561.273	8.142.918
1995	769.593	610.690	681.073	708.703	753.047	759.107	851.862	616.409	808.687	869.358	724.208	661.882	8.814.619
1996	830.344	675.174	731.785	788.206	878.075	837.715	991.461	704.387	944.136	972.532	848.697	794.476	9.996.988
1997	1.013.940	790.184	864.847	949.070	946.653	1.006.722	1.147.234	813.440	1.176.883	1.183.696	969.616	1.001.730	11.864.015
1998	1.222.163	929.510	1.053.605	1.086.373	1.125.103	1.165.013	1.261.104	932.627	1.307.683	1.287.371	1.122.259	1.000.031	13.492.842
1999	1.379.592	1.062.395	1.229.923	1.194.071	1.297.608	1.333.618	1.489.047	1.044.701	1.478.987	1.412.064	1.219.593	1.129.198	15.270.797
2000	1.392.531	1.204.189	1.280.405	1.213.590	1.356.240	1.444.721	1.511.453	1.121.526	1.578.969	1.542.216	1.341.027	1.161.507	16.148.374
2001	1.460.163	1.151.388	1.315.136	1.267.373	1.356.930	1.501.489	1.551.006	1.147.524	1.565.797	1.607.399	1.298.823	1.133.547	16.356.575
2002	1.540.723	1.157.799	1.228.592	1.411.928	1.395.058	2.924.641	1.619.262	1.143.480	1.684.576	1.621.790	1.406.406	1.208.401	18.342.656
2003	1.540.670	1.186.880	1.351.460	1.379.815	1.443.350	1.533.557	1.596.815	1.148.304	1.756.005	1.653.528	1.373.824	1.251.342	17.215.550
2004	1.651.737	1.261.547	1.416.524	1.385.689	1.490.530	1.642.769	1.688.883	1.236.758	1.846.632	1.727.313	1.495.836	1.317.473	18.161.691
2005	1.721.849	1.385.555	1.541.975	1.633.073	1.789.997	1.930.199	1.944.233	1.465.619	2.106.914	1.956.903	1.715.930	1.502.282	20.694.529
2006	1.814.410	1.514.085	1.733.123	1.653.650	1.865.378	1.977.135	1.984.082	1.450.233	2.185.983	2.108.086	1.786.617	1.528.263	21.601.045
2007	2.006.875	1.615.096	1.837.474	1.723.172	1.908.721	2.017.584	2.036.642	1.469.517	2.174.926	2.142.716	1.804.696	1.501.244	22.238.663
2008	2.157.518	1.569.560	1.576.421	1.652.183	1.716.533	1.804.363	1.849.360	1.268.041	1.951.334	1.787.035	1.392.564	1.501.244	20.226.156

6.- EVOLUCIÓN DE POBLACIÓN OCUPADA 1990 - 2008





población utilizando el **Índice de Incidencias**.

En la tabla 5 se incluyen los datos de altas a trabajadores en la Seguridad Social registrados desde 1990 hasta 2008, aunque es de sobra conocida la existencia de trabajos y por lo tanto trabajadores en situación ilegal y que, por lo tanto, no están recogidos en estas cifras, no se tendrán en cuenta, ya que la falta de datos fiables posibilitarían la obtención de resultados erróneos o tendenciosos, por ello y en aras del rigor, se utilizarán los datos adjuntos procedentes de las bases del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Puede verse como la población empleada en España crece desde los 7.448.068 de trabajadores en 1990 hasta, casi triplicarse en 2008 con 20.226.156 trabajadores, por lo tanto la población expuesta a riesgos laborales y con posibilidad de accidentarse aumenta hasta el triple en estos últimos 18 años, con una tendencia descendente registrada a partir de diciembre de 2007.

Para valorar la calidad de las condiciones

de seguridad de los trabajadores desde 1990 hasta 2008, se relacionará el número de accidentes con baja con el número de trabajadores expuestos al riesgo. Para ello se ha utilizado el Índice de Incidencias, conforme recomienda el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) cuyo resultado se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$I = \frac{N^{\circ} \text{ de accidentes}}{N^{\circ} \text{ de Trabajadores}} \times 1.000$$

Con la tercera parte de población activa en 1990 el índice de incidencia era más del doble que en 2008, lo cual indica claramente que, en general, han mejorado las condiciones de seguridad y salud

de los trabajadores (ver tabla 6).

La evolución del índice de incidencias en el mercado laboral español durante los últimos dieciocho años se ha plasmado en la gráfica que se adjunta a continuación (línea amarilla) donde puede verse que excepto pequeños repuntes en los años 1994, y en los periodos del 1999 al 2001 y del 2002 al 2003 la tendencia siempre ha sido descendente.

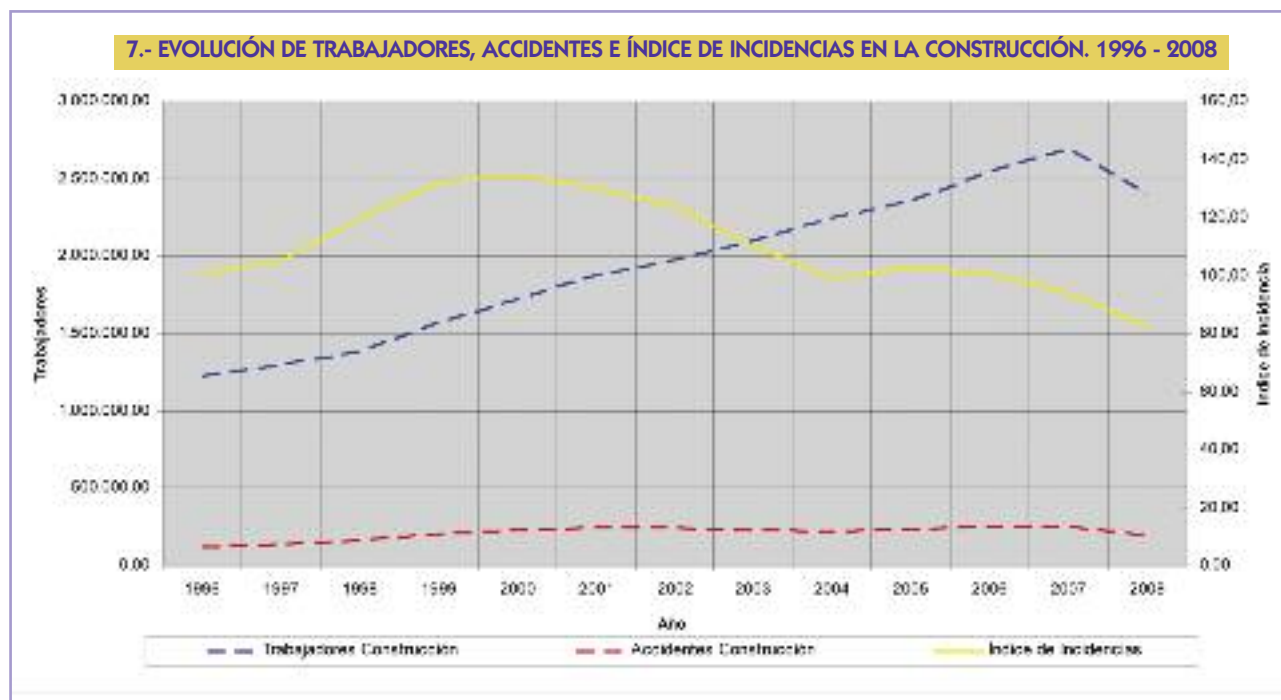
Si este índice se calcula sobre las enfermedades profesionales, en lugar de los accidentes, el resultado no es tan halagüeño (ver la tabla 7), pues si bien, anteriormente se mostró un aumento neto de

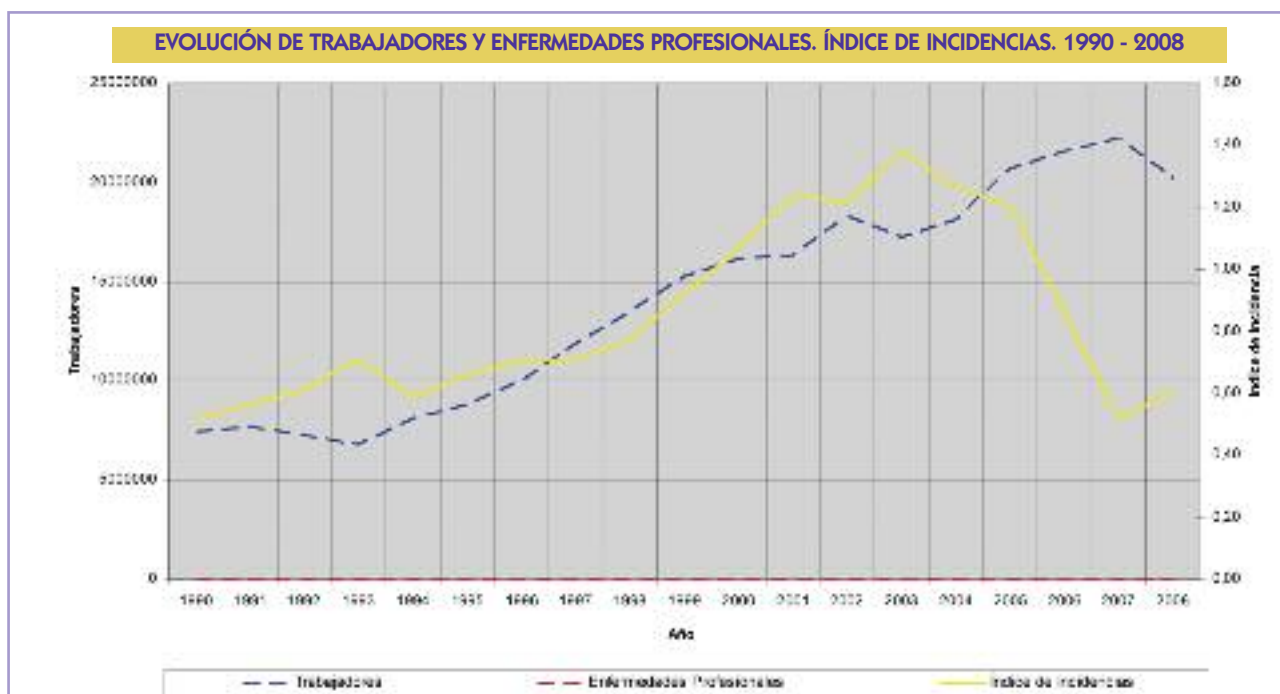
TABLA 6.-

	1990	2008
Trabajadores	7.448.068	20.226.156
Accidentes	706.713	841.152
Índice de Incidencias	94,89	41,59

TABLA 7.-

	1990	2008
Trabajadores	7.448.068	20.226.156
Enfermedades Profesionales	3.844	12.243
Índice de Incidencias	0,52	0,61





enfermedades profesionales, ahora relacionándolas con el número de trabajadores expuestos, se constata que ha habido un aumento y, por lo tanto, las condiciones de seguridad de los trabajadores han empeorado.

En el gráfico 8 se incluye la evolución del índice de incidencias de las enfermedades profesionales. Puede verse que hasta 2003 hay un crecimiento constante y a partir de ahí el decrecimiento es vertiginoso.

Resulta contradictorio cómo, si se analiza la evolución del índice de incidencia de los accidentes ocurridos en estos últimos 18 años, el resultado es positivo, pues nos muestra un descenso claro, lo cual indicaría una mejora constante de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, el resultado que transmite el índice de incidencia de enfermedades profesionales hace pensar que esto no es así ¿son contradictorios los resultados? No, ya que el accidente es un hecho actual y, por ello, aporta información sobre las características del trabajo en el momento de producirse. Sin embargo la enfermedad profesional surge de una exposición prolongada a un riesgo determinado, por lo tanto, lo que indican los datos expuestos es que los trabajadores han estado expuestos a

unas condiciones de trabajo de menor calidad hasta los últimos diez o quince años donde han mejorado, de ahí que en los últimos cinco haya caído el índice vertiginosamente.

Puede concluirse con los datos expuestos que las condiciones de seguridad y salud del mercado de trabajo en España están mejorando paulatinamente.

A partir de aquí resulta conveniente para cumplir con el objeto de esta publicación realizar un análisis más detallado, centrado exclusivamente en el sector de la construcción, profundizando en la influencia que cada una de las normas objeto de este estudio hayan podido tener sobre la integración de la prevención de riesgos laborales en este sector.

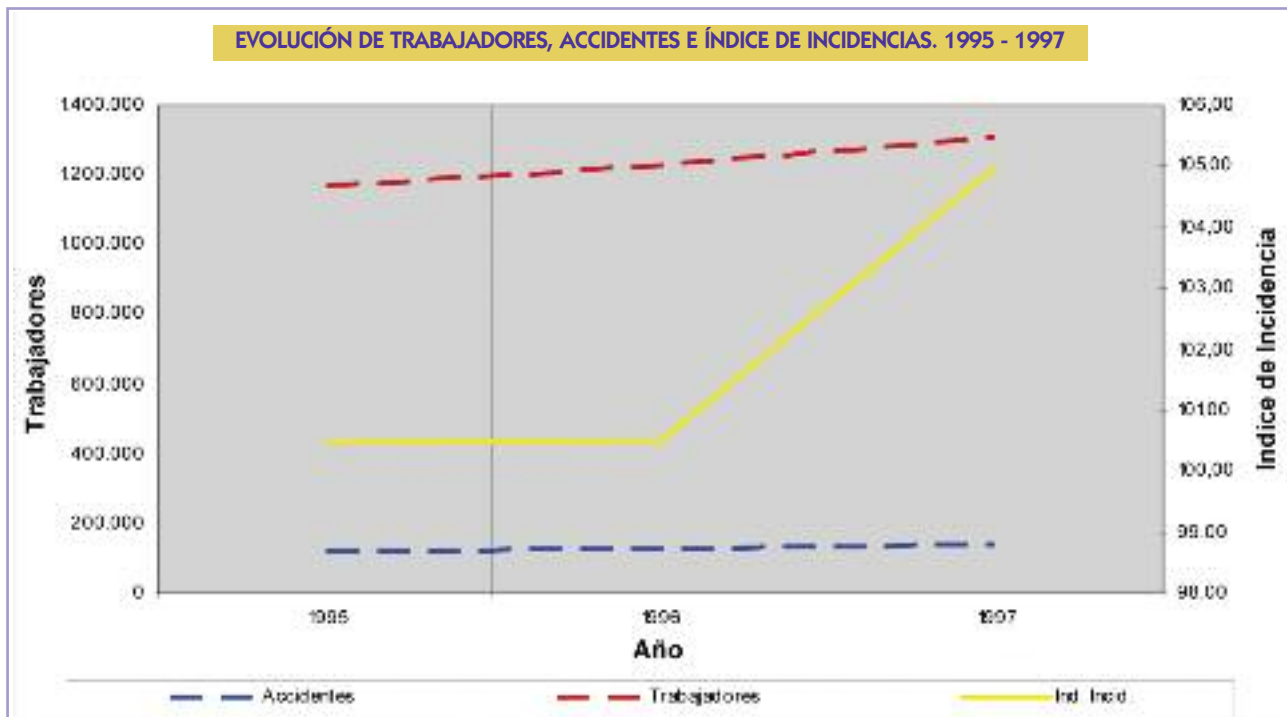
El análisis se ha fragmentado en períodos de tiempo que discurren entre la aprobación de una norma crítica para la prevención en el sector de la construcción y la siguiente, de ese modo puede estudiarse la influencia, si la hubiere, de cada norma.

En consonancia con lo indicado, el período que va desde la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en 1995, hasta el año en que

se extiende este estudio, el 2008, se ha dividido en cuatro periodos básicos. El primero va del 1995, coincidiendo con la aprobación de la Ley de Prevención, hasta 1997, año en que se aprueban respectivamente el Reglamento de los Servicios de Prevención y las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción. El segundo va desde 1997 hasta 2003, año en que se aprobó la primera, y hasta hoy única, Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención. El tercer período lo define el período que hay entre 2003 y 2006, año en que se aprueba simultáneamente mediante real decreto la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención y de las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción. En medio queda el Real Decreto 171/04 de Coordinación de Actividades Empresariales, muy importante desde un punto de vista conceptual. El cuarto período, parte de 2006, con las modificaciones jurídicas ya expuestas y termina en 2008, año final de este estudio.

Período 1995 – 1997

Este período se inaugura con la aprobación de la **Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales**, la cual



superior el aumento de accidentes; de hecho la línea amarilla que define el Índice de Incidencias, permanece casi plano entre 1995 y 1996, pero asciende bruscamente en 1997, lo cual muestra una tendencia preocupante para el sector de la construcción.

Puede concluirse que en este periodo la Ley de Prevención se está empezando a implantar, pero está coincidiendo su llegada con un aumento de la actividad del mercado laboral, especialmente en el sector de la construcción y el cambio de paradigma que supone el nuevo concepto preventivo instaurado con la aprobación de la Ley de Prevención aún no se ha asumido.

Período 1997 – 2003

Éste es el período más largo que se ha definido, comienza en 1997 donde aparece el grueso de la normativa de desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, especialmente en lo que a este trabajo se refiere el **Real Decreto 39/1997**, por el que se aprueba el

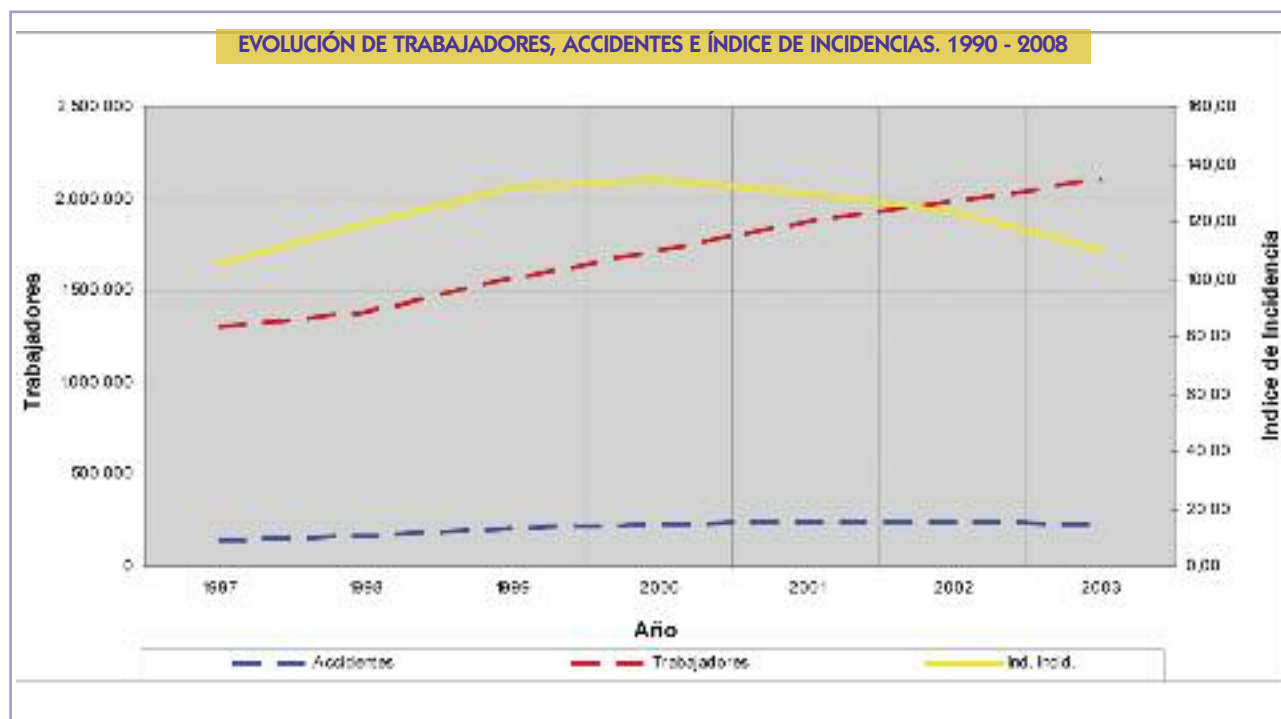
Reglamento de los Servicios de Prevención y el **Real Decreto 1627/1997**, por el que se aprueban las **Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción**. A partir de este año quedan definidas las responsabilidades en el ámbito de la construcción y el modo en que debe gestionarse e implementarse la seguridad y la salud laboral en las obras de construcción.

Los datos que aparecen en la tabla anterior indican claramente el resurgir de la crisis en que estaba sumido el sector de la construcción. Comienza en 1997 con 1.305.800 trabajadores empleados y cierra en 2003 con 2.101.650, es decir, un aumento del 62,13% de la mano de obra empleada. Por su parte, la accidentalidad sigue subiendo, como el período anterior, pasando de 137.068 a 231.801; el aumento en este caso es del 59,1%, que resulta sensiblemente inferior al crecimiento de la mano de obra. Es decir, a priori parece que la normativa apenas ha influido, ya que el crecimiento de la población expuesta a los riesgos en el trabajo es

proporcional al de accidentados, pero no es así. Como puede verse en la gráfica siguiente, el índice de incidencias crece con una pendiente más pronunciada hasta el año 2000, que en el trienio anterior, para posteriormente descender paulatinamente hasta el 2003. Ambos fenómenos podrían explicarse debido a que en los cuatro primeros años se está produciendo un crecimiento muy fuerte del sector, por lo que el esfuerzo de todos los agentes se está centrando en ello y esto imposibilita que las disposiciones legales sean asumidas conceptualmente en toda su amplitud y la accidentalidad crezca de modo desaforado. Ello provoca, a su vez, que suenen las alarmas en la administración, las confederaciones empresariales y los sindicatos, y comienzan a surgir los acuerdos y planes contra la siniestralidad, lanzados tanto desde el ámbito nacional, como desde el autonómico y el local, desde los sindicatos hasta las patronales... Este resurgir y toma de conciencia del nuevo concepto prevención y de las responsabilidades de cada uno de los agentes da los resultados a partir del año 2000. Este

TABLA 8.-

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Accidentes	137.068	165.520	207.673	232.092	243.841	245.176	231.801
Trabajadores	1.305.800	1.385.300	1.572.200	1.722.700	1.876.225	1.980.150	2.101.650
Ind. Incid.	104,97	119,48	132,09	134,73	129,96	123,82	110,29



hecho puede verse claramente representado en la gráfica siguiente, especialmente en el Índice de Incidencias.

Por lo tanto, en este período y tras la aprobación del grueso de la normativa que desarrolla la Ley de Prevención en 1997, especialmente del R.D. 39/97 y del R.D. 1627/97, y la toma de conciencia y asunción de responsabilidades por parte de todos los agentes participantes en el sector de la construcción, comienza a notarse un descenso porcentual de la accidentalidad en el sector.

Período 2003 – 2006

Este período se define por la aprobación de dos normas fundamentales para la prevención en el sector de la construcción. En el 2003 se aprueba una modificación del marco normativo, es decir, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, apareciendo una nueva figura, el

Recurso Preventivo, cuyo objeto es vigilar que la seguridad se está implantando correctamente durante la ejecución de los trabajos, y cierra el período la aprobación del Real Decreto 604/2006 que modifica al Reglamento de los Servicios de Prevención y las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción. En ambas normas se promueve y obliga la integración de la prevención como único medio para eliminar los altos niveles de accidentalidad.

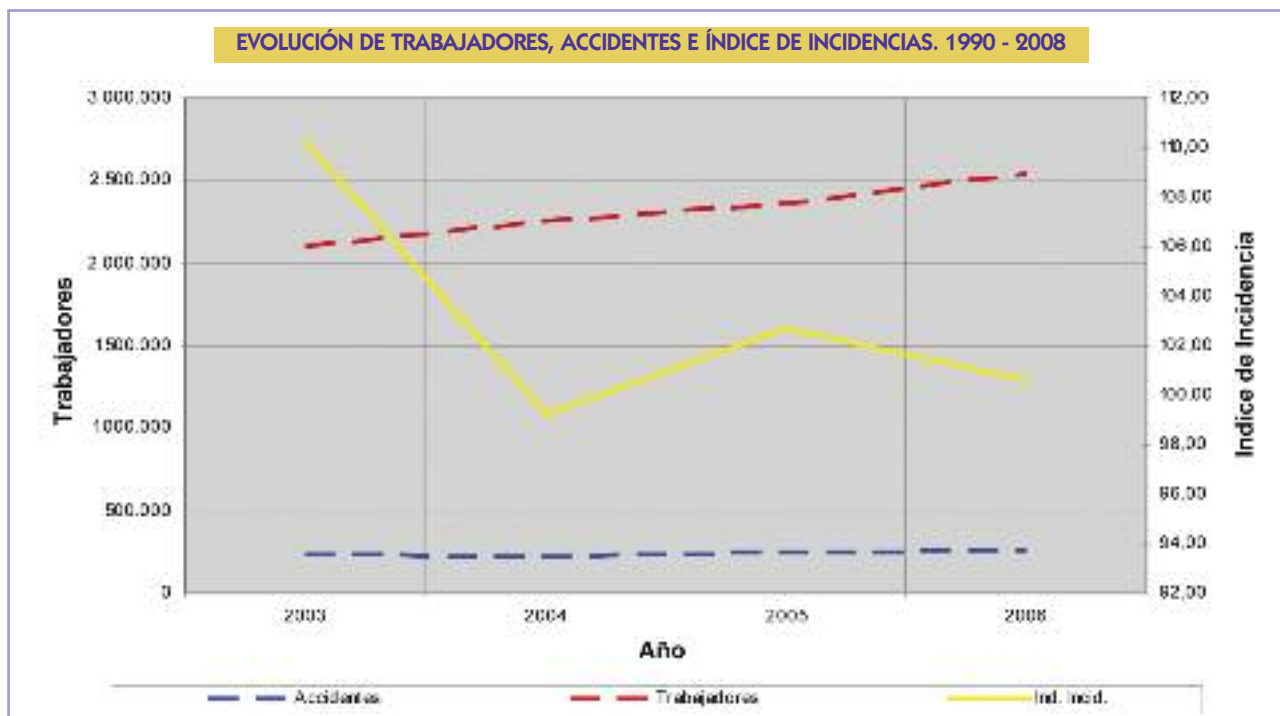
Entre medio de estas dos normas se aprueba el Real Decreto 171/04 que regula la Coordinación de Actividades Empresariales que deben realizar aquellos empresarios que concurren desarrollando trabajos simultáneamente en un mismo centro de trabajo, respecto del sector de la construcción. Ésta es una norma que aporta una interpretación conceptual genérica, pero que aplicada al sector de la construcción resulta muy

clarificante, no sólo de las funciones y responsabilidades de sus agentes, sino de los medios válidos para coordinar la prevención entre empresas, lo cual aplicado a la obra como centro de trabajo, resulta una ayuda para los participantes en ella a la hora de aclarar sus funciones y porqué están motivadas, hecho éste no suficientemente claro hasta esa fecha y que permitía escaparse por la tangente a figuras irresponsables, incumpliendo la normativa y malinterpretándola.

Coincide en 2004 también la publicación de la Guía Técnica que desarrolla el R.D. 1627/97 elaborado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (I.N.S.H.T.) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que no siendo una norma reguladora vinculante, sí resulta un instrumento muy importante puesto que en ella se incluyen recomendaciones e interpretaciones para el cumplimiento de dicho Real Decreto en el sector de la construcción.

TABLA 9-

	2003	2004	2005	2006
Accidentes	231.801	223.603	242.068	255.767
Trabajadores	2.101.650	2.253.225	2.357.225	2.542.925
Índ. Incid.	110,29	99,24	102,69	100,58



La tabla muestra que en este período el crecimiento del sector sigue un aumento considerable, pasando de los 2.101.650 trabajadores a los 2.542.925 y con una accidentalidad que sigue creciendo desde los 231.801 de 2003 hasta los 255.767 de 2006.

El índice de incidencia cae hasta un mínimo inferior al registrado en 1995 en 2004, sin embargo en 2005, hay un repunte que vuelve a ser descendente en 2006, cerrando el período con un valor del índice de incidencias similar al de 1995. Por lo tanto, la tendencia de este período vuelve a ser decreciente lo que significa que los conceptos preventivos de la normativa están siendo asumidos paulatinamente, aunque con demasiada lentitud, lo cual significa que hay un umbral de accidentes demasiado alto y que necesita otros alicientes para traspasarlo, quizás nuevas reformas normativas, quizás mejores campañas informativas o mayor presión sancionadora.

En definitiva, aun siendo la tendencia del

índice de incidencias de este período descendente, no consigue una disminución drástica de la accidentalidad. Se entiende, por lo tanto, que a pesar de los esfuerzos normativos y de asunción de responsabilidades realizadas son necesarias nuevas iniciativas que potencien una disminución drástica de la siniestralidad, especialmente las encaminadas a fomentar la integración de la prevención como promueven las últimas reformas normativas y las directrices de la Unión Europea. En ese sentido va el contenido del R.D. 604/2.006 con el que se cierra este período y que en el siguiente se estudiará si ha surtido los efectos esperados.

Período 2006 – 2008

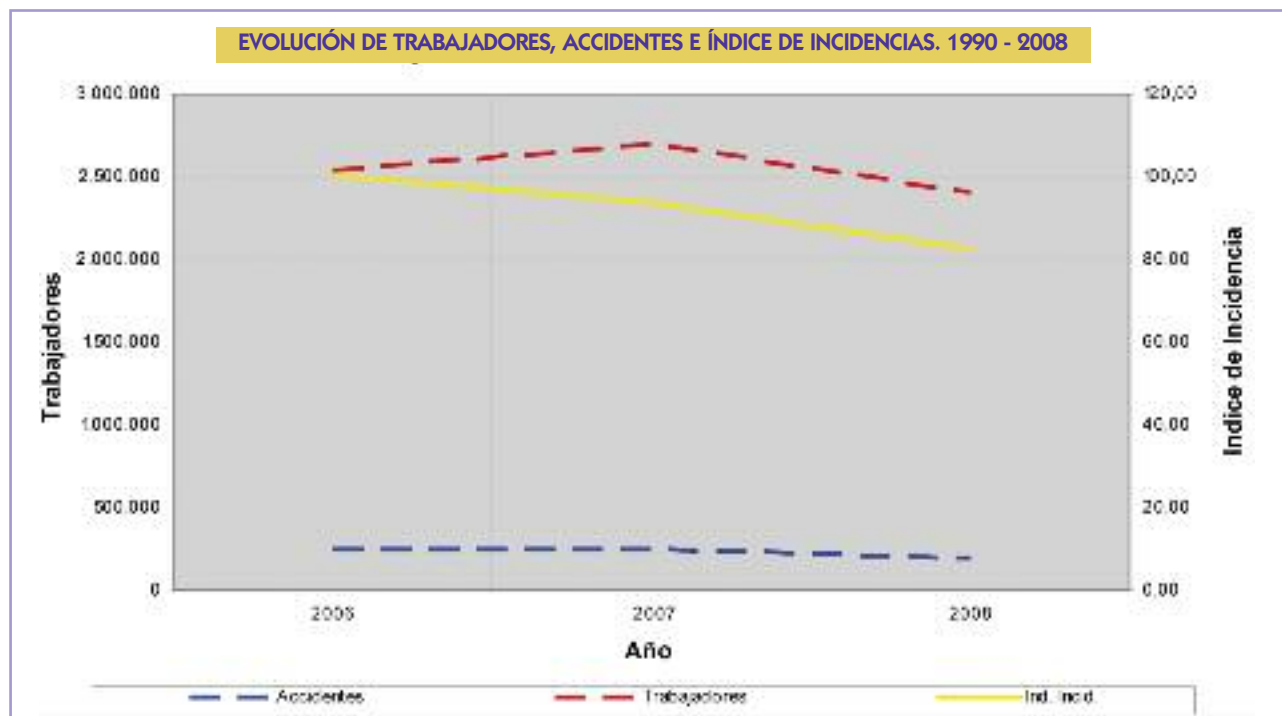
Comienza este período con la aprobación del Real Decreto 604/2006 que modifica al Reglamento de los Servicios de Prevención y las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción y se cierra en 2008 último año del estudio.

La siguiente tabla muestra cómo hay un máximo en el número de accidentes en 2006 y un descenso muy pronunciado en 2007 y especialmente en 2008, donde el número de accidentes baja de los 200.000 por primera vez en los últimos diez años. Sin embargo, la población expuesta sufre un máximo en 2007 y un descenso vertiginoso en 2008. El índice de incidencias no sólo rompe la barrera de los 100 puntos, sino que en 2008 consigue colocarse en el valor mínimo desde la aprobación de la Ley de Prevención dieciocho años atrás.

El R.D. 604/06 modifica dos normas críticas para el sector de la construcción, el Reglamento de los Servicios de Prevención y las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción, el objeto de las modificaciones incluidas busca fomentar la integración de la prevención promoviendo el uso del Plan de Prevención como herramienta básica para integrar la prevención, se promueve así mismo la auditoría de prevención como instrumento para valorar la

TABLA 10.-

	2006	2007	2008
Accidentes	255.767	253.222	198.370
Trabajadores	2.542.925	2.697.350	2.404.150
Índ. Incid.	100,58	93,88	82,51



integración de la prevención en las organizaciones y lanzar a la mejora continua de las organizaciones preventivas. Todo ello hace que se replantee la gestión preventiva en la empresa hasta la fecha y se dirijan los esfuerzos de los Servicios de Prevención, especialmente los propios, a la integración de la prevención por medio del diseño e implantación de un Sistema de Gestión de la Prevención que pasa a ser una herramienta fundamental de las organizaciones.

La tendencia con la que cierra el período, desde un punto de vista laboral, es preocupante, debido al descenso vertiginoso de la población empleada, aunque esperanzador debido al descenso relativo del número de accidentes a cifras no conocidas dentro del nuevo marco de seguridad laboral en España.

SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN

En el fondo el modo en que se enfoca la prevención en la normativa y el marco de funciones y responsabilidades que se definen no es otra cosa que lo que en el entorno empresarial se conoce como Sistema de Gestión, en este caso de la Pre-

vencción de Riesgos Laborales.

Las empresas españolas están familiarizadas con los Sistemas de Gestión a partir de la entrada en vigor de las normas ISO 9.001 de Calidad e ISO 14.001 de Medio Ambiente, que se habían diseñado e implantado en muchas empresas, especialmente en el sector de la ingeniería y de la construcción, fundamentalmente debido a que se valoraban en los concursos de proyectos, consultoría, direcciones de obra y ejecución con la Administración. Por lo tanto, la implantación no se realizaba en base a la necesidad de tener una mejora continua en la Calidad y en el Medio Ambiente, que es el objeto de ambas normas, sino en base a la tenencia, formal, de los certificados correspondientes.

En 1996 AENOR publica la norma UNE 81.900 de Sistemas de Gestión de la Prevención, la cual debido a su carácter experimental no puede ser certificada por una entidad externa. Sin embargo, los responsables de Sistemas de las empresas y las empresas Consultoras, llevados por la inercia de los Sistemas de Gestión de Calidad y Medio Ambiente, intentan desarrollar e implantar un “pro-

ducto” similar. Pero esta iniciativa muere por no ser la UNE 81.900 certificable y, por lo tanto, no tiene como resultado la obtención de un distintivo o sello que sirva en los concursos con la administración. Además, en el campo de la prevención las responsabilidades son muy importantes como para cumplir formalmente la normativa.

A partir del año 2003 aproximadamente las organizaciones demandan un modelo útil de Sistema de Gestión de la Prevención, puesto que es la mejor herramienta para definir internamente las responsabilidades, las funciones, el modo de cumplirlas, de comunicarse,... y surge con mucha fuerza la norma OHSAS 18.001, una norma internacional muy implantada en el mundo anglosajón y en el sector industrial. Resulta ésta una norma testada en empresas de primer nivel y en un ámbito internacional, que además define los mínimos en base a la normativa vigente del país donde se esté operando. Esta norma sí es certificable y comienza a difundirse.

Con la aprobación del R.D. 604/2006 la elaboración, implantación y posterior certificación de la norma OHSAS 18.001 supone un revulsivo. Las organizaciones la demandan,

la implantan y, cierran el ciclo con la mejora continua que ésta promueve. Ésta, sin duda, es una de las causas del descenso vertiginoso del índice de incidencias en el sector de la construcción, de hecho entre el listado de las 20 empresas constructoras con mayor facturación de España, sólo 2 no tienen certificado su Sistema de Gestión de la Prevención, es decir, el 90% lo ha hecho, mientras que en 2000 disponían de este certificado el 40% (ocho empresas).

Cabe destacar, por último, que el 80% de los accidentes se materializan en trabajadores asalariados en PYMES, empresas éstas, que no suelen disponer de personal propio dedicado a tareas preventivas ni de Sistemas de Gestión de la Prevención que ayuden a integrar la prevención dentro de la organización. Por lo tanto, la integración que se está consiguiendo en el sector de la construcción parte de los Sistemas de Gestión de las grandes empresas que, entre las obligaciones allí definidas, se recoge la gestión de la prevención con las subcontratas, especialmente en lo que se refiere a la vigilancia del cumplimiento de la normativa por éstas durante la ejecución de las obras.

La gestión de la prevención en las PYMES habitualmente está siendo externalizada a empresas consultoras expertas en la materia y autorizadas para desarrollar tal función, tales son los Servicios de Prevención Ajenos, los cuales tienen entre sus obligaciones valorar la integración de la prevención que se realiza en las empresas que tienen concertada esta gestión con ellas, siendo además responsables de promover la integración de la prevención en sus empresas clientes y, como tal, de asesorar al empresario para que así lo haga. Sin embargo, como ya se indica anteriormente, no está dando los resultados esperados, pues la siniestralidad entre las PYMES es excesivamente elevada.

CONCLUSIONES

La siniestralidad en el sector de la construcción en España ha ido *in crescendo* desde la aprobación de la Ley de Prevención en 1995 y hasta el año 2006, si se analiza la relación de accidentes respecto de personal expuesto; es decir, el índice de incidencias, puede verse como a partir del año 2000 se

produce un descenso paulatino. Este dato, respecto de la integración de la prevención, indica que los conceptos recogidos en el nuevo marco normativo están siendo asumidos y puestos en práctica y que cada vez más se está integrando la prevención, especialmente en las grandes empresas que disponen de mayores recursos, de una cultura empresarial más moderna y de personal propio dedicado a la gestión y control de la prevención.

La aprobación del Reglamento de los Servicios de Prevención y de las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción supuso una mejora en la definición de las funciones y responsabilidades en el sector de la construcción y, por lo tanto, sirvió como acicate para mejorar la integración de la prevención, pues resultaba más sencillo que cada agente interviniente en el sector asuma sus responsabilidades cuando sabe discriminar las suyas de las del resto.

Posteriormente se desarrolló la Ley 54/2003 de Reforma del Marco Normativo en Prevención. Ésta insistió en la necesidad de integrar la prevención, promoviendo al definir con mayor claridad algunas responsabilidades que no habían sido expuestas en la normativa anterior de modo conciso, incluyendo la obligación de designar nuevas figuras para la gestión de la prevención como el Recurso Preventivo. De nuevo, con la aprobación de esta norma, el índice de incidencia sigue disminuyendo y, por lo tanto, se mejoran las condiciones de seguridad y salud del trabajo.

Con la aparición del R.D. 604/06 se reformaron el Reglamento de los Servicios de Prevención y de las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción, dos normas claves para la gestión de la prevención en la construcción. Las reformas se establecieron en una sola y exclusiva dirección, integrar la prevención de riesgos laborales y el resultado, como ya se ha comentado fue muy bueno: la siniestralidad siguió disminuyendo.

Ciertamente, como también se ha expuesto, el descenso de la siniestralidad no ha resultado tan rápido como se esperaba y hasta los niveles que se desea. Esto se debe en gran parte a que la integración de la prevención

no se ha completado en las PYMES, las cuales aglutinan a gran parte de los trabajadores del sector, y también, a gran parte de los accidentes que se producen en el mismo, lo cual viene motivado por la escasez de recursos propios que dedican a este menester, o lo que es lo mismo, por la excesiva externalización de la gestión de la prevención.

Las funciones que determina la normativa vigente para las empresas consultoras especialistas en prevención de riesgos laborales, denominadas Servicios de Prevención Ajenos, respecto de aquellas a las que dan servicio, no están siendo implantadas hasta el límite que se les exige, pues por diferentes motivos, no están pudiendo conseguir que sus clientes, fundamentalmente las PYMES, integren la prevención en la empresa y, consecuentemente, el descenso de la siniestralidad en este segmento resulta más lento y complicado. Es decir, se está cumpliendo con las exigencias legales de un modo demasiado formal.

Uno de los motivos que impiden que las PYMES integren la prevención, que se lo exijan a sus Servicios de Prevención Ajenos o que les escuchen, procede fundamentalmente del gran déficit cultural existente en las organizaciones desde un punto de vista preventivo, percibiéndose ésta, la prevención, como un elemento ajeno, no sólo a la empresa, sino al propio sector, considerando la integración como la formación de un todo a partir de dos elementos heterogéneos naturalmente opuestos. Esta consideración no es sino la percepción de los empresarios y los trabajadores de estas empresas, por lo tanto para que esta percepción cambie, es necesario "reeducarles", o lo que es lo mismo promover e incentivar entre ellos una cultura preventiva. Para ello deben colaborar la administración, las organizaciones empresariales y los sindicatos, con campañas informativas y formativas, con ayudas y subvenciones que incentiven la mejora de las condiciones de seguridad y la contratación de personal especialista en prevención. ■