

LA MEJORA DE LA SEGURIDAD Y CONDICIONES DE SALUD EN EL TRABAJO DE LA CONSTRUCCIÓN. UN RETO PARA LAS EMPRESAS DE ESTE SECTOR A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI.

Lluís Maria Armengou Marsans

Profesor Titular

Departamento de Organización de Empresas

Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Resumen

En el sector de la construcción, desde siempre, pero en particular desde el inicio del siglo veinte, se ha manifestado una preocupación de la administración pública, de los organismos empresariales y de las organizaciones sindicales, por la mejora de la seguridad y de las condiciones de salud en el trabajo, preocupación expresada en las correspondientes disposiciones legales. En la realidad, estas leyes no han logrado que la siniestralidad disminuya, mostrando con ello su escasa eficacia. Analizando las causas de dicha ineficacia en el entorno del proceso constructivo podemos decir que la causa principal es la escasa motivación por parte de ciertos agentes de la construcción en cumplir con las exigencias del entorno legal.

Las empresas, a las puertas del siglo veintiuno, deben establecer una planificación estratégica en la que uno de sus objetivos sea mejorar la seguridad y las condiciones de salud en el trabajo, desarrollando políticas que favorezcan la motivación de toda la estructura organizativa, motivación que debe fundamentarse en el comportamiento ético frente a las exigencias del entorno legal.

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONDICIONES DE SALUD EN LOS TRABAJOS DE CONSTRUCCIÓN (1970-2000)

De 1970 a 1986

Tomamos como punto de partida el año 1970, en que apareció en nuestro ordenamiento jurídico la Ordenanza Laboral de la Construcción, Vidrio y Cerámica, que en su capítulo XVI establece la normativa respecto a la Seguridad e Higiene en la Construcción. Un año después fue promulgada la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que en su exposición de motivos dice :

“La sustancial transformación de las estructuras y procesos productivos operada en nuestro país durante estos últimos años y la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo que han provocado un aumento de la siniestralidad registrada en los accidentes de trabajo y

enfermedades profesionales, obligan a regular e intensificar, con carácter general, la puesta en práctica de las oportunas medidas de prevención, así como ordenar para su debido ejercicio, las potestades, funciones y facultades que han de dirigir o proveer cuanto fuera necesario para lograr una plena efectividad de tales medidas, y exigir las responsabilidades de carácter administrativo a que hubiera lugar por incumplimiento o inobservancia de las mismas.”¹

Para el desarrollo de estas ordenanzas se estableció por parte del Ministerio de Trabajo el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, creándose Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo en Sevilla, Madrid, Barcelona y Bilbao, y Gabinetes Técnicos provinciales en cada una de las capitales de provincia. Su misión era básicamente la de informar y formar a los empresarios y trabajadores en la materia. Ambas instituciones tenían sus correspondiente estructuras organizativas formadas por técnicos y médicos especialistas con todo su equipo auxiliar.²

Independientemente de este gran esfuerzo por parte de la Administración Pública, las grandes empresas constructoras se asociaron creando una Comisión Técnica de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción dentro de la Sociedad de Empresas de Obras Publicas de Ambito Nacional (SEOPAN) que, junto a otras organizaciones empresariales, como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (C.E.O.E.), organizó jornadas, congresos, etc. De ellas destacaremos la 1ª Jornada en Medicina y Seguridad de la Construcción en el año 1977, que fue el inicio de la aplicación concreta en las obras de los criterios de la seguridad integrada en los trabajos de la construcción.³

Con motivo de la participación de la Comisión Técnica de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción de SEOPAN en el IX Congreso Mundial de Prevención de Riesgos Profesionales de la Construcción, organizado por la AISS en Amsterdam (1980), se constató que nuestra legislación estaba al mismo nivel que la de los países industrializados de Europa Occidental. En sus conclusiones se estableció como proyección futura el desplazamiento de las políticas de prevención del macronivel del Estado al micronivel de la empresa.⁴

¹ Orden de 9 de Marzo de 1971, por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (BOE del 6 y 17 de Marzo).

² Orden del 7 de Abril de 1970 sobre formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (BOE de 16 de Abril), y Orden de 9 de Marzo de 1977 por la que se aprueba el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (BOE de 11 de Marzo).

³ Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo. I Jornada de Medicina y Seguridad en la Construcción. Conferencia : “La Seguridad Integrada en los Trabajos de la Construcción”, por Jackie Boisselier, Director General de la Sociedad Corporativa de Higiene y Seguridad de Francia y Presidente de la Asociación Francesa de Técnicos, Ingenieros y Médicos de Empresas, 1977.

⁴ Noveno Congreso Mundial de Prevención de Riesgos Profesionales, Amsterdam 6-9 de Mayo de 1980. Ponencia : Organización de la Prevención dentro de la Empresa, ponente : Josef Viaene (Bélgica), Comité National d’Action pour les Accidents (CNAC), 1980.

El profesor Viaenne expuso en dicho Congreso la siguiente orientación :

“El aumento constante y cada vez más inquietante de los peligros en los países industrializados requiere la aplicación constante de nuevas medidas y modalidades de intervención más eficaces. El poder central no siempre está en condiciones de controlar la diversificación, intensidad y dimensiones de estas amenazas ni puede siempre intervenir a tiempo. En muchos países, la autoridad trata desesperadamente de seguir la evolución, pero sus esfuerzos a menudo no dan lugar sino a una situación caótica, compuesta de millares de directrices que, como algunos afirman justificadamente, son en sí una fuente de peligros. Incluso en un país como los Estados Unidos en donde tradicionalmente y por principio se evita una fuerte intervención de la autoridad en la vida de la empresa, se han impuesto multitud de normas de seguridad a las empresas durante los últimos años. Ahora bien, el resultado no parece ser satisfactorio.

Dado que los riesgos difieren según la empresa y que además evolucionan de manera permanente con el tiempo, se ha llegado a la convicción en varios lugares de que el problema debe resolverse en la base. Las reformas inglesas y escandinavas atestiguan esta nueva consideración. Ahora bien, incluso en otras partes se hacen tentativas análogas. Por ejemplo, ciertos países incitan a las empresas a trazar su propia política de prevención, imponiéndoles la elaboración de un plan de seguridad anual.”

De 1987 a 2000

En 1987, producto de aquella filosofía, el legislador publicó el RD 555/1986 de 21 de Febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas. En su exposición de motivos dice :

“Las condiciones en que se desarrolla el trabajo y, fundamentalmente, las cifras de siniestralidad laboral en el sector de la construcción, así como la gravedad de muchos de los accidentes producidos, aconsejan abordar un tratamiento integral que propicie una actuación preventiva eficaz respecto de los riesgos profesionales que suelen presentarse en la construcción. Dicha actuación preventiva sólo puede efectuarse con eficacia mediante la planificación puesta en práctica, seguimiento y control de medidas de Seguridad e Higiene integradas en las distintas fases del proceso constructivo, así como de su mantenimiento y reparación, lo que debe lograrse a partir de la incursión de estas materias adecuadamente estudiadas y desarrolladas en el propio proyecto de obra. En consecuencia, efectuados los oportunos estudios, se ha considerado procedente establecer en los proyectos de construcción la inclusión de un

Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el que se recojan los requisitos y condiciones anteriormente indicados.”

Este estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que forma parte del proyecto de ejecución material de la obra, es la base para que el constructor, a su vez, realice un plan de Seguridad y Condiciones de Salud conforme a su metodología constructiva.⁵

La entrada de España en el Mercado Común (CEE) significó para nuestro ordenamiento jurídico un gran esfuerzo de adaptación, debido a la cantidad de Directivas que han incrementado enormemente la legislación, quedando derogadas antiguas leyes (algunas de ellas han pasado a depender de otros organismos de la administración pública).

Producto de esta adaptación es la transposición de la Directiva Europea 89/391/CEE, generando la Ley 31/1995 de 8 de Noviembre de Prevención de Riesgos Laborales, que es la norma legal por la que se determina el cuerpo básico de garantías y responsabilidades precisas para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo. Esta norma viene a sustituir parcialmente la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del año 1971, anteriormente mencionada.

Como consecuencia de esta nueva norma, se genera a su vez la Ley 1627/97 de 24 de octubre, por la que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción que, a su vez, moderniza el R. D. 555/1986 por la que se establecía la obligación de incluir un Estudio de Seguridad y condiciones de salud en el trabajo en el Proyecto de Ejecución Material, sustituyendo en parte el capítulo XVI sobre seguridad e higiene de la Ordenanza de la Construcción, Vidrio y Cerámica.

Toda esta evolución de nuestro entorno legal desde 1970 hasta nuestros días es un reflejo de la preocupación por la problemática de la siniestralidad laboral por parte de todas las instituciones estatales, empresariales y sindicales. La Ley 1627/97 tiene en cuenta que en las obras de construcción intervienen sujetos no habituales en otros ámbitos que han sido regulados con anterioridad. Así, la nueva norma se ocupa de las obligaciones del promotor, del proyectista, del contratista y del subcontratista (sujetos estos últimos que son los empresarios en las obras de construcción), así como de los trabajadores autónomos, muy habituales en las obras. Además, esta ley establece la figura del coordinador a nivel de proyecto y a nivel de obra, que puede ayudar a la gestión y dirección de la seguridad.⁶

⁵ R. D. 555/1986, de 21 de Febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de Edificación y de Obras Públicas. BOE 69/1986.

⁶ R. D. 1627/97, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción. BOE, núm. 256, de 25 de octubre de 1997.

Comentario a la exposición de motivos

Las exposiciones de motivos de cada una de las legislaciones marco y específicas de la construcción en los correspondientes periodos tratan de solucionar la problemática de la accidentabilidad y reconocen que no se ha conseguido crear una cultura de seguridad en el proceso constructivo, debido básicamente a la idiosincrasia de la construcción, a diferencia de la industria manufacturera, donde entran por un lado las materias primas y por el otro salen los productos manufacturados, disponiendo de una plantilla y de unas instalaciones más o menos estables con lo que las campañas de formación e información hacia los trabajadores alcanzan los objetivos establecidos. En cambio, en la construcción intervienen gran cantidad de empresas que convergen en un lugar para realizar la construcción y, una vez llevada a cabo, inician el proceso de nuevo en otro lugar, con una nueva contratación de empresas y trabajadores (aunque estas empresas están coordinadas por una dirección facultativa y otra técnica, y ambas a su vez son dirigidas por una propiedad).

Las obras de construcción se diferencian de las industrias en cuanto que constituyen centros de trabajo a menudo inestables y siempre de una duración limitada. Los trabajos se realizan a cotas que varían constantemente, ya sea en altura o por debajo de rasante. Lo normal para los trabajadores de la construcción es desplazarse en la altura al borde del vacío, o bien en el interior de zanjas, con riesgo de accidentarse.⁷

ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y SU COMENTARIO

Análisis estadístico del sector

Seguidamente analizaremos la estadística que nos ofrece el Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña en el período del 1/1/1988 al 31/12/1998. Puede observarse que, en el sector de la construcción, el número de accidentes con respecto a la población ocupada es prácticamente constante. Pero también podemos observar que, en proporción, disminuye el número de accidentes mortales y los de cierta gravedad, pero aumentan los accidentes de tipo leve.

SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN CATALUÑA

| SINIESTRALIDAD LABORAL | | | | | INCIDENCIA | ACTIVIDAD |
|------------------------|------|-------|--------|-------|------------|-----------|
| Año | Leve | Grave | Mortal | Total | Número de | Número de |

⁷ Jackie Boisselier, *Tratado de Higiene y Seguridad en el Trabajo*. 1976.

| | | | | | trabajadores ocupados en el periodo | accidentes por cada 100 trabajadores |
|------|--------|-----|----|--------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1988 | 18.866 | 403 | 53 | 19.322 | 158.600 | 12% |
| 1998 | 26.909 | 369 | 44 | 27.320 | 215.400 | 13% |

Fuente : Información Estadística del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña, Boletín 112, octubre 1999.

Comentarios al análisis estadístico

Hemos visto el gran esfuerzo legislativo de adaptación a las exigencias de las nuevas tecnologías, así como a las nuevas teorías de la gestión y dirección de empresas, y hemos constatado un gran esfuerzo en la implantación de instituciones especializadas en la prevención de riesgos laborales. Pero, a la vista de los resultados estadísticos, podemos constatar su escasa eficacia. Las causas han sido, a mi entender, las siguientes:

Tal como hemos dicho, en el proceso constructivo intervienen diferentes agentes, desempeñando cada uno de ellos una función específica dentro del proceso. El promotor desea buscar viabilidad a su inversión; el proyectista busca una satisfacción profesional en el bien hacer de su proyecto, y el constructor simplemente busca ganarse la vida construyendo. Pero cada uno de ellos ve la seguridad con una perspectiva diferente.

La diversidad de agentes que intervienen en el proceso constructivo hace que se diluya las funciones y responsabilidades en la materia :

a) El promotor no considera que el volumen económico de la seguridad tenga una importancia tal para que se contabilice en su balance y, al no tener un asiento contable, carece de sentido la certificación correspondiente en la realización de la obra.

b) El proyectista, al realizar su proyecto de ejecución material, está preocupado por la calidad de la obra a ejecutar y por su coste; algunas veces está preocupado también por la correcta programación de la obra. Pero pocas veces piensa que aquel proyecto lo harán realidad no solamente los materiales, maquinas, útiles y herramientas, sino que además debe considerar el servicio del trabajador. Por este motivo, no da la suficiente importancia al estudio de seguridad.

c) El constructor, a su vez, debe realizar el plan de Seguridad y Condiciones de Salud conforme a su tecnología, pero, teniendo en cuenta el estudio de seguridad ya realizado por el proyectista -estudio que suele ser inviable-, ante la falta de motivación de los otros agentes, realiza una simple fotocopia de aquel estudio de seguridad y lo entrega a la

autoridad laboral competente para cumplir las exigencias de la legislación.

La falta de motivación también viene reflejada porque los estamentos públicos no premian el cumplimiento de las exigencias del entorno legal (por ejemplo, estableciendo una bonificación en la cotización de la Seguridad Social para aquellas empresas que tuvieran escasa accidentabilidad debido a una buena gestión y dirección en la materia). Sin embargo, se castiga duramente, mediante sanciones administrativas, que pueden oscilar entre 50.000 pesetas la sanción leve hasta 100.000.000 de pesetas la sanción grave.⁸

La administración del Estado y los entes autonómicos han establecido un plan de actuación inmediato para el año 2000, a fin de conseguir la inflexión de la creciente tendencia de la accidentabilidad. En principio, a través de los centros de Seguridad e Higiene de las provincias, se realizarán las siguientes intervenciones :

- 1) Asesoramiento a empresas que tengan un alta siniestralidad, pero que dispongan de una buena organización en prevención de riesgos.
- 2) Control de la calidad de la actuación de los servicios de prevención de las mutuas accidentales de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.
- 3) Actuación sobre empresas del sector de la construcción.
- 4) Actuación sobre las empresas de trabajo temporal.

LA SEGURIDAD Y CONDICIONES DE SALUD EN LOS TRABAJOS DE CONSTRUCCION A LAS PUERTAS DEL SIGLO VEINTIUNO

¿ Cómo se puede conseguir este cambio de actitud, para que la seguridad y condiciones de salud sean las idóneas en los trabajos de construcción y se considere como un objetivo más a alcanzar, sin ninguna postergación frente a otros objetivos como la calidad, el coste, y el tiempo de ejecución material?

Mi experiencia profesional me ha demostrado que la única estrategia para conseguir el cambio de actitud hacia la seguridad y condiciones de salud en el trabajo en todos los niveles jerárquicos empresariales es convencer a la dirección de las empresas principales que intervienen en el proceso constructivo que se considere el comportamiento ético de los trabajadores, pues la integración de estos comportamientos éticos, liderados por la alta dirección, da como resultado una imagen de empresa cuyo objetivo es el bien hacer constructivo mediante el cumplimiento del entorno legal, mejorando así la competitividad de las empresas que se enfrentan en sus respectivos mercados inmobiliario, de la ingeniería, etc.

⁸ Ley de Prevención de Riesgos Laborales 31/1996, de 8 de Noviembre. BOE núm. 269 de 10 de Noviembre. Artículo 49, Sanciones.

Un ejemplo de política general de un constructor que desee destacarse por su comportamiento lo podemos expresar en el siguiente código ético:⁹

1. Nuestra actividad como constructor se desarrolla en los campos siguientes : Edificación, obra industrial y obra civil.
2. Queremos desarrollar nuestra actividad con un eficaz comportamiento ético de toda nuestra organización empresarial.
3. Deseamos esforzarnos de forma continuada en conseguir una organización óptima en toda la explotación de nuestra empresa.
4. Partimos del supuesto que sólo un trabajo de calidad realizado de acuerdo con el estado actual de la tecnología es el que, a la larga, puede asegurar la supervivencia de nuestra empresa.
5. Nuestros estudios de ofertas de obra se basan en la exigencia de la explotación, no debiendo admitir ningún encargo a precios bajos.
6. En todos los contratos queremos esforzarnos en realizar una ejecución de obra lo más racional posible. Esto comprende una planificación del trabajo, una coordinación de las actividades constructivas, una organización adecuada y un control permanente de rendimientos y costes, así como realizar los contratos con el mínimo riesgo posible y con la prevención adecuada para evitar los riesgos laborales.
7. La colaboración dentro de la organización empresarial se basa en la dignidad humana, la confianza mutua, la buena voluntad, el deseo de trabajar y, especialmente, un comportamiento ético en las relaciones laborales.
8. La colaboración con terceros se basará en una actitud honorable y concreta.
9. En todas las actuaciones de la explotación debe presidir el interés total al negocio, considerado como empresa y como comunidad de hombres activos.
10. Para la consecución de nuestros objetivos estableceremos una planificación estratégica anual donde se especificarán las estrategias a seguir, el coste que dicho desarrollo significará para la empresa y su seguimiento a lo largo del tiempo.

Un código ético como el que muestra esta constructora para enfrentarse con los problemas que la vida real presenta y encontrar sus correspondientes soluciones no se puede dejar a la simple intuición profesional de cada uno de los componentes de la empresa, sino que debe establecerse una formación activa y cíclica para que el personal vea y comprenda la necesidad de aplicar dicho código y hacerlo de esta manera operativo.

Creo que una empresa que, en primer lugar, cumpla las normas del entorno legal; en segundo lugar busca el bien y lo practica en sus acciones y, en

⁹ Gerhard Dressel, *Organización de la empresa constructora*. Editores Técnicos Asociados, 1976.

tercer lugar, posibilita y favorece el desarrollo de virtudes en las personas implicadas: es una empresa ética.¹⁰

La mejora de la seguridad y de las condiciones de salud en el trabajo no es más que un comportamiento ético, tal como lo hemos definido anteriormente.

¹⁰ AAVV., *Ética y empresa : una visión multidisciplinar*. Fundación Argentaria, 1997.