



LA GESTIÓN PREVENTIVA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA: NECESIDAD DE MEJORA

Morales Aragón, Alejandro¹; Del Río Merino, Mercedes¹

¹ Universidad Politécnica de Madrid

PALABRAS CLAVE: Gestión, Prevención, Riesgos, Legislación

RESUMEN

La alta siniestralidad observada en el sector de la construcción justifica el OBJETIVO de proponer mejoras en sus sistemas de gestión de la seguridad y salud.

Para ello se propone como METODOLOGÍA:

1. Analizar el sector a nivel nacional, empleando tanto de las bases de datos oficiales, como de la bibliografía existente.
2. Analizar los distintos sistemas de gestión existentes en el ámbito internacional, para posteriormente tratar de adaptar al contexto español las medidas más aplicables.

Tras un análisis de las condiciones económicas, laborales, sociales y de siniestralidad del mismo, se obtienen los siguientes RESULTADOS:

- El trabajador más común del sector de la construcción en 2019 fue un hombre español de entre 35 y 44 años, con la primera etapa de la ESO, contrato indefinido o bien temporal de entre 4 y 6 meses, a tiempo completo y con una ganancia anual bruta de en torno a los 18900€.
- No obstante, en segundo lugar, la empresa más común con trabajadores en 2017 fue una dedicada a la "construcción de edificios", con 3 empleados contratados a jornada completa, que presentó un volumen de negocio en el año de 259850€ y obtuvo un beneficio anual de 22052€.
- La subsistencia de la actividad constructiva pasa por una ampliación del espectro productivo del sector (incorporando la solución a nuevas demandas como la eficiencia energética y el cumplimiento de la normativa medioambiental), así como por un incremento de los beneficios de las empresas y trabajadores, de forma que la generación de valor del proceso edificatorio no se concentre de forma tan alta en unas pocas fases. Para alcanzar niveles de estabilidad y éxito económicos equiparables a los expuestos en la industria, el comercio o la hostelería, es necesario que el proceso edificatorio aumente la generación específica de valor a todos los niveles, tanto el puramente económico como el relacionado con los recursos humanos del sistema. Es precisamente una propuesta de mejora de la gestión de la edificación, la cuestión central que aborda este trabajo.



CONTART

- Detrás de los accidentes más graves siempre suele haber una causa material directa, sin perjuicio de que una deficiente gestión preventiva pueda agravar las circunstancias que envuelvan al siniestro.
- A pesar de que las normas de desarrollo de la LPRL son muy numerosas, el grueso del esquema preventivo tipo y sus especialidades en materia de construcción quedan definidos en unas pocas normas. Numerosos conceptos quedan indeterminados.
- La cultura preventiva en construcción no es adecuada.
- El sector es inmensamente resistente al cambio y a la adopción de nuevas soluciones y medidas, especialmente cuando estas se plantean desde el ámbito exclusivamente legislativo.
- Es necesario reducir la excesiva burocratización de la gestión preventiva.

Por todo ello, aparece como **CONCLUSIÓN** la necesidad de formular mejoras en el sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción que permitan reducir la siniestralidad.

INTRODUCCIÓN

La siniestralidad en construcción es de las más altas dentro de los sectores productivos españoles. Ya desde las primeras revisiones llevadas a cabo por el Observatorio Nacional de Condiciones de Trabajo, queda claro que los accidentes de trabajo en obras de construcción son más numerosos que en el resto de sectores (Observatorio Nacional de Condiciones de Trabajo, 2019), cuestión que tampoco pasa desapercibida ni para la Comisión Europea en la "Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)" (Comisión Europea, 2007), ni para el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo (INSST) en la "Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020" (INSST, Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, 2015). En ese sentido, conviene aclarar que el parámetro que más objetivamente mide la presencia de accidentes no es el número total, sino el denominado "índice de incidencia", que tiene en cuenta la relación entre accidentes totales y trabajadores expuestos. Según datos de mayo de 2019, el índice en construcción, es pues casi 3 veces mayor en construcción que en servicios, y más de 2 veces superior al índice total para todos los sectores conjuntamente. Sí es cierto, también, que examinando la evolución respecto del último año este índice se ha reducido en un 5'6%, reducción cercana a la disminución media total de todos los sectores, que fue de un 5'2%. En el "Informe anual de accidentes de trabajo en España (2017)" (INSST, Informe anual de accidentes de trabajo en España (2017), 2018) se analiza la tendencia evolutiva de los índices de incidencia por sectores, lo que descubre algo que no es nuevo: la siniestralidad en construcción decae abruptamente entre 2008 y 2013, para repuntar levemente a partir de 2014. Resulta obvio que a menos producción acaecerán menos accidentes.



DESARROLLO / METODOLOGÍA

El estudio analizará el sector a nivel nacional, empleando los datos tanto de las bases oficiales elaboradas por algunos de los principales organismos públicos competentes, como de parte de la doctrina existente.

El objetivo de este examen es identificar las características principales del sector: trabajadores y empresarios "tipo" y características de la siniestralidad en construcción; todo ello para detectar las debilidades del actual sistema de gestión de riesgos, como paso previo a proponer mejoras sobre el mismo. La modificación y mejora del sistema de gestión de la seguridad y salud en obra resulta imprescindible, como se expondrá a continuación y entre otras razones, por las elevadas cifras de siniestralidad que arroja el sector, y por de la influencia que tiene la gestión que la empresa hace de los riesgos en los accidentes.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Respecto del rango de edad, el "Informe sobre el sector de la construcción 2018" (Observatorio Industrial de la Construcción, Informe sobre el sector de la construcción 2018, 2019) detecta un envejecimiento paulatino del sector, al haber ido decreciendo la presencia de trabajadores menores de 35 años y crecer, casi con la misma curva, la de mayores de 35. Parece ser, no obstante, que las contrataciones del segmento de los 16 a los 24 años sí registra un freno al descenso desde finales de 2014, lo que revela una mayor dependencia de este colectivo del trabajo en construcción. Este hecho es analizado también en el informe "Envejecimiento activo en el sector de la construcción" (Observatorio Industrial de la Construcción, Envejecimiento activo en el sector de la construcción, 2019), donde se estudia el fenómeno desde varios puntos de vista, entre ellos, el de las ocupaciones desempeñadas por los mayores de 55 años, que son en su mayor parte albañiles (31'6%), seguidos de gerentes (6'7%) electricistas (6'2%) y fontaneros (5'3%).

En relación con el nivel formativo que presentan los trabajadores de la construcción, el Observatorio refleja una serie de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) que, valorados a lo largo de los años, ofrece un panorama a priori esperanzador: el sector, aunque muy lentamente, está ganando formación. Viendo cada curva, queda claro que el porcentaje de trabajadores que habían superado la ESO se mantuvo estable durante la crisis, llegando incluso los contratados con Educación Superior (Bachillerato, Formación Profesional o Universitaria) a incrementar su presencia entre 2013 y 2014. Esto, por supuesto, no significa que no se destruyeran empleos, sino que, aun destruyéndose, la presencia de graduados en ESO y titulados Superiores se mantuvo o aumentó. Contrasta enormemente con esta cifra la de los trabajadores sin formación o con solamente Educación Primaria, cuya presencia se redujo del 24% al 10% durante la crisis. Si a la destrucción de empleo que se registró en ese periodo se añade que estrato formativo que más presencia porcentual perdió durante los años de recesión, la conclusión es que el desempleo se centró principalmente en los trabajadores menos formados, de forma que durante la crisis, el sector expulsó a los menos formados y atrajo a los más formados.

Sobre la presencia de nacionales de otros países en el sector de la construcción español, ilustran la cuestión las "Estadísticas de autorizaciones de trabajo a extranjeros" (Subdirección General de Estadísticas y Análisis Sociolaboral del Ministerio de Trabajo, 2019). En primer



CONTART

lugar, destaca el hecho de que el sector no es uno de los que presenta mayor número de nuevas autorizaciones de extranjeros. De las 8325 autorizaciones concedidas en 2019, 440 lo fueron para trabajar en construcción (5%), 324 para industria (4%) y 752 para el sector agrario (9%). Las actividades relacionadas con los servicios, como se ve, se llevan la mayor parte de la mano de obra extranjera, ocupando en 2018 a 5427 nacionales de otros países (65%), todo ello, según datos extraídos de las "Estadísticas de autorizaciones de trabajo a extranjeros". No obstante, la cifra de nuevas autorizaciones solamente refleja la entrada de nuevos extranjeros, pero no de la presencia total de los mismos en el sector. La cifra verdaderamente útil es la de trabajadores extranjeros afiliados a la seguridad social en situación de alta laboral: estos serán los extranjeros que efectivamente estén trabajando a ojos del sistema. Esta cifra, de nuevo, es similar a la de nuevas autorizaciones, pues los empleados extranjeros en construcción suponen un 8% del total, los de industria un 7%, agrario 10% y servicios un 73%. La curva que describe el empleo en el sector ya es conocida: decae abruptamente desde 2009 hasta 2014, para ir subiendo poco a poco desde entonces. Esta circunstancia parece indicar que los empleos ocupados por los extranjeros en la construcción son los que más sufren las inclemencias del mercado, es decir, los menos cualificados. Precisamente esta distribución es la que, a nivel nacional (no solo en el sector de la construcción) presenta el trabajo de extranjeros.

Otro aspecto a tener en cuenta en este análisis del mercado laboral constructivo es el relativo a los tipos de contrato de los trabajadores empleados en el sector. Observando los porcentajes del año 2019 recogidos por el INE, se aprecia una evidente temporalidad, toda vez que mientras que un 43% de trabajadores tiene en la construcción trabajo indefinido, un 31% lo tiene temporal. La ratio es mucho más favorable al trabajador en sectores como la industria (1 contrato temporal por cada 4 contratos indefinidos) o los servicios (1 contrato temporal por cada 3 indefinidos). La agricultura, por su parte, presentó en 2019 cifras más acusadas de temporalidad, al haber 1'3 contratos temporales por cada contrato indefinido.

Puesto que un 31% de los trabajadores de la construcción tiene un contrato temporal, la siguiente cuestión a determinar es la entidad de dicha temporalidad, es decir, la duración del contrato. De nuevo recurriendo a los datos que recogió el INE en 2019, se tiene que la duración más frecuente es la que va de 4 a 6 meses, proyectándose sobre 26200 personas. Le sigue la horquilla de 1 a 3 meses, con 21600 personas. Los contratos de un día son casi inexistentes, y hay más personas contratadas durante más de 3 años, que personas contratadas por entre 2 y 3 años.

Otro parámetro esencial a la hora de caracterizar el tejido laboral de un sector es el horario, es decir, la distribución de la jornada de trabajo. La cuantificación objetiva de esta magnitud la facilita de nuevo el INE, que muestra que, en 2019, el 95% de los trabajadores de la construcción ocuparon puestos de trabajo a tiempo completo. La tendencia es similar en otros sectores salvo en la hostelería, que presenta niveles más altos de jornadas a tiempo parcial.

Hay otra variable que se considera fundamental que caracteriza en la relación laboral: el salario. El INE mide los salarios según dos parámetros: las Encuestas de Estructura Salarial (EES) (INE, Encuestas de Estructura Salarial, 2014) y el Índice de Precios del Trabajo (IPT) (INE, Índice de Precios del Trabajo, 2019). La EES cuatrienal de 2014 permite obtener ilustrativas conclusiones por ocupación y sector, como la ganancia media anual de la y la



CONTART

ganancia media por hora. Las retribuciones en la industria son un 19% superiores a las de la construcción, y un 22% superiores a las de los servicios. Si se toma el dato de la ganancia anual, la construcción supera a los servicios solamente en un 2%. No obstante, comparando con la ganancia por hora de trabajo, se aprecia cómo la hora de trabajo en construcción se paga un 17% por debajo de la de la industria y un 9% por debajo de la hora trabajada en el sector servicios. No se debe olvidar en este punto que las cuantías de los salarios en construcción encuentran su regulación a nivel nacional en el Capítulo VII del vigente Convenio Colectivo del sector, contenido en la Resolución de 21 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Empleo (Convenio).

En cuanto al número de empresas, según el Directorio Central de Empresas (DIRCE), en 2017 las empresas de construcción supusieron el 19'6% del total de empresas activas en España, sector superado únicamente por el comercio (22'1%) y muy alejado del tercer sector en importancia según número de empresas activas: la hostelería (8'6%). En relación con esto, la encuesta "Estructura de la industria de la construcción" (Ministerio de Fomento, 2017) arroja datos de sumo interés para comprender la realidad del sector. Uno de ellos es, por ejemplo, que en 2017 casi el 38% de las empresas se dedicaba a la construcción de edificios, siendo esta la actividad más amplia del sector. Del mismo modo, la gran mayoría de las empresas del sector no contaron en dicho año con trabajadores asalariados (casi el 57%), suponiendo las empresas de más de 50 trabajadores solamente el 0'35% del tejido empresarial nacional.

Por su parte, cruzando estos datos con el de los perfiles de asalariados, se tiene que la mayor parte de los trabajadores (38'25%) fue contratado en empresas de entre 1 y 9 empleados.

Una segunda variable importante es el valor de la producción del sector, que la encuesta "Estructura de la industria de la construcción" concentra en las actividades de "construcción de edificios" (36.706.900.000€), "promoción inmobiliaria" (26.238.900.000€) e "instalaciones" (24.514.400.000€). Hay que recordar que estas tres actividades, como ya se ha visto, son las que concentran también mayor número de empresas y trabajadores. No obstante, al igual que en el punto anterior, las conclusiones deberían sacarse no solo respecto del valor económico en total, sino teniendo en cuenta el número de empresas. De este modo, aunque la construcción de edificios mueva más volumen de negocio en el sector, al haber mayor número de empresas, cada una genera, de media, menos volumen de negocio que las instalaciones, que alcanzan el puesto segundo de la escala; o la promoción inmobiliaria, que viene a ser el número uno del sector en generación de valor por empresa. Relacionado con el valor de la producción o cifra de negocios del sector, se hallan los beneficios económicos que perciben las empresas, el Ministerio de Fomento indica que el excedente bruto de explotación del sector fue en 2017 de 11024'9 millones de euros, cantidad que resulta de desglosar los ingresos y los gastos. Comparando con otros sectores durante 2017, y según datos del INE (2019), se observa que: el comercio tuvo un excedente bruto de 39101'40 millones de euros; la industria 64881'74 millones de euros; y el sector servicios 89993'30 millones de euros. No obstante, no sería justo comparar beneficios en abstracto, sin tener en cuenta el número de empresas de cada sector.

Cotejando con esto último, se obtiene una lectura muy distinta: la construcción es una actividad que, en 2017, salió mucho menos rentable al empresario que se dedicó a ella que el comercio, la industria o los servicios. Concretamente, un empresario del comercio ganó de



CONTART

media casi el doble más que uno de construcción, uno de la industria más de 14 veces más, y uno del sector servicios casi 12 veces más. Obviamente estas cifras son gruesas, y pasan por alto muchas otras características esenciales de cada uno de los sectores, como el coste de las inversiones iniciales para comenzar el negocio, los riesgos y dificultades específicas que pueda haber, o los conocimientos y los requisitos concretos del sector que se deban reunir para tener éxito como empresario. No obstante, no sería justo valorar las cifras de beneficios de los sectores, de forma global y en bruto, y sin hacer más apreciaciones.

También es útil diferenciar los beneficios empresariales en función de las actividades concretas dentro del sector de la construcción. Como en el análisis anterior, se promediará en función del número de empresas. Los datos siguen siendo de 2017. La conclusión es que la construcción de edificios, que resulta la tarea más habitual del sector, es también la segunda menos rentable, solo por delante de los acabados. Dedicarse a la promoción inmobiliaria, por el contrario, genera 3 veces más ganancias que hacerlo a la construcción de edificios. Del mismo modo, sorprende que el salario bruto anual más común de los trabajadores del sector (18900€) resulte mayor que el beneficio empresarial medio de un empresario dedicado a la construcción de edificios o a los acabados. Como antes, se debe repetir que estas cifras meramente económicas pasan por alto muchas otras características esenciales de cada una de las actividades concretas, como el coste de las inversiones iniciales para comenzar el negocio, los riesgos y dificultades específicas que pueda haber, o los conocimientos y los requisitos concretos del oficio que se deban reunir para tener éxito como empresario.

En cuanto a la siniestralidad del sector, el mismo INSST, a través del meritado Observatorio, publicó un estudio denominado "Actividades prioritarias en función de la siniestralidad 2017" (INSST, Actividades prioritarias en función de la siniestralidad 2017, 2018), en el que se tratan de localizar, a través de las estadísticas del Ministerio de Trabajo, ocupaciones concretas especialmente vulnerables desde el punto de vista de la siniestralidad. Dicho estudio sitúa tanto a la construcción de edificios como a la construcción especializada dentro de los trabajos prioritarios, tanto por el índice de incidencia en sí, como por el número de afiliados, y teniendo en cuenta tanto los accidentes leves, como los graves, muy graves y mortales. Otras ocupaciones que sufren también esta especial presencia de accidentes son: la industria de la alimentación; la agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas; la fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo; y el transporte terrestre y por tuberías. Continuando con la revisión del material elaborado por el INSST, el documento "Actividades económicas con mayor siniestralidad, penosidad, y peligrosidad: sector de la construcción" (INSST, Actividades económicas con mayor siniestralidad, penosidad, y peligrosidad: sector de la construcción, 2010) realiza un exhaustivo análisis de la siniestralidad del momento, centrado principalmente en el periodo 2008-2010. Dentro de sus conclusiones, merece la pena reproducir los fragmentos que siguen: *"Si se toma como referencia el grupo de actividad correspondiente a la Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles, que es el que presenta, globalmente, una menor tasa de incidencia (T.I) de accidentes dentro de este sector, se puede afirmar que el resto de grupos de actividad duplican, cuadriplican, quintuplican e incluso, llegan a multiplicar por nueve, su T.I. Los grupos de actividad que presentan mayores T.I. son la Construcción de redes, la Demolición y preparación de terrenos y Otras actividades de construcción especializada. (...) Analizando el efecto de la edad por grupos de actividad, la mayor tasa de incidencia la presentan los trabajadores jóvenes en la Construcción de redes. Sin embargo, cuando se seleccionan los accidentes de peor*



CONTART

repercusión, es decir los calificados como graves o mortales, se detecta una tendencia inversa en relación a la edad, es decir, la incidencia de accidentes graves+mortales va incrementándose de forma progresiva según avanza la edad del trabajador, para seis de las nueve divisiones de actividad que están consideradas en el sector de estudio. (...) destaca cuatro categorías principales donde los accidentes han tendido a aglutinarse. Estas son los sobreesfuerzos físicos sobre el sistema musculoesquelético, los golpes resultado de caídas, los golpes resultado de un tropiezo o de un choque con un objeto inmóvil y los choques o golpes con objetos que se desprenden. En este mismo sentido, el análisis del Agente material asociado a la forma de contacto (instrumento o aparato con el cual se produjo las lesiones la víctima) revela que en el sector de la Construcción, los tres agentes materiales más frecuentemente involucrados en el accidente han sido: los materiales de construcción, las superficies de circulación al mismo nivel y las cargas manipuladas a mano. (...) En cuanto al estudio de causas realizado para los accidentes mortales investigados por las CCAA, el sector de la Construcción destaca fundamentalmente, con respecto al resto de sectores, en los factores relativos a espacio, accesos y superficies de trabajo, en concreto en lo relativo a Ausencia o deficiencia de protecciones colectivas frente a caídas, la Falta de seguridad estructural o estabilidad de paramentos, las Aberturas y huecos desprotegidos, la Ausencia o deficiencia de elementos de montaje y la Falta o deficiencia de entibación en zanjas o taludes. Fijando la atención en las causas relacionadas con la gestión de la prevención, de los accidentes mortales en el sector Construcción, han destacado el Fallo o inexistencia de actividades dirigidas a la detección de riesgos, No poner a disposición de los trabajadores las prendas o equipos de protección necesarios), las Medidas preventivas propuestas en la evaluación de riesgos insuficientes o inadecuadas, la Inexistencia o insuficiencia en la programación de las medidas preventivas propuestas y los Procedimientos inexistentes, insuficientes o deficientes para la coordinación de trabajadores de una o varias empresas.”

Otro estudio más reciente y centrado exclusivamente en los accidentes mortales, el “Análisis de la mortalidad por accidentes de trabajo en España 2015” (INSST, Análisis de la mortalidad por accidentes de trabajo en España 2015, 2017) abunda en lo ya detectado en 2010, señalando que es el sector de la construcción el que acumuló más número de accidentes mortales investigados en 2015, por delante de la industria, servicios o agrario.

Las causas principales detectadas en las investigaciones de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas siguen estando, a la luz de los resultados de las investigaciones, muy relacionadas con la gestión y organización preventiva y con la falta de medidas de protección. Concretamente, se aprecia cómo el sector de la construcción es, de entre todos los examinados, el que más identifica como causas de los accidentes las cuestiones de gestión y organización de la prevención, y el que menos culpa a las condiciones estrictamente materiales. Los datos barajados en el análisis vuelven sobre un extremo que se repetirá más adelante: la situación actual de la siniestralidad en el sector tiene mucho que ver no solo con ciertas deficiencias materiales que tienden a darse, sino también con lo que a priori parece una muy escasa cultura preventiva. Como complemento de lo anterior, si lo que se analizan son exclusivamente las investigaciones de accidentes de trabajo realizadas a nivel nacional por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), las conclusiones tienden a ser un poco distintas. De los 188 accidentes mortales traumáticos investigados por la ITSS en 2017, la gran mayoría fueron caídas de altura (61), aplastamientos (37) y atrapamientos (27), tal como exponen el estudio “Caracterización de los accidentes de trabajo mortales 2017” (ITSS,



CONTART

Caracterización de los accidentes de trabajo mortales 2017, 2018). Dentro de la caída de altura, la inmensa mayoría son “desde una cubierta/tejado/forjado/plataforma elevada”, o “desde cubierta por rotura de placa translúcida (sin protección/protección incorrecta)”, seguido por “desde escalera” y “por terraplén/talud con vehículo”. Como se observa a simple vista, todos los modos más habituales de la caída de altura (que es, a su vez, la causa principal de accidente mortal), se desarrollan o bien de forma exclusiva, o bien fundamentalmente en obras de construcción. En cuanto a los aplastamientos, suceden fundamentalmente por “caída de objetos en operaciones de carga/almacenamiento” y “vuelco de vehículo/carretilla/remolque sobre el trabajador”. Estas operaciones pueden implicar a más sectores además del de la construcción. Sobre los atrapamientos, ocurre principalmente “entre dos vehículos, o entre vehículo y elemento fijo/móvil” y “por partes móviles de equipos de trabajo”. De nuevo, los atrapamientos pueden darse también en otros sectores más allá del de la construcción. Visto lo anterior, no puede decirse que la situación haya mejorado sustancialmente en las últimas décadas, pues uno de los principales estudios científicos realizados sobre la siniestralidad en construcción, dedicado al “Impacto de la proposición de la Directiva ‘Obras temporales o móviles’ sobre la formación en seguridad”, aunque fechado en 1989 y algo desfasado en el tiempo a día de hoy, recoge algunas afirmaciones que, aunque basadas en los datos del momento, no han perdido totalmente su vigencia. Sorprende que Lorent ya detectase que “*el 35% de los accidentes de trabajo mortales en construcción son debidos a las caídas de altura*” y que el mayor número de caídas fueran desde andamios y encofrados, desde cubiertas y fachadas, o por la realización de actividades simultáneas. (Lorent, 1989)

De este modo, y en relación con esta aparente escasa cultura preventiva, se debe analizar el documento “La gestión preventiva en las empresas en España. Análisis del módulo de prevención de riesgos laborales de la Encuesta anual laboral 2016.” (INSST, La gestión preventiva en las empresas en España. Análisis del módulo de prevención de riesgos laborales de la Encuesta anual laboral 2016., 2018). Previamente hay que aclarar que los datos recogidos por este informe provienen de las respuestas declaradas directamente por las empresas al ser libremente encuestadas. La primera conclusión que sorprende es que la inmensa mayoría de las empresas consideran que cuentan con una documentación preventiva suficiente y actualizada. Examinando el mínimo porcentaje de empresas que declaraban no tener documentación preventiva, se observa cómo este comportamiento es mucho mayor en empresas pequeñas que en grandes, y que el documento que más falta (en caso de ser necesario) es el plan de autoprotección. En segundo lugar, y sobre la actividad preventiva que regularmente se lleva a cabo, o lo que es lo mismo, la denominada “acción permanente de seguimiento” que prevé la norma, las conclusiones son que, el cumplimiento preventivo es más documental/formal que real, pues mientras que la planificación, la formación, información y reconocimientos médicos se encuentra en niveles (autodeclarados, hay que recordar) altos de cumplimiento; el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las prácticas derivadas del plan de emergencia o la investigación de accidentes es muy bajo. Como antes se indicó, el nivel de cumplimiento de las empresas grandes es bastante mayor que el de las pequeñas. Otro parámetro que ayuda a interpretar cómo se integra la prevención en las empresas es la fórmula de asunción de la actividad preventiva. Como se aprecia, la mayor parte de las empresas optan por un Servicio de Prevención Ajeno, salvo las muy grandes, que como es sabido, deben constituir uno Propio. Resulta reseñable el hecho de que, en construcción, es alto el número de empresarios que deciden asumir estas funciones por sí mismos. Esta



CONTART

distribución no debería resultar extraña, pues como se ha ido perfilando, la mayor parte de las empresas de construcción o no tienen trabajadores, o cuentan con menos de 10 empleados (conviene recordar que la empresa más habitual es la de 3 asalariados). Cabe añadir que, según declara el propio estudio, *"al analizar la actividad económica, la Construcción muestra, para todas las actuaciones preguntadas, mayores porcentajes de satisfacción con el Servicio de Prevención Ajeno concertado que el resto de sectores de actividad."* Por último, se debe hacer una mención de un concepto que también es indicador de la mayor o menor cultura preventiva dentro de una empresa o sector: el papel que se da al azar en la generación de accidentes. Muy acertadamente, Martínez Guirao (2015) trata este asunto en su mencionado artículo "Riesgos laborales en la construcción. Un análisis sociocultural": *"En la rememoración y descripción de accidentes pasados por parte de los informantes hemos encontrado expresiones como "¡qué mala suerte!", "el pobre hombre...", "tuvo mala suerte y le sucedió..." o "tuvo la mala suerte de..." Por ejemplo, un relato al que hacen alusión algunos trabajadores es el de un compañero que, caminando por un tejado, cayó por una claraboya que estaba en mal estado y se rompió. El hombre salvó su vida pero quedó con una discapacidad. El énfasis en la mala suerte que tuvo, en que precisamente se rompió el tejado cuando él estaba o en que no tenía por qué haberse roto en circunstancias normales, eclipsan datos como que el trabajador no llevaba puestos los arneses correspondientes que podían haber evitado los daños a su persona. Como vemos, la creencia en el azar es un factor más que interfiere, junto a otros aspectos, en la percepción-construcción del riesgo que hacen los trabajadores. La poca probabilidad percibida de sufrir un accidente, el pensar que a uno no le va a pasar, que tan sólo es un momento para realizar un pequeño y sencillo trabajo, que va a estar más tiempo colocándose los EPI's que haciendo la tarea, que normalmente no le pasa nada a nadie, que sería mucha mala suerte que le sucediera a él, es un factor que debe ser tenido en cuenta."* (Martínez Guirao, 2015) En relación con el efecto del azar en la siniestralidad, también aporta Arce García un matiz enriquecedor: el hecho de que quizás los medios de comunicación tengan mucho que ver en la interpretación que la sociedad hace de la siniestralidad. En palabras del autor: *"a pesar de que la nueva legislación implica que siempre hay una o varias causas a cualquier accidente y por lo tanto podría haber sido evitado, descartando por tanto todo hecho fortuito en la accidentalidad laboral, se siguen encontrando numerosos casos en los que se asocia en los medios de comunicación los hechos ocurridos a la fatalidad o la mala suerte. Los únicos técnicos o referencias mostradas sobre lo ocurrido suelen ser fuentes médicas o de bomberos, los técnicos de prevención de riesgos no aparecen como fuente de información."* (Arce García, 2017)

Para finalizar, conviene hacer una mención a un hecho que viene siendo considerado por no pocos autores como un defecto bastante acusado de la normativa preventiva en general: la excesiva burocratización. A este respecto, y aprovechando el análisis de la figura del estudio de seguridad y salud, Illueca Ballester (2011) deja clara su postura: *"El acusado formalismo que muestra el artículo 17 RD 1627/1997 ha reforzado la tendencia al cumplimiento meramente formal o burocrático de las obligaciones analizadas en este apartado, fomentando o potenciando la elaboración de documentos que responden a un modelo predeterminado y completamente desconectado de la problemática asociada a la obra de que se trate. En nuestra opinión, se trata de una censurable práctica que ha subvertido el significado de los instrumentos regulados en el RD 1627/1997, constituyendo un obstáculo muy poderoso para la implementación y desarrollo de medidas preventivas eficaces en las obras de construcción"*.



CONTART

No obstante, en ocasiones es incluso la propia Administración la que aboga por una reducción de la carga burocrática, como deja claro el INSST en su Nota Técnica de Prevención (NTP) 900, dirigida a la implantación de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo basados en la OHSAS 18001. En la misma indica el INSST que *"ha habido tendencia a documentar de manera prolífica el sistema de SST, más para justificar formalidades que para facilitar su gestión. En cambio, la documentación debería limitarse a la estrictamente necesaria, cuidándose del buen uso de la misma, así como del mantenimiento de los registros por quienes se haya establecido en sus procedimientos, y su utilidad. (...) De no hacerlo, se pierde motivación, se olvidan las decisiones tomadas y el sistema de SST se implanta mal y por tanto no será efectivo, generándose la contraproducente imagen de burocratización. Si se empieza abusando de la documentación, el sistema de SST se habrá quemado antes de empezar."* (INSST, NTP 900, 2011)

CONCLUSIONES

El trabajador más común del sector de la construcción en 2019 fue un hombre español de entre 35 y 44 años, con la primera etapa de la ESO, contrato indefinido o bien temporal de entre 4 y 6 meses, a tiempo completo y con una ganancia anual bruta de en torno a los 18900€.

No obstante, en segundo lugar, la empresa más común con trabajadores en 2017 fue una dedicada a la "construcción de edificios", con 3 empleados contratados a jornada completa, que presentó un volumen de negocio en el año de 259850€ y obtuvo un beneficio anual de 22052€.

La subsistencia de la actividad constructiva pasa por una ampliación del espectro productivo del sector (incorporando la solución a nuevas demandas como la eficiencia energética y el cumplimiento de la normativa medioambiental), así como por un incremento de los beneficios de las empresas y trabajadores, de forma que la generación de valor del proceso edificatorio no se concentre de forma tan alta en unas pocas fases. Para alcanzar niveles de estabilidad y éxito económicos equiparables a los expuestos en la industria, el comercio o la hostelería, es necesario que el proceso edificatorio aumente la generación específica de valor a todos los niveles, tanto el puramente económico como el relacionado con los recursos humanos del sistema. Es precisamente una propuesta de mejora de la gestión de la edificación, la cuestión central que aborda este trabajo.

Detrás de los accidentes más graves siempre suele haber una causa material directa, sin perjuicio de que una deficitaria gestión preventiva pueda agravar las circunstancias que envuelvan al siniestro.

A pesar de que las normas de desarrollo de la LPRL son muy numerosas, el grueso del esquema preventivo tipo y sus especialidades en materia de construcción quedan definidos en unas pocas normas. Numerosos conceptos quedan indeterminados.

La cultura preventiva en construcción no es adecuada.



CONTART

El sector es inmensamente resistente al cambio y a la adopción de nuevas soluciones y medidas, especialmente cuando estas se plantean desde el ámbito exclusivamente legislativo.

Es necesario reducir la excesiva burocratización de la gestión preventiva.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Directorio Central de Empresas (DIRCE)

Encuestas de Estructura Salarial (EES)

Índice de Precios del Trabajo (IPT)

Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo (INSST)

Nota Técnica de Prevención (NTP)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce García, S. E. (2017). La Prevención de Riesgos Laborales y la accidentalidad laboral en la prensa española: representación y cobertura a partir de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (1994-2014).
- Comisión Europea. (2007). Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012).
- Illueca Ballester, H. (2011). Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción.
- INE. (2019). Índice de Precios del Trabajo.
- INSST. (2010). Actividades económicas con mayor siniestralidad, penosidad, y peligrosidad: sector de la construcción.
- INSST. (2011). NTP 900.
- INSST. (2015). Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020.
- INSST. (2017). Análisis de la mortalidad por accidentes de trabajo en España 2015.
- INSST. (2018). Actividades prioritarias en función de la siniestralidad 2017.
- INSST. (2018). Informe anual de accidentes de trabajo en España (2017).
- INSST. (2018). La gestión preventiva en las empresas en España. Análisis del módulo de prevención de riesgos laborales de la Encuesta anual laboral 2016.
- ITSS. (2018). Caracterización de los accidentes de trabajo mortales 2017.
- Lorent, P. (1989). Impacto de la proposición de la Directiva 'Obras temporales o móviles' sobre la formación en seguridad.



CONTART

- Martínez Guirao, J. (2015). Riesgos laborales en la construcción. Un análisis sociocultural.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). Resolución de 21 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo general del sector de la construcción.
- Ministerio de Fomento. (2017). Estructura de la industria de la construcción.
- Observatorio Industrial de la Construcción. (2019). Informe sobre el sector de la construcción 2018.
- Observatorio Industrial de la Construcción. (2019). Envejecimiento activo en el sector de la construcción.
- Observatorio Nacional de Condiciones de Trabajo. (2019). Estadísticas.
- Subdirección General de Estadísticas y Análisis Sociolaboral del Ministerio de Trabajo, M. y. (2019). Estadísticas de autorizaciones de trabajo.