

La seguridad en el trabajo en el sector de la construcción, normativa actual española y perspectivas frente al mercado único europeo (*)

Por PEDRO OBREGON CAGIGAS
FERNANDO CAÑIZAL BERINI

En este artículo se pasa revista a la normativa existente, tanto en España como en Europa, sobre seguridad en el trabajo en el singularmente peligroso sector de la construcción, extrayéndose de la comparación entre estas normas ciertas conclusiones.

1. ESPECIAL PELIGROSIDAD DEL SECTOR, POSIBLES CAUSAS

El número de accidentes con baja registrados el pasado año 1990 en el sector de la construcción se elevó a 139.353 en todo el país, lo que supuso un 20% de los accidentes con baja en el conjunto de las actividades productivas. Este porcentaje ascendió al 22% para los accidentes graves (3.024) y a un 23,6% para los mortales (341 en dicho período). Estas proporciones son muy superiores a las de participación en la población laboral ocupada (9,7%), lo que es un reflejo de la peligrosidad del sector.

Si se analizan los denominados "Índice de Incidencia", de "Frecuencia", de "Gravedad" y la "Duración Media de las Incapacidades", para los distintos sectores, (últimos datos publicados, 1989), se observa como, en la mayor parte de ellos, aparece la construcción en primer lugar. Hay que hacer notar, sin embargo, que algunos sectores industriales superan a la construcción (aunque no se detecta en ese cuadro), como la minería del carbón ($I_i = 345$), la extracción de minerales no metálicos ($I_i = 153$) o la transfor-

mación de productos metálicos ($I_i = 197$). No obstante, en gravedad, la construcción sólo es superada por la minería.

I_i = Índice de incidencia: número de accidentes de trabajo por cada mil trabajadores ocupados.

I_F = Índice de Frecuencia: Número de accidentes de trabajo por cada millón de horas trabajadas.

I_G = Índice de Gravedad: Número de jornadas perdidas por accidente de trabajo por cada mil horas de trabajo.

DMI = Duración Media de Incapacidades: Número de jornadas perdidas, como media, por cada accidente de trabajo.

Las causas de esta elevada accidentabilidad hay que buscarlas, por un lado, en la peligrosidad intrínseca de estos trabajos y por otro, en las propias características del sector y de la actividad, que hace más difícil la adopción de medidas de prevención que en otros sectores productivos o minoran su eficacia. Cabe destacar la incidencia del centro de trabajo, de los elementos humanos que intervienen y del propio contrato de trabajo.

a) La característica fundamental del centro de trabajo en la construcción estriba precisamente en que es cambiante, incluso en obras de carácter puntual, las instalaciones tienen siempre la particularidad de ser provisionales y una parte importante de los trabajos se llevan a cabo a la intemperie. El medio, en general, tiene características de agresividad, por la existencia de alturas, suciedad, un constante trasiego de cargas, maquinaria pesada, etc. En la obra pública hay que superar también a veces los inconvenientes propios del alejamiento del domicilio, e incluso de centros de población.

INDICES DE SINIESTRABILIDAD LABORAL				
SECTOR	I_i	I_F	I_G	DMI
TOTAL	66,2	36,3	0,86	23,7
AGRARIO	25,8	12,0	0,36	29,8
INDUSTRIA	116,5	66,1	1,45	21,9
CONSTRUCCION	131,2	72,9	1,78	24,4
SERVICIOS	39,2	22,5	0,56	24,8

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de enero de 1992.

b) El **trabajador** medio de la construcción tiene una baja integración en su empresa, ya que rota de una a otra en busca de un mejor salario o simplemente de trabajo, y sus expectativas, como mucho, están puestas en permanecer durante la duración total de la obra. Esta elevada rotación hace que se integre poco, no sólo ya en el medio material, sino en el medio social en que se desenvuelve.

También se suele achacar tradicionalmente al trabajador de la construcción una cualificación profesional y una formación de base bajas.

c) Existen grandes diferencias entre los empresarios del sector de la construcción, y estas diferencias se hacen notar en la política preventiva de las empresas. Junto a la empresa de ámbito suprarregional, e incluso internacional, que tiene una organización preventiva propia y pone en juego unos medios considerables para la seguridad, se mueven en el sector un gran número de empresarios medianos y pequeños (e incluso se puede hablar de atomización del sector) en busca de un lucro rápido, especialmente en la edificación, en la que el nivel de organización en general, y sobre todo en lo referente a la prevención de accidentes de trabajo, es muy bajo e incluso inexistente.

d) El **contrato** más frecuente dentro de la construcción es el contrato por obra determinada, por lo que en esta actividad la característica del contrato es la eventualidad, que se relaciona con la falta de integración del trabajador a que antes se ha aludido. Por otra parte, son frecuentes las subcontrataciones con sucesivas empresas e incluso la presencia de trabajadores autónomos. En esos casos, la no existencia de relaciones de tipo laboral dificulta la adopción y cumplimiento de medidas de seguridad.

2. NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE SEGURIDAD E HIGIENE

La normativa vigente en nuestro país en materia de seguridad en la construcción se caracteriza por una gran dispersión de normas, una buena parte de ellas muy anticuadas, en general de rango bajo y sin que en conjunto formen un cuerpo legislativo coordinado. No está previsto tampoco ningún procedimiento legal que permita llevar a cabo una modernización de un modo ágil.

Se pasa revista, en primer lugar a la norma-

tiva de carácter general para, posteriormente, analizar la específica del sector de la construcción.

2.1. Normativa general de seguridad en el trabajo.

Se enumeran las distintas Disposiciones ordenadas de mayor a menor rango.

2.1.1. Constitución Española de 1978

El artículo 40.2 de la Constitución dice:

"...los poderes públicos ...velarán por la seguridad e higiene en el trabajo".

También debe citarse el artículo 15:

"Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral..."

Sin embargo, estos prometedores principios, como luego se comentará, no se han visto desarrollados por unas normas adecuadas para la aplicación de una seguridad en el trabajo a la altura de la sociedad moderna.

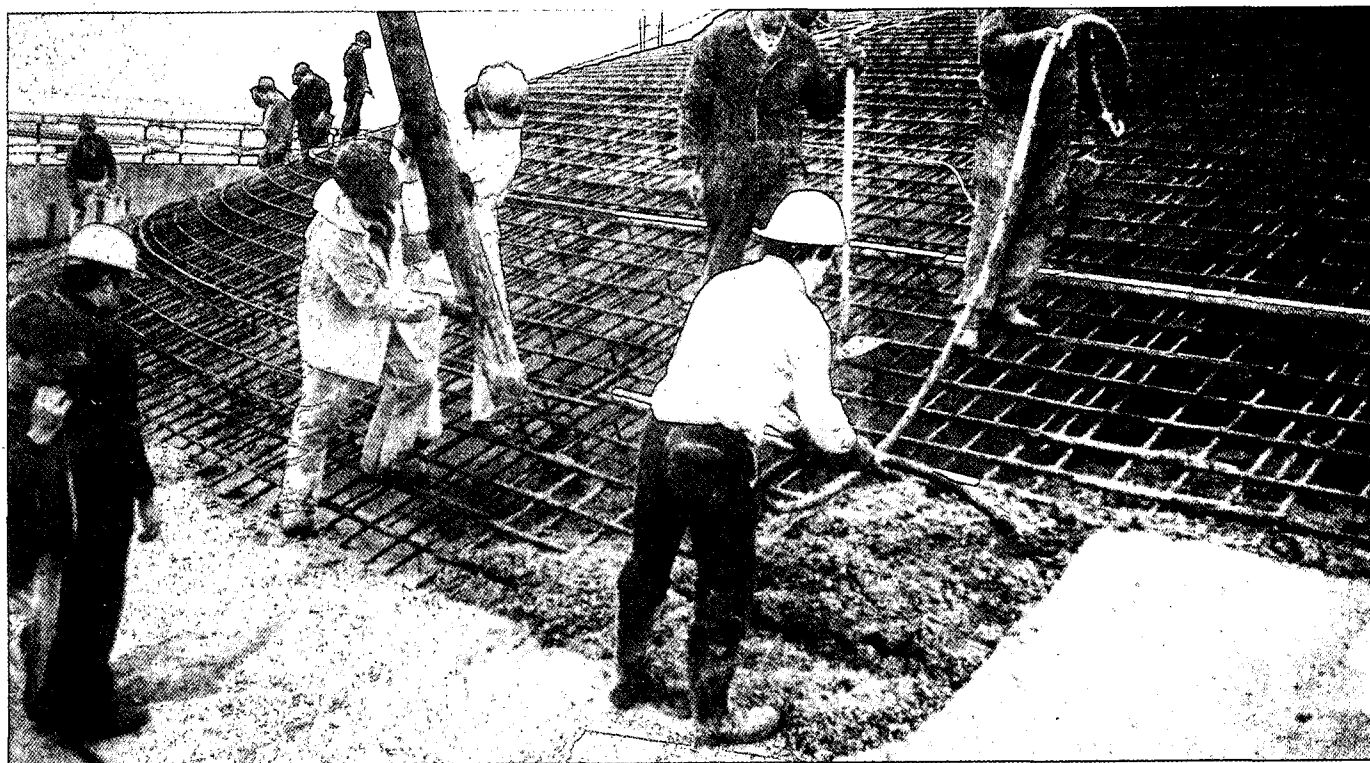
2.1.2. Estatuto de los Trabajadores. Ley 8/80

Siendo una ley, es la norma siguiente a la Constitución en esta materia, con lo que sigue un orden lógico de desarrollo, sucediendo incluso al texto fundamental en un plazo inferior a dos años. Sin embargo, por detrás del Estatuto de los Trabajadores se inicia un período de gran vacío normativo como luego se podrá comprobar.

Los contenidos del Estatuto de los Trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo son lógicamente muy genéricos, por lo que su aplicación concreta se ha visto disminuida por ese vacío que le ha seguido, y que se ha citado anteriormente.

En su artículo 4º, dedicado a los derechos laborales, el apartado "2d" indica, entre estos derechos del trabajador: "...a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene". El artículo 5º tiene su contraposición en los deberes laborales, citándose en el apartado "e": "Observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten".

El artículo específico de seguridad e higiene dentro del Estatuto es el número 19, titulado así precisamente: "Seguridad e Higiene". En este artículo se especifica el derecho del trabajador a una protección eficaz en esta materia, y su con-



traprestación —como ocurría anteriormente— de estar obligado a observar las medidas legales y reglamentarias dictadas en relación a ella. El punto 3 se refiere a algo siempre controvertido en sus límites, como es el derecho a participar por medio de sus representantes legales en la inspección y control de las medidas preventivas que sean de observancia obligada para el empresario. Se refiere también el artículo a la necesidad de facilitar al trabajador una formación práctica en materia de seguridad e higiene.

Sin embargo, el apartado de este artículo que más controversias ha levantado es el 5º, que se refiere al derecho de los trabajadores, ejercido a través de sus representantes legales, de poder interrumpir los trabajos cuando se aprecie una probabilidad seria y grave de accidente por la inobservancia de la legislación aplicable en la materia, indicando el procedimiento para llegar a esta parada de la actividad laboral. No es éste un derecho nuevo, por cuanto existía ya en el artículo 11 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, si bien a título individual, mientras que en el artículo 19.5 del Estatuto de los Trabajadores ya se prevé el procedimiento para ejercer la interrupción por los representantes de los trabajadores, lo que da una mayor cobertura a éstos en caso de conflictividad.

Hay que citar también en el Estatuto el artículo 64, que trata de las competencias de los Comités de Empresa, y que recoge entre ellas la de conocer periódicamente las estadísticas de los siniestros laborales, los índices de siniestrabilidad, los estudios del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilizan.

2.1.3. Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. O.M. (M. Trabajo) de 9 de marzo de 1971

Esta Ordenanza sigue siendo el día de hoy la disposición que regula de una forma más amplia la seguridad e higiene en el trabajo. Puede observarse que es siete años y medio anterior a la Constitución y 9 años anterior al Estatuto de los Trabajadores, por lo que no puede hablarse de que, siendo la norma de rango inferior, desarrolle las de rango superior, como hubiera sido lógico, al ser éstas posteriores. A ello se une su bajo rango dentro del nivel normativo, y el hecho de que transcurridos ya más de 20 años, no ha sufrido ninguna actualización más que en lo concerniente a las responsabilidades y sanciones, lo cual parece inadecuado, si se tiene en cuenta la gran evolución que la industria ha sufrido en todos los aspectos en un período tan dilatado. Por otra parte, su preámbulo expresa la

intención de establecer en un futuro próximo anexos especiales y normas de carácter singular y concreto para determinados grupos de actividad, cuyos riesgos específicos así lo aconsejen. Sin embargo, tal actualización no ha existido.

La Ordenanza se divide en tres Títulos. El primero se refiere a las disposiciones de carácter general, donde se establecen las obligaciones y derechos de cada una de las partes (Ministerio de Trabajo, Inspección de Trabajo, Empresarios, Comités de Seguridad e Higiene, vigilantes de Seguridad, Técnicos y Mandos y los propios trabajadores). El segundo título recoge las condiciones generales de los centros de trabajo y de los mecanismos y medidas de protección. El tercer y último título está dedicado a responsabilidades, faltas y sanciones.

El Título Primero, de disposiciones generales, adolece claramente de una puesta al día. Los cambios que ha experimentado el país en estos veinte años en su organización política y administrativa, la integración en la Comunidad Económica Europea y los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo, han ido dejando paulatinamente fuera de la realidad esta regulación del juego que en materia preventiva debe de tener cada parte, sin embargo, éste es un texto que tiene puesta una fecha tope de actualización, que es el 31 de Diciembre de 1992. Efectivamente, la entrada en la C.E.E. ha supuesto para nuestro país muchos cambios y entre otros, la necesidad de armonizar su legislación en materias como la seguridad, higiene y salud de los trabajadores. Dentro de esta armonización habrá que transponer al derecho interno la Directiva 89/391 de la C.E.E., denominada Directiva Marco, aprobada bajo presidencia española, y que tiene que regular buena parte de los aspectos tratados en este Título 1º. Con ello, el modelo de organización preventiva español deberá ser comparable a la del conjunto de países comunitarios.

El Título 2º, referido a las condiciones generales de los centros de trabajo y de los mecanismos y medidas de protección, pretende regular estos aspectos para el conjunto de actividades productivas, sin entrar de forma concreta en ninguna de ellas y con la idea de regularlas una a una, al menos las más peligrosas, con posterioridad. Por esta razón, esta "Ordenanza" no da solución a muchos problemas preventivos de la construcción, puesto que esta actividad presenta riesgos

específicos que quedan sin tratamiento alguno en este texto.

Ya en su origen, el texto presentaba algunos defectos sobre los conocimientos que se tenían hace 20 años, que no han hecho más que acrecentarse al pasar este período sin revisión alguna.

El Título 3º, referido a las responsabilidades, faltas y sanciones en materia de prevención, no está actualmente en vigor, ya que esta materia está regulada por la Ley 8/88 sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que en su sección segunda regula las correspondientes a la materia de seguridad, higiene y salud laborales. En la tipificación de sanciones que se hace, otorga el calificativo de grave al incumplimiento de la obligación de elaborar el Plan de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas, al que posteriormente se hará referencia en este trabajo.

2.1.4. Decreto 432/91 por el que se regula la constitución, composición y funciones de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

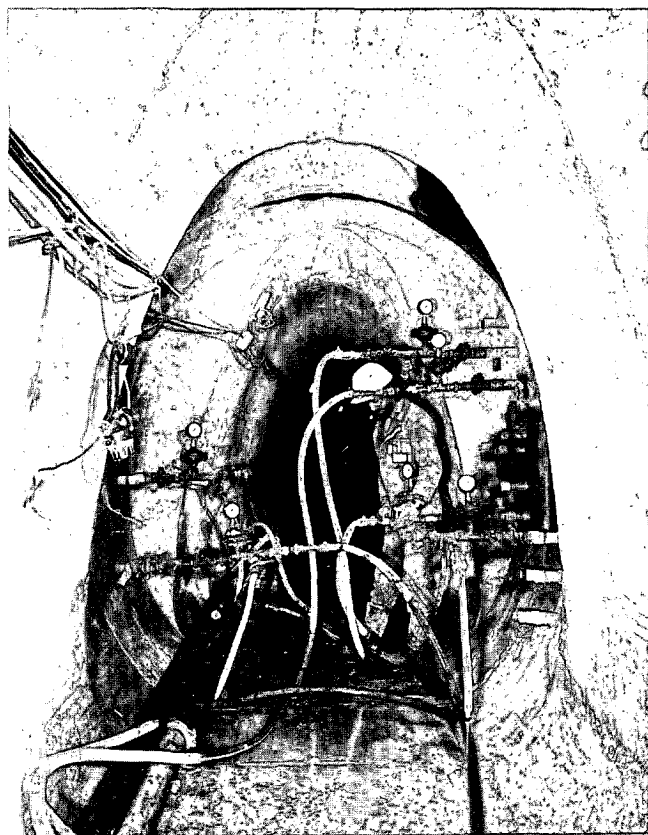
A pesar de lo que dice su título, realmente sólo contempla la composición, ya que la constitución y funcionamiento se regulan en el artículo 8º de la Ordenanza General. Por otra parte, el detalle con que regula dicha composición se considera poco actualizado, al estar siempre en mayoría los representantes de la empresa, y al otorgar voz y voto a los Técnicos de Prevención y a los componentes del Servicio Médico de Empresa.

Es muy frecuente encontrar en el funcionamiento real de los Comités de Seguridad e Higiene de las empresas que se ha llegado a un acuerdo entre las partes para conseguir un funcionamiento más eficaz de este órgano de prevención.

De todas formas, los Organos de Prevención están dentro de los aspectos que necesariamente quedarán regulados en la trasposición de la Directiva Marco a que antes se ha hecho referencia.

2.1.5. Otras disposiciones de carácter general

Dentro de las características de dispersión que tiene la legislación española en lo que se refiere



a la prevención de accidentes, son varias las normas que tienen una relación más o menos directa con esta materia y que no se han incluido anteriormente, por lo que se citan aquí aquellas Disposiciones que revisten mayor interés.

a) **La Ley General de la Seguridad Social** (texto refundido aprobado por Decreto 2065/74), contiene las definiciones que se dan en nuestra legislación al accidente de trabajo y a la enfermedad profesional. Además, el artículo 93, regula el recargo de todas las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional que pueden recaer en el empresario en aquellos casos en que se dé un accidente de trabajo producido por máquinas, artefactos o instalaciones que carezcan de los dispositivos de prevención reglamentarios, que estén inutilizados o en malas condiciones o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene. Este recargo tiene un concepto de sanción, por lo que debe recaer directamente sobre el empresario infractor, y no puede ser objeto de seguro. Por ello, constituye una de las sanciones económicas de mayor importancia que por vía administrativa puede recaer en el empresario con motivo de un accidente de trabajo.

Por otra parte, su artículo 190 contiene la única referencia legal a los Servicios de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aunque se tratan de forma muy genérica, y no llega a regularlos con detalle.

b) Otra norma de interés es la reglamentación que afecta al **trabajo de los menores** (Decreto de 26 de Julio de 1957). Afectaba también en principio a las mujeres, si bien este aspecto puede considerarse derogado tras la Constitución de 1978. Es importante observar las limitaciones que fija para el trabajo de menores, ya que afecta a actividades importantes dentro de la construcción. Concretamente, entre otros trabajos, prohíbe a los menores el manejo de maquinaria peligrosa, los trabajos en presencia de contaminantes ambientales. Además de estos criterios generales, concreta mediante listados los trabajos vetados al menor.

c) Los **Servicios Médicos de Empresa**, importantes en la construcción en su aspecto preventivo, sobre todo en la gran obra pública, con alejamiento de los centros de población, están regulados por el Decreto 1036/59, que reorganizó estos Servicios, así como por el Reglamento que fue aprobado por Orden Ministerial en Noviembre de ese mismo año.

Este tipo de Servicios, al igual que los Organos de Prevención deberán ser objeto de nueva regulación, con motivo de la trasposición de la Directiva Marco Comunitaria.

2.2. Reglamentación específica sobre seguridad e higiene en el sector de la construcción

Hay que citar la Ordenanza Laboral de la Construcción, el Decreto regulador del Estudio de Seguridad e Higiene, y un conjunto de normas sobre trabajos específicos, en general muy disperso.

2.2.1. Ordenanza laboral de la Construcción, Vidrio y Cerámica (O.M. de 28 de Agosto de 1970)

El capítulo 16 de esta Ordenanza se titula textualmente "Seguridad e Higiene, Médicos de Empresa". A lo largo de este capítulo se analiza, en primer lugar, la organización de la prevención en las obras, refiriéndose a los Comités y a los vigilantes de Seguridad, y a aspectos tales como la certificación de los andamios que se uti-

lizan en dichas obras. A continuación, la Ordenanza va recogiendo por unidades de obra las medidas de seguridad en concreto que se deben de aplicar, si bien son muy generales y en algunos casos han quedado anticuadas, ignorando las técnicas de construcción que actualmente se emplean. Se echa en falta una regulación más específica de aspectos concretos de la seguridad que en algunos países europeos en vez de realizarse por la vía de la norma vinculante, se recurre a la publicación de normas periódicas y actualizables sobre distintas actividades de obra, de forma que el cumplimiento de estas normas es suficiente para estar cumpliendo la legalidad vigente.

Cabe reseñar, como tratamiento específico de la construcción, que esta Ordenanza Laboral del sector se suma al antiguo Reglamento de Seguridad e Higiene en la Construcción y Obras Públicas, y sus órdenes complementarias de diciembre del 53 y septiembre del 66, que se citan expresamente en la tabla de vigencias de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

2.2.2. Real Decreto 555/86 sobre la obligatoriedad de la inclusión de un Estudio de Seguridad e Higiene en los proyectos de edificación y obra pública

Esta disposición legal partió de una iniciativa de empresarios y trabajadores que venían tratando en sus convenios colectivos el tema de la seguridad en la construcción, y deseaban por una parte que la seguridad en las obras tuviera un concepto de seguridad integrada, y se previera al mismo tiempo en el proyecto de la propia obra; y por otra a la necesidad de contar con un presupuesto específico que permitiera prever, cuantificar, medir, valorar, certificar y pagar las unidades de obra correspondientes a la seguridad en el trabajo con el mismo tratamiento que las restantes. Pasaron varios años desde que esta iniciativa fue dada a conocer por ambas partes, hasta que se hizo realidad en un texto legal, y posteriormente ha sufrido diversas vicisitudes que más adelante se comentarán.

Establece el Real Decreto que toda obra pública o privada que supere en su presupuesto los cien millones de pesetas, o que vaya a emplear a más de 50 trabajadores (y todas las de túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas, cualquiera que sea su presupuesto) cuente

con un Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo que forme parte de su proyecto de ejecución, y que esté firmado por el autor o autores de este proyecto. Este tema de quién debía firmar el Estudio fue causa de polémica.

Recoge esta disposición los documentos que deben de constituir el Estudio (los típicos de un proyecto: memoria, pliego de condiciones, planos, mediciones y presupuestos). Este presupuesto debe ir incorporado al presupuesto general de la obra, como partida independiente. La inclusión en el proyecto de ejecución del Estudio de Seguridad e Higiene es un requisito necesario para el visado por el Colegio Profesional correspondiente, para la expedición de la licencia municipal y para cuantas autorizaciones y trámites se deban realizar por las distintas Administraciones Públicas.

En la idea de que en el proyecto no se suele definir el procedimiento constructivo concreto, el Real Decreto obliga a que el contratista o constructor principal de la obra elabore un Plan de Seguridad e Higiene en que se analicen, estudien, desarrollen y cumplimenten, en función de su propio sistema de ejecución de la obra, las previsiones contenidas en el estudio citado. En este Plan se incluirán en su caso las propuestas de medidas alternativas de prevención que la empresa adjudicataria proponga, con la consiguiente valoración económica de las mismas, si bien ésta no podrá implicar variación del importe total. Este Plan de Seguridad e Higiene deberá ser presentado antes del inicio de la obra a la aprobación expresa de la Dirección Facultativa, salvo en el caso de la obra pública, en que dicha Dirección Facultativa elevará el Plan con su informe correspondiente para la aprobación del Servicio al que está adscrita la obra. Una copia de este Plan se entregará, para su conocimiento y seguimiento, al Comité de Seguridad e Higiene, y en su defecto a los representantes de los trabajadores del centro de trabajo. Por otra parte, el Plan de Seguridad e Higiene deberá presentarse ante la Autoridad Laboral en un trámite de notificación de apertura del centro de trabajo (regulado según orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 6 de Mayo de 1988). Un ejemplar de dicho Plan quedará en el centro de trabajo a disposición permanente de la Dirección Facultativa, de la Inspección de Trabajo y de los Técnicos de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene, para la realización de las funciones que legalmente a cada uno competen.



La no existencia de Plan de Seguridad, debiendo de haberlo, es constitutivo de falta grave, según está tipificado en la Ley 8/88 de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Para control y seguimiento del Plan de Seguridad e Higiene deberá existir en la obra un Libro de Incidencias, según un modelo que está normalizado, habilitado al efecto y facilitado por el Colegio Profesional que vise el proyecto de ejecución de la obra o, en su caso, por la correspondiente Oficina de Supervisión de Proyectos de la Administración Pública que proceda. Dicho Libro constará de hojas cuadruplicadas, destinadas cada una de sus copias para entrega y conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la provincia en que se realiza la obra, de la Dirección Facultativa de la misma, del contratista o constructor principal y del Comité de Seguridad e Higiene del centro de trabajo o del Vigilante de Seguridad o representantes de los trabajadores en el caso de que la obra no tuviera constituido el Comité de Seguridad. Las anotaciones de este Libro deberán referirse exclusivamente al seguimiento del Plan de Seguridad e Higiene, y podrán realizarse por la Dirección Facultativa, por los representantes del contratista principal y subcontratistas, por los Técnicos de los Gabinetes de Seguridad e Higiene y por los miembros del Comité de Seguridad e Higiene del centro de trabajo (en ausencia de éstos por el vigilante de Seguridad y representantes de los trabajadores).

La aplicación de este Real Decreto ha sido muy variable de unos puntos a otros de la geografía del país, existiendo la tentación de llevarlo a cabo como un trámite administrativo más, en vez de utilizarlo como auténtico instrumento de concepción, desarrollo y seguimiento de las

medidas de seguridad en las obras. En términos generales se puede asegurar que su cumplimiento fue más amplio en el subsector de la Obra Pública que en la Edificación. En efecto, los Colegios de Arquitectos plantearon diversas alegaciones para justificar que la materia de seguridad e higiene, y en concreto la redacción del mencionado Estudio de Seguridad e Higiene y demás medidas concordantes, eran competencia del Titulado Medio, lo que abrió un período de incertidumbre, y ha provocado el Real Decreto 84/90, en que se hace una excepción para la Edificación en cuanto a la autoría del Estudio de Seguridad, y de hecho modifica el primitivo Real Decreto 555/86.

Curiosamente, el Real Decreto 84/90 se refiere a la nueva redacción de determinados artículos de la normativa que regula las tarifas de honorarios de los Arquitectos, Aparejadores y Arquitectos técnicos, y por esta vía se llega a hacer en esta disposición una modificación de diversos artículos del R.D. 555/86, que se está aquí analizando. En esencia, estas modificaciones consisten en que la redacción del Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la redacción de este Plan, la aprobación del mismo y su control y seguimiento son competencia del titulado Medio. Es ésta una decisión que afecta solamente a la edificación, no a la obra pública. En esta disposición se regulan de forma precisa los honorarios de cada uno de los trabajos citados.

Por otra parte, faculta al Titulado Medio para que en circunstancias de riesgo de especial gravedad o urgencia, pueda disponer la paralización de los tajos, o en su caso de la totalidad de la obra, dando cuenta a los efectos oportunos al Ayuntamiento y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondientes, así como al Comité o Vigilante de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En cierta forma, puede decirse que el Titulado Medio ha aceptado todas las obligaciones, y con ello las responsabilidades de la seguridad e higiene en la edificación, a cambio de una regulación de tarifas y de la facultad de parar los tajos de obra por motivos de riesgo.

Sin embargo, hay que hacer notar un aspecto importante y es que si bien generalmente en el caso de la obra pública, quedan muy diferenciadas las figuras del promotor, el proyectista, la Oficina de Supervisión de proyectos, el contratista, los subcontratistas y el Director de Obra, no puede decirse lo mismo de la promoción

pequeña y mediana de la vivienda ya que estas figuras no están tan claras, al darse el caso de que a veces el promotor es al mismo tiempo el constructor principal, con lo que la Dirección de Obra se encuentra con que el contratista principal es al mismo tiempo su cliente. Esta coincidencia de diferentes papeles dentro de la obra en la misma persona o entidad, puede suponer dificultades para ejercer medidas de presión sobre el contratista, sobre todo si llegan al extremo de la parada de obra.

2.2.3. Otras disposiciones relacionadas con la seguridad en construcción

a) Las Normas Tecnológicas de la Edificación (NTE), incluyen, para las distintas actividades constructivas a las que se refieren, una serie de medidas de seguridad. Sin embargo, deben entenderse como orientativas, ya que dichas normas no tienen un carácter de obligado cumplimiento (de acuerdo con el RD 1650/77 sobre Normativa en la Edificación). Por el contrario las normas de carácter obligatorio (Normas Básicas de Edificación, NBE) no tratan específicamente aspectos sobre seguridad en la construcción. (Por ejemplo, la CPI-91 que regula las condiciones de prevención y protección contra incendios en los edificios está pensada en el período de su uso y explotación, más que en la fase de obra).

b Otros reglamentos y normas. Existe normativa técnica específica que al referirse a instalaciones, maquinaria, o uso y manipulación de materiales, tiene una incidencia en la seguridad de las actividades constructivas. Cabe destacar los reglamentos electrotécnicos, los de recipientes a presión, los de aparatos elevadores en obra, los de uso de explosivos, los reglamentos de seguridad en las máquinas, las normas sobre homologación de prendas de protección personal y las reguladoras de la señalización interior de centros de trabajo.

3. NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE

Se pasa revista en primer lugar a las disposiciones existentes con anterioridad a la firma del Acta Unica Europea. Posteriormente se analiza el planteamiento que dicha Acta Unica efectúa en relación con las condiciones de salud y seguridad y, por último, se pasa revista a las Directivas

que regulan las condiciones de seguridad en el trabajo en general y en el sector de la construcción en particular.

3.1. Política de la CEE, previa al Acta Unica, en materia de seguridad y salud en el trabajo

Aunque el interés para el futuro se centra en el desarrollo del Acta Unica Europea, parece conveniente hacer alguna referencia a lo que ha sido la política comunitaria con anterioridad.

Por decisión del Consejo de 27 de junio de 1974, se creó un comité consultivo para la Seguridad, la Higiene y la protección de la salud en el puesto de trabajo. En el año siguiente, el 26 de mayo de 1975, se aprobó el Reglamento relativo a la creación de una Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

El primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo data de junio de 1978. Este programa preveía cuatro tipos de medidas:

1. Sobre investigación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
2. Sobre protección contra sustancias peligrosas.
3. Sobre prevención de los peligros y de los efectos nocivos de las máquinas.
4. Sobre vigilancia e inspección y mejora del comportamiento humano.

No todos los objetivos que se plantearon se consiguieron: sin embargo, el hecho de haber formulado un programa comunitario supuso un paso importante. En este primer programa se pretendía ya establecer una metodología común



de tipo estadístico, con el fin de evaluar de forma suficientemente precisa la frecuencia, la gravedad y las causas de los accidentes de trabajo, así como la mortalidad y la morbilidad concerniente a las enfermedades ligadas al trabajo. Estos datos unificados a nivel europeo no se han conseguido todavía al día de hoy, y de hecho la Comunidad no cuenta con unas estadísticas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que, siquiera de forma aproximada, puedan comparar la siniestralidad laboral de uno a otro país.

El **segundo Programa de Acción** llegó casi seis años más tarde, en febrero de 1984 y, como en el caso anterior, abordó grandes temas, en este caso siete:

1. Protección contra las sustancias peligrosas.
2. Medidas ergonómicas, protección contra los accidentes y las situaciones peligrosas.
3. Organización.
4. Formación e información.
5. Estadísticas.
6. Investigación.
7. Cooperación.

De este período anterior al Acta Unica pueden citarse varias Directivas, que venían a regular cada una de forma concreta determinados contaminantes (Cloruro de Vinilo, Plomo Metálico, Amianto), o diversos agentes químicos, físicos y biológicos. La característica general de estas Directivas consistía en que cada una de ellas regulaba un aspecto concreto de forma detallada, sin que el conjunto de ellas constituyera un cuerpo normativo coordinado.

3.2. Planteamiento del Acta Unica en relación con la salud y la seguridad

La entrada en vigor a partir del 1 de enero de 1993 del Mercado Unico Europeo exige que en el espacio comunitario puedan circular libremente los productos, las personas, los servicios y los capitales. Una traba importante a esta finalidad la constituyen las disposiciones nacionales muy diferentes sobre la seguridad de los productos, que de mantenerse podrían ser un obstáculo al funcionamiento de ese Mercado Unico Europeo, y constituirse en auténticas barreras comerciales.

Para evitar esto, la Comunidad Económica Europea se propuso armonizar los requisitos de seguridad y salud, que serán de obligado cum-

plimiento y aceptación por todos los estados miembros. Este propósito está recogido en el artículo 100-A del Acta Unica Europea, que indica que "... el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros, que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior..."

El hecho de que estas disposiciones se aprueben por mayoría cualificada y no por unanimidad, como se preveía en el artículo 100, supone una importante agilización al proceso de armonización comunitario. Sin embargo, en este proceso de armonización resulta difícil establecer un nivel uniforme para todos los países, acorde con una realidad económica y social, por lo que pudiera hacerse una igualación a la baja que hiciera perder terreno en el campo de la seguridad y salud en los países de mayor nivel. Ahora bien, a este respecto, el punto 3 del mismo artículo 100-A indica que la aplicación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores se basará en un nivel de protección elevado.

Paralelamente a este artículo 100-A, el Acta Unica incluye el 118-A, dirigido a promover la mejora del medio ambiente de trabajo y la seguridad y salud de los trabajadores. No hay que olvidar que el Acta Unica Europea pretende crear no solamente un mercado, sino también un estado social europeo. Este artículo 118-A indica que "los estados miembros procurarán promover la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y salud de los trabajadores", y es fijado como objetivo "la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito". Como el caso del 100-A el artículo 118-A pretende hacer la armonización de las disposiciones en seguridad y salud de los trabajadores "dentro del progreso". Como en el caso anterior, el procedimiento para adoptar las directivas correspondientes será por mayoría cualificada, obteniéndose también así una mayor agilidad en el procedimiento.

Así pues, los artículos 100-A y 118-A del Acta Unica Europea se complementan, regulando el primero de ellos los productos que se comercializan, y con ello las máquinas, los equipos, las

herramientas, los medios de protección e incluso determinadas materias primas que se utilizan en el ambiente de trabajo. A su vez, el 118-A viene a regular la política de seguridad y salud, es decir, el uso que se realiza de esos productos, la organización preventiva dentro de las empresas y las actividades preventivas que llevan a cabo. Sin embargo, existe una diferencia notable entre la aplicación del 100-A y del 118-A. En el primer caso, referido a los productos, la armonización supone unas condiciones de igualdad para todo el Mercado Unico, por lo que ningún Estado Miembro puede aumentar las exigencias indicadas en las normas comunitarias. Por el contrario, la normativa que se desprende del 118-A es una normativa de mínimos, es decir, cada Estado Miembro es libre de adoptar medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, siempre que sean compatibles con los tratados comunitarios.

Esta doble vertiente de la seguridad, la del producto y la del uso de ese producto va a tener incidencia en el planteamiento que ha venido existiendo en nuestro país respecto de ciertos

elementos utilizados en distintos trabajos, como son la maquinaria y las instalaciones. En efecto, habitualmente, las máquinas y equipos que se ven involucrados en los accidentes de trabajo tienen la característica de ser bienes de los que el empresario que sufre el siniestro es el usuario, o el propio trabajador, siendo otro distinto el empresario fabricante. Sin embargo, nuestra legislación venía exigiendo la seguridad de estas máquinas y equipos a este empresario usuario. (Este concepto se mantuvo en nuestro país hasta, la entrada en vigor del Reglamento de Seguridad en las Máquinas aprobado por RD 1495/86, si bien no fue desarrollado). A partir de la entrada en vigor de las normas comunitarias, y en particular de las referidas a máquinas, que se derivan del artículo 100-A, deberá ser el empresario fabricante, o en su caso su importador y distribuidor en el país correspondiente, quien deba responder de la seguridad de las máquinas y equipos que venda al empresario que tiene la condición de usuario, debiendo éste hacer uso según las normas indicadas por el fabricante, así como el mantenimiento adecuado.

Los dos artículos anteriormente comentados, han dado lugar a un amplio listado de disposiciones, cuyo estado en el momento de redactar este trabajo es el que se indica en el cuadro de la página siguiente.

Puede verse como en ciertas disposiciones existe correspondencia entre las directivas que proceden de uno u otro artículo. Por ejemplo, por la vía del 100-A se regula la seguridad en las máquinas, mientras que por la vía del 118-A se regula su utilización.

De todo este conjunto de Directivas, interesan de forma muy especial dos de ellas: por un lado la 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, denominada Directiva Marco, y por otro la que será la futura Directiva sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud que se deberán de aplicar en las obras de construcción de duración limitada o móviles, y de la que, por el momento, existe solamente una propuesta. Ambas Directivas se comentan a continuación.

3.3. La Directiva Marco

La Directiva 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y Salud de los Trabajadores, pretende



"MERCADO INTERIOR": DIRECTIVAS DE SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS		"POLITICA SOCIAL": DIRECTIVAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	
P	1. SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS	1. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	A
A	2. "PRODUCTOS DE CONSTRUCCION"	2. MEDIC. TRABAJO/SERV. PREVENCIÓN	R
A	3. MAQUINAS Y EQUIPOS "FIJOS"	3. LISTA ENFERMEDADES DEL TRABAJO	R
P	4. MAQUINARIA "MOVIL"	4. "LUGARES" (LOCALES) DE TRABAJO	A
V	5. ☐ Tractores. FOPS y ROPS	5. SEÑALIZACION DE SEGURIDAD	V
V	6. ☐ Carreterillas automotoras	6. UTILIZACION EQUIPOS DE TRABAJO	A
P	7. APARATOS DE ELEVACION	7. UTIL. Y ALMAC. SUST. PELIGROSAS	V
V	8. ☐ Elevadores mecánicos	8. AGENTES QUIMIC. FISC. Y BIOLOG.	V
A	9. ASCENSORES (sólo personas)	9. "VALORES LIMITE DE EXPOSICION"	P
V	10. ☐ A. eléctricos e hidráulicos	10. INFORMACION AGENTES PELIGROSOS	P
P	11. MAQUINARIA DE LAS "FERIAS"	11. EXPOSICION AL PLOMO Y COMPUES.	V
P	12. MAQUINARIA DE SEGUNDA MANO	12. EXPOSICION AL AMIANTO	V
A	13. APARATOS "A GAS"	13. EXPOSICION AL CLORURO DE VINILO	V
P	14. APARATOS (RECIP.) A PRESION	14. EXPOSICION A SUST. CANCERIGENAS	A
P	15. "CONTAINERS"	15. "PROHIBICION DE CANCERIGENOS"	V
P	16. AP. PRE. EXPUESTOS AL FUEGO	16. EXPOSICION A AGENTES FISICOS	P
P	17. AP. PRE. NO EXPUESTOS AL FUEGO	17. EXPOSICION AL RUIDO	V
V	18. ☐ Recp., botellas, aerosoles	18. EXPOSICION A RADIACIONES IONIZ.	V
P	19. CONDUCCIONES A PRESION	19. EXPOS. A AGENTES BIOLOGICOS	A
V	20. MATERIAL ELECTRICO (B. TENSION)	20. "MANEJO DE CARGAS"	A
V	21. MA. EL. ATMOSFERAS EXPLOSIVAS	21. "PANTALLAS DE VISUALIZACION"	A
V	22. MA. EL. APLICACIONES MEDICAS	22. EQUIPOS DE PROTECCION INDIVIDUAL	A
V	23. CLAS. ENV. ETIQ. SUST. PELIGR.	23. SEG./SALUD EN LA CONSTRUCCION	P
V	24. CLAS. ENV. ETIQ. PREPARADOS PEL.	24. SEG./SALUD EN "PERFORACIONES"	P
V	25. ☐ Disolventes	25. SEG./SALUD EN MINAS Y CANTERAS	P
V	26. ☐ Barnices, tintes, colas, etc	26. SEG./SALUD EN LA AGRICULTURA	P
V	27. ☐ Plaguicidas	27. SEG./SALUD EN EL TRANSPORTE	P
V	28. LIMITACION COMERCIALIZ. Y USO	28. SEG./SALUD EN BARCOS DE PESCA	P
V	29. EMISIONES SONORAS MAQUINARIA	29. "Asistencia médica a bordo"	P
P	30. EQUIPOS DE PROTEC. INDIVIDUAL	30. "Prevención incendios en hoteles"	R

P: Proyecto de directiva; A: Directiva adoptada pero aún no vigente; V: Directiva vigente; R: Recomendación.

establecer los principios generales en esta materia, y de ahí su denominación de Directiva Marco, como figura en su propio preámbulo. A partir del establecimiento de unos principios generales, la Directiva se propone dar paso a otras de carácter específico para ámbitos más concretos.

Esta Directiva deberá estar transpuesta al derecho interno español a más tardar el 31 de diciembre de 1992, y en ella se tienen puestas grandes esperanzas, por cuanto la antigüedad de buena parte de nuestro marco legal y la dispersión de las normas han puesto en evidencia desde hace mucho tiempo la necesidad de una Ley de Bases para la seguridad y salud en el trabajo que dé coherencia a la legislación en nuestro país en esta materia. De hecho, viene trabajando para elaborar un borrador de proyecto de ley un

grupo de trabajo, con representación de la Administración, de Empresarios y Sindicatos.

Una gran diferencia respecto a nuestra actual normativa queda establecida en el ámbito de aplicación, ya que la Directiva debe aplicarse a todas las actividades públicas o privadas, siempre que haya una relación de servicio por cuenta ajena, con muy pocas excepciones (Fuerzas Armadas o Policía, algunas directivas de Protección Civil o el trabajo doméstico).

En el campo de las obligaciones, señala al empresario como responsable de la seguridad de la empresa, aún cuando recurriera a terceros para la realización de determinadas actividades preventivas, y determina de forma muy general las obligaciones a que debe hacer frente. Entre estas obligaciones, establece de forma genérica las de evitar los riesgos, evaluarlos, combatirlos

en su origen, planificar la prevención, adoptar las medidas de protección colectiva o individual y formar a los trabajadores. Asimismo, es obligación del empresario consultar a los trabajadores, a través de sus representantes, dándoles así participación en la tarea preventiva.

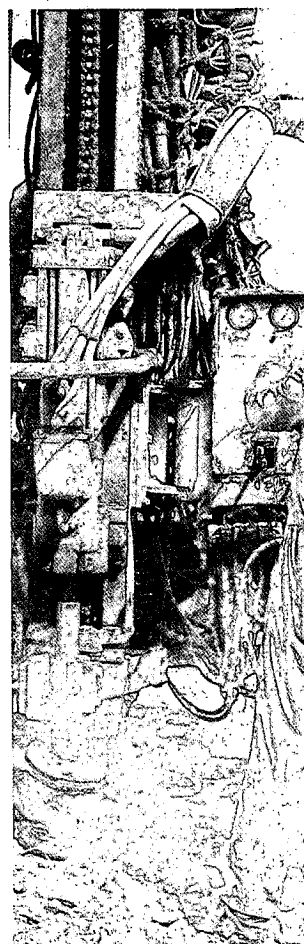
Prevé que Cada Estado Miembro pueda hacer una graduación de las obligaciones de los empresarios, dependiendo de las categorías de las empresas, definiendo en qué casos el empresario puede hacer por sí mismo todas las actividades de carácter preventivo, y en cuáles puede recurrir a otras personas o entidades.

En el campo de los derechos, la Directiva potencia la información a los trabajadores y a sus representantes, y su participación, estableciendo las necesarias garantías para el ejercicio de esa participación. Asimismo, contempla el acceso de los trabajadores con funciones específicas de prevención a las evaluaciones de riesgo, a informes, a listados de accidentes y a la información de las inspecciones y actuaciones de los organismos competentes para la seguridad y salud en el trabajo. Por otra parte establece que los representantes de los trabajadores podrán presentar observaciones durante sus visitas al centro de trabajo a la autoridad competente.

Para garantizar la adecuada vigilancia de la salud de los trabajadores en función de los riesgos en el trabajo, se fijarán medidas de conformidad con las legislaciones y/o usos nacionales que permitan a cada trabajador, si así lo deseara, poder someterse a una vigilancia de salud a intervalos regulares. Hay que recordar que en nuestro país, para las empresas que cuentan con Servicio Médico de Empresa, el reconocimiento médico está establecido con una periodicidad de un año, y más frecuente para los trabajadores con determinados riesgos.

En cuanto a los servicios de protección y prevención, dice de una forma muy genérica que se señalarán uno o varios trabajadores para el ejercicio de estas funciones, o que se podrá recurrir a personas o servicios ajenos a la empresa, dejando la Directiva un amplio margen para que cada Estado Miembro regule los aspectos concretos.

Es de particular interés el artículo 16.1, en que indica que a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptará Directivas específicas relativas a determinados ámbitos que recoja distintos equipos, tipos de trabajo o actividades. Entre estos centros de trabajo que merecen una atención



especial, se encuentran las obras temporal o móviles, que se tratan en el apartado siguiente.

3.4. Propuesta de Directiva sobre seguridad en obras

El Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 28 de agosto de 1990, publicó una propuesta de Directiva del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud que se deberán aplicar en las obras de construcción de duración limitada o móviles.

Es conocido que estas propuestas sufren muchas modificaciones, por lo que no puede asegurarse que se aproximen al texto definitivo. Sin embargo, merece la pena hacer algunos comentarios.

En su ámbito, este texto afecta a todas las obras de Edificación y Obra Pública en general, incluyendo demoliciones, renovaciones y conservación. Este Proyecto de Directiva establece un trámite de notificación previa, con el fin de

facilitar el control por la autoridad competente. Los datos que deben de aportarse en este trámite son los generales de identificación de obra y de las empresas que participen en ella, así como del director o directores de la propia obra y del coordinador o coordinadores en materia de seguridad e higiene, tanto del proyecto como en su ejecución. Este trámite puede omitirse en obras de muy corta duración, pero en ningún caso en aquellas que tengan riesgo elevado. A este respecto cabe destacar que, a la vista de los listados de riesgos que a estos efectos incluye el Proyecto de Directiva, pocas serán las obras de construcción que puedan quedar exentas del trámite de notificación previa. De acuerdo con esta propuesta, deberán ser tenidos en cuenta desde la fase de proyecto de obra los principios generales de la Directiva Marco, y deberá realizarse un Plan de Seguridad y Salud en el trabajo, que deberá ser adaptado en obra a las particularidades de la misma y a sus posibles modificaciones. El Proyecto de Directiva obliga a organizar dentro de la obra la seguridad, y en particular, el seguimiento de la aplicación del Plan antes indicado.

Insiste este texto legal, como ocurría con la Directiva Marco, en la participación de los trabajadores, para lo cual considera necesario un mínimo nivel de información y la realización de las oportunas consultas por parte del empresario. En esta línea es importante hacer notar la preocupación latente, a lo largo de todo el texto, en la participación de los denominados "trabajadores independientes", que deben de ajustarse a los mencionados principios generales de seguridad.

Por último hay que indicar que, como Anexo a la propuesta, se establecen unas disposiciones mínimas de seguridad y salud que se deberán de aplicar en las obras, y que constituyen una especie de ordenanza particular del sector. Sin embargo, su contenido es muy genérico, no aportando soluciones concretas ni incidiendo a un cierto nivel de detalle en el problema de la seguridad de los distintos tipos de obras.

4. CONCLUSIONES

Como resumen de lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. El sector de la Construcción de nuestro país soporta un elevado número de accidentes de trabajo, estando sus índices de siniestrabilidad labo-

ral por encima de la media de los de la industria, y siendo especialmente elevados los índices de gravedad debido al alto número de accidentes graves y mortales que registra en proporción a la población laboral que ocupa.

2. La regulación legal de la prevención de los accidentes para la Construcción es bastante dispersa, y en muchos de sus aspectos anticuada respecto de la tecnología que actualmente se emplea. Estas características se dan también en la regulación de la prevención para todas las actividades, siendo en general posteriores las normas de mayor rango (La Constitución y el Estatuto de los Trabajadores) a las normas de un menor rango que debieran desarrollarlas.

3. Ha supuesto un importante esfuerzo preventivo en nuestro país la regulación legal del Estudio y del Plan de Seguridad e Higiene para las obras, mediante cuyos documentos se pretende planificar la seguridad desde que es concebida la obra, en lugar de mantenerla como un añadido. Es importante que las diversas incidencias que ha sufrido la implantación del Plan y Estudio de Seguridad no acaben desvirtuando la finalidad que persiguen.

4. La entrada en vigor del Mercado Unico Europeo lleva aparejada la aplicación de las Directivas que se desprenden del artículo 100-A y 118-A del Acta Unica Europea, referidos respectivamente a la seguridad de los productos, y a promover la mejora del ambiente de trabajo y la seguridad y salud de los trabajadores. Con este motivo la legislación española experimentará una importante renovación, y será en estas materias comparable a las del resto de los países comunitarios. Por su importancia a corto plazo destaca la Directiva Marco, mediante la cual se hará un nuevo establecimiento de los principios generales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. En esta Directiva, el sector de la Construcción está considerado como especialmente peligroso, lo que dará lugar a una Directiva específica que trate sobre la seguridad y la salud en las obras.

5. El texto de proyecto para esta Directiva de Seguridad y Salud en las Obras que hasta el momento se conoce, insiste también en la planificación de la seguridad en las obras y en la redacción de un documento con este fin, así como en su control, para lo cual establece un procedimiento de notificación de apertura. En estos principios está ya basada en la actualidad la prevención en la legislación española vigente.

6. Es necesario destacar que la revisión y mejora del marco legal que es previsible que se produzca a corto plazo en nuestro país, supondrá una condición muy favorable para mejorar la seguridad y salud en los centros de trabajo, pero no suficiente. Ello tiene que ir acompañado de una voluntad que parta de los propios integrantes de cada sector, de procurarse a sí mismos y a sus centros de trabajo un mayor nivel de bienestar y de seguridad.

BIBLIOGRAFIA

— Salud y Seguridad en el Trabajo en la Comunidad Europea. Normativa hasta 31-12-1990. Generalitat Valenciana. Conselleria de Treball i Seguretat Social.

— La Seguridad y la Salud en el Trabajo en la Comunidad Europea ante el horizonte de 1991. José Luis Castellá López; Mario Gran Ríos; Javier Pinilla García. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Revista: "Salud y Trabajo" nº 75.

— Comunidad Europea: La Directiva "Marco" sobre la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Mario Gran Ríos; Javier Pinilla García. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Revista: "Salud y Trabajo" nº 80.

— La Seguridad en el producto. La Seguridad en el Trabajo y la Comunidad Europea. José Luis Castelló López. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Revista: "Salud y Trabajo" nº 84.

— Política Social de la Comunidad Europea. Enero-Junio, 1989. Presidencia Española Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Centro de Publicaciones.

Pedro Obregón Cagigas



Ingeniero de Caminos (Escuela de Santander. Promoción de 1971). Director del Gabinete Técnico Provincial de Seguridad e Higiene del Trabajo en Cantabria.

Fernando Cañizal Berini



Ingeniero de Caminos (Escuela de Santander, promoción del 76). Doctor Ingeniero de Caminos en 1981. Desde 1985 es Profesor Titular de Proyectos de Ingeniería de la Universidad de Cantabria.

