

## **Siniestralidad Laboral: Comentarios a la Reforma del Marco Normativo del 2004 y Conclusiones extraídas de la Comparativa de nuestro Sistema con el de Alemania.**

**María Luisa Cantonnet Jordi<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Dpto. de Organización de Empresas. Escuela Universitaria Politécnica de San Sebastián. Plaza de Europa 1. San Sebastián (Guipúzcoa). [oepecajom@sp.ehu.es](mailto:oepecajom@sp.ehu.es).

### **Resumen**

*La presente ponencia tiene por objeto el estudio de la reciente reforma legislativa de la prevención de riesgos laborales, a través de la Ley 54/2003, de doce de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. Se ha hecho especial hincapié en aquellos aspectos de la reforma que más están preocupando al sector empresarial y en concreto al sector de la construcción. Por otro lado, y viendo que las reformas legislativas no están dando los resultados buscados, se ha realizado un estudio de la situación de la prevención de riesgos laborales en Alemania que, a pesar de ser un país que supera en siniestralidad laboral a la media europea, registra unas cifras ostensiblemente mejores a las nuestras. Para llevar a cabo el referido análisis y la comparativa consecuente, ha sido necesario el estudio de los Sistemas de Seguridad Social en ambos países, determinando las diferencias más significativas, sin olvidar las importantes diferencias culturales que nos separan. Del estudio se extraen una serie de conclusiones que podrían servir para tratar de mejorar las carencias de las que adolece nuestro sistema público de prevención de riesgos laborales.*

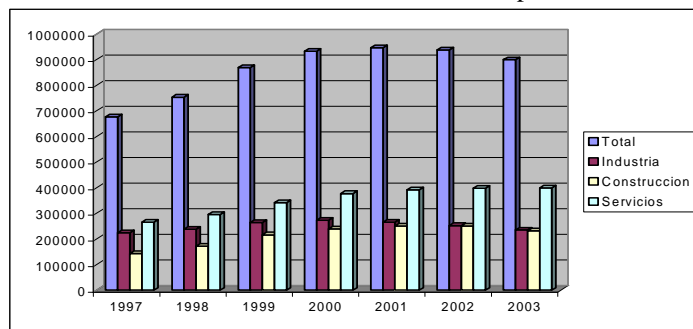
**Palabras clave:** Prevención de Riesgos Laborales, Alemania, Normativa.

### **1. Introducción a la Reforma del Marco Normativo: Las cifras de siniestralidad laboral en España**

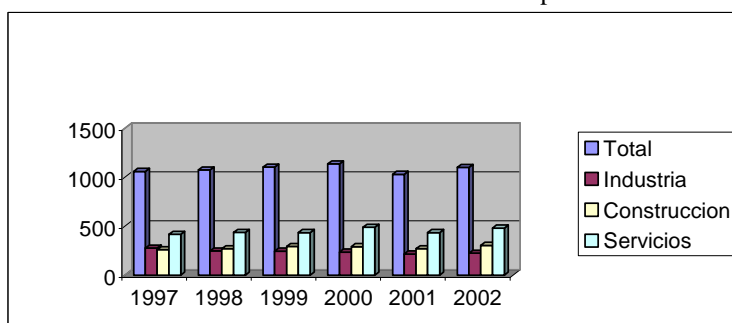
En España se registran el 20% del total de los accidentes de trabajo que tienen lugar en la Unión Europea. A pesar de las diferencias existentes entre los distintos países de la Unión, no podemos negar que el problema de la siniestralidad requiere una solución urgente. Fue en el año 1995 cuando se aprobó la tan ansiada Ley de Prevención de Riesgos Laborales como respuesta a las alarmantes cifras de siniestralidad laboral, Ley que entró en vigor en 1996 y que llegaba con 7 años de retraso respecto a las exigencias comunitarias. Sin embargo, las cifras de accidentes laborales siguen siendo excesivamente altas y de un análisis de las mismas podemos concluir que esta Ley no ha conseguido el resultado que de ella se esperaba.

A pesar de que en el año 2003 (Tabla 1) asistimos a un retroceso en el número total de accidentes, la tendencia en los años precedentes ha sido justo la contraria. Por sectores, es el sector servicios el que más accidentes mortales registra (Tabla 2) seguido de la construcción.

**Tabla 1. Total de accidentes en España**



**Tabla 2. Accidentes mortales en España**



## 2. Comentarios a la Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales

A principios del 2004 y precisamente por la ineficacia de las medidas adoptadas hasta la fecha, entró en vigor la Ley 54/2003 de doce de diciembre de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales. Es pronto aún para extraer conclusiones sobre la eficacia correctora de la reciente modificación legislativa, sin embargo, podemos ya adelantar cuáles son los puntos clave de la misma y en concreto qué es lo que más está preocupando al sector empresarial (especialmente al sector de la construcción). Las empresas en general y las obras de construcción en particular se han visto afectadas por esta nueva Ley, aunque es pronto todavía para concluir si esos objetivos perseguidos se han cumplido o no. De momento, nos limitaremos a analizar cómo va a afectar la mencionada reforma a las empresas constructoras y si esas reformas introducidas son a priori las más idóneas o no para lograr los objetivos perseguidos.

### 2.1 La presencia de los recursos preventivos

La presencia de los recursos preventivos aparece regulada en el artículo 32 bis que, obliga a mantener presencialmente a Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales con titulación suficiente, como mínimo para las funciones de nivel básico, en el centro de trabajo cuando se trate de actividades concurrentes, actividades peligrosas o cuando lo decida el Inspector de Trabajo y seguridad social. Estamos ante una exigencia controvertida porque ninguno de los supuestos que recoge como requisito para que la presencia de recursos preventivos sea exigible tiene una delimitación clara y precisa. Se trata de uno de los aspectos más polémicos por las relevantes cuestiones prácticas y jurídicas que está suscitando en el sector de la construcción.

La disposición adicional decimocuarta, de nueva incorporación a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, extiende la aplicación de ese artículo 32 bis a las actividades incluidas en las obras de construcción reguladas en el Real Decreto 1627/1997, de condiciones mínimas de

seguridad y salud de los trabajadores en las obras de construcción. Del análisis del artículo 32 bis y de la disposición adicional decimocuarta podemos extraer las siguientes conclusiones:

- ⇒ La presencia de los recursos preventivos afecta a la mayoría de obra regulada por la Ley de Ordenación de la Edificación.
- ⇒ Se trata de una exigencia compatible con la figura del Coordinador de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra, quien al aprobar el Plan de Seguridad y Salud deberá verificar el cumplimiento y la determinación de los medios presenciales.
- ⇒ En los casos de promotor / constructor, parece deducirse que la obligación se traslada a los contratistas del constructor, para que tenga sentido la compatibilidad con el coordinador durante la ejecución de la obra.
- ⇒ Estos trabajadores designados como recursos preventivos dependerán de su empresa ya sea contratista o subcontratista. Sin embargo la coordinación de actividades preventivas en la obra sigue correspondiendo al coordinador, que depende del promotor y se integra en la dirección facultativa de la que queda excluida esta nueva figura.

## **2.2 La coordinación de la Prevención de Riesgos Laborales entre empresas contratistas y concurrentes**

El artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula la coordinación de actividades empresariales. Es ésta una cuestión de vital importancia en el sector de la construcción ya que la presencia de las subcontratas complica aún más el tema de la Prevención de Riesgos Laborales. Es por ello por lo que se decidió desarrollar reglamentariamente el citado artículo 24 a través del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero. En el mismo se establecen las disposiciones mínimas que los empresarios que coinciden en un mismo centro de trabajo habrán de poner en práctica para prevenir los Riesgos Laborales derivados de la concurrencia de actividades empresariales.

La disposición adicional primera del citado Real Decreto prevé la aplicación del mismo a las obras de construcción incluidas en el ámbito de aplicación del RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. Ello sin embargo no altera las obligaciones que en esta materia existían con anterioridad en materia de coordinación empresarial. Nos estamos refiriendo a los siguientes aspectos:

- ⇒ El promotor tiene la obligación de designar un coordinador de seguridad durante la ejecución del proyecto en aquellos casos en los que sean varios los proyectistas intervinientes. Como parte del proyecto y requisito indispensable para obtener el visado del colegio profesional, deberá incluirse un Estudio de Seguridad y Salud o un Estudio Básico.
- ⇒ El contratista por su parte deberá desarrollar ese estudio de seguridad a través de un Plan de Seguridad, que será aprobado por el coordinador de seguridad durante la ejecución de la obra como requisito previo al inicio de la misma.
- ⇒ Las subcontratas y trabajadores autónomos deberán tener en todo momento conocimiento del Plan.

Vemos como desde el inicio del proyecto a través del Estudio de Seguridad, pasando por el Plan durante el desarrollo de la obra, todos los agentes de la edificación están en todo momento coordinados en materia preventiva. Como hemos dicho más arriba, el reglamento

que desarrolla el artículo 24 no introduce ningún cambio en este esquema de funcionamiento que acabamos de explicar, las novedades introducidas por el reglamento afectan sin embargo a la imputación de responsabilidades.

### **2.3 El Régimen de Responsabilidades**

La ley no modifica el régimen de exigencia de responsabilidades civiles y penales, lo que se modifica es el texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social. Para que podamos hablar de responsabilidades administrativas deberemos encontrarnos ante un incumplimiento de las obligaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales por parte de los empresarios. En materia de imputación de responsabilidades nos encontramos con una novedad importante ya que se modifica el concepto de sujeto responsable y de infracción laboral: Se amplían los conceptos mediante la inclusión de los titulares de los centros de trabajo como sujetos responsables, y definiendo la infracción laboral ya no como referencia a los empresarios, sino a todos los sujetos responsables. Parece ser que con el objetivo de incluir a las auditorías, entidades formativas y a los propietarios de los centros aunque no tengan obligaciones preventivas en la empresa.

El hecho de que el nuevo concepto de imputable ya no se limite al empresario principal sino al titular del centro de trabajo plantea en el sector de la construcción la cuestión de la imputabilidad no ya a los promotores sino a los titulares cuya consideración se determina en la Ley de Ordenación de la Edificación por el derecho a edificar y no por la titularidad jurídica sobre el solar.

### **2.4 El Régimen de Responsabilidades de los Técnicos de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales de las Comunidades Autónomas**

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene como función la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Esto no ha planteado ninguna duda hasta el momento y sigue siendo así en la actualidad. Lo que ocurre es que con la modificación del artículo 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales parece interpretarse que a partir de ahora los técnicos de los servicios de prevención de las comunidades autónomas (en nuestro caso los técnicos de OSALAN), ejercerán también esas funciones de vigilancia y control y no sólo las de asesoramiento y colaboración que venían desempeñando hasta este momento. Esta interpretación viene de parte del texto introducido que dice "...el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera. A estos efectos, los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social."

Dicha presunción de certeza es criticada en el mundo empresarial por recordar a una "presunción de culpabilidad" y, porque en definitiva hace perder a dichos funcionarios el reconocimiento de colaboradores en la difícil labor diaria de fomento de la cultura preventiva en la empresa pasando a ser vistos ahora como inspectores sancionadores.

Por otro lado, se trata de un artículo controvertido no sólo por su contenido sino también por la posible intromisión por parte del estado al regular a través de una Ley estatal competencias

de funcionarios pertenecientes a Organismos Autonómicos. Parece que lo que se está haciendo es una ampliación de la plantilla de inspectores de trabajo con cargo a las funciones de los técnicos de las comunidades autónomas.

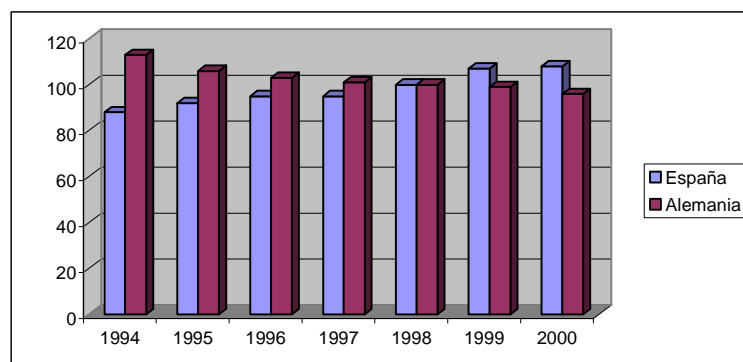
## 2.5 La Integración Preventiva y el Plan de Prevención de Riesgos Laborales

La Ley introduce la figura del Plan de Prevención de riesgos Laborales como obligatoria para todas las empresas. Dicho Plan no es nuevo en sentido estricto, pues aunque es cierto que hasta este momento no estaba recogido de forma explícita en el capítulo de las obligaciones empresariales en materia preventiva, se venía desarrollando en las empresas en general y en las constructoras en concreto a través del Plan de Seguridad y Salud anteriormente citado. Lo novedoso de esta incorporación subyace en la obligación de seguimiento del mencionado Plan con objeto de que deje de tratarse como un cumplimiento meramente formal por parte de las empresas. En definitiva se pretende lograr una Prevención Integrada en todos los niveles jerárquicos de la empresa, aspecto tampoco novedoso del todo puesto que ya el Reglamento de los Servicios de Prevención hacía mención en su artículo 1 a la integración de la Prevención en la empresa. Lo que se está haciendo no es otra cosa que dotar de rango de ley a algo que hasta el día de hoy tenía rango reglamentario.

## 3. Análisis comparativo de la siniestralidad laboral en España y Alemania

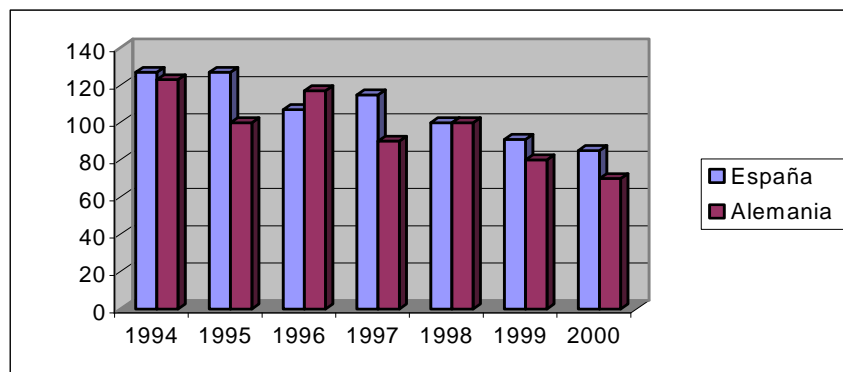
Como ya hemos dicho, España es uno de los países de la Unión en el que más accidentes laborales se registran, si bien, y a pesar de que la situación en Alemania es mejor que la nuestra en muchos aspectos, Alemania se encuentra por encima de la media europea en cuanto a la siniestralidad laboral se refiere. Las diferencias entre los índices de incidencia de accidentes graves (Tabla 3) no son importantes, sin embargo, en lo que a los accidentes mortales se refiere (Tabla 4), podemos observar como el índice de incidencia de accidentes mortales es mucho mayor en España. Es el sector de la construcción, uno de los que más sufre la mortalidad laboral.

**Tabla 3.** Índice de Incidencia de Accidentes Graves

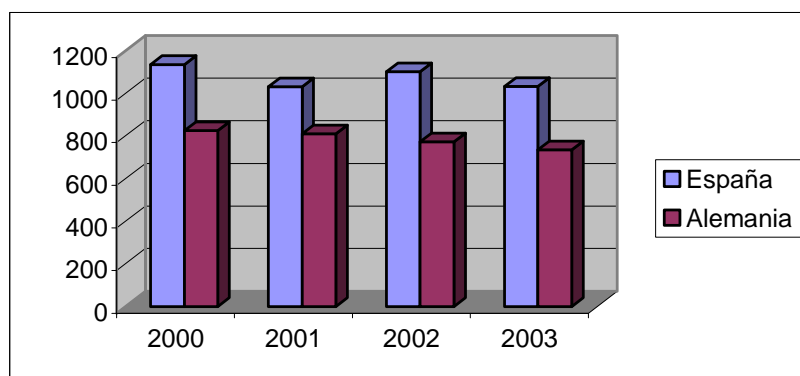


De los datos obtenidos en los años 2000-2003, podemos concluir que la mortalidad en España es un problema de dimensiones desproporcionadas (Tabla 5). En Alemania, con una población en activo que triplica a la española, no llegan a los 800 accidentes mortales al año, mientras que en España se superan los 1.000. A modo de ejemplo y en la Tabla 6, podemos observar como la tasa de incidencia por cada 100.000 trabajadores para el año 2003 fue en España de 7,59 frente al 1,74 de Alemania.

**Tabla 4.** Índice de Incidencia de Accidentes Mortales



**Tabla 5.** Accidentes Mortales



**Tabla 6.** Índice de Incidencia por 100.000 trabajadores

	Alemania	España
Accidentes mortales	735	1.033
Población asalariada	42.165.000	13.596.000
Tasa x 100.000	1,74	7,59

### 3.1 El Sistema Público alemán de Prevención de Riesgos Laborales: Las Berufsgenossenschaften.

Las cifras expuestas en el apartado anterior, no pueden tomarse de modo aislado sino que para una mejor comprensión de las mismas es preciso hacer una presentación de las características más importantes del sistema mutual alemán.

Alemania fue el primer país del mundo en promulgar en 1894 una Ley de Aseguramiento de Accidentes. La Ley de Accidentes de Trabajo de España data de enero de 1900. Al amparo de esta legislación nacieron las “Berufsgenossenschaften” (BG), al no existir un organismo como este en nuestro sistema, la traducción del mismo podría ser Organismos de Seguros y Prevención de Riesgos Profesionales (mutuas o asociaciones profesionales). En adelante, BG. Estas asociaciones, recogen todos los datos de siniestralidad laboral anualmente para cumplir con el mandato legal de comunicárselo al Ministro Federal de Salud y Seguridad Social. Desde 1991 las BG han extendido, de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Unificación sus competencias a los nuevos Länder.

Las BG son un exponente de eficacia tanto en la gestión económica como en la prevención. Las razones de este éxito hay que buscarlas en dos peculiaridades del sistema mutual alemán.

En primer lugar, las mutuas están controladas paritariamente por representantes de los trabajadores y de los empresarios, lo que supone que todas las decisiones importantes se toman sobre la base del consenso. Por otra parte, cada una de las 35 mutuas se ocupa de un sector de producción específico, lo que garantiza un mejor conocimiento del sector en el que operan y por tanto una mayor eficacia preventiva.

Las BG son entidades de derecho público controladas por el estado pero que gozan de autonomía administrativa y se gobiernan por las propias empresas afiliadas y por los asegurados sobre la base de la paridad. Cada Berufsgenossenschaft está dotada de una Asamblea General y un Comité de Dirección constituidos a partes iguales por representantes de los empresarios y los trabajadores. Cada seis años se celebran elecciones para constituir los respectivos grupos de representantes en la Asamblea General, cuyos miembros eligen a su vez a los del Comité de Dirección. La actuación preventiva de las BG se basa en asesorar y controlar a las empresas alemanas en materia de prevención de riesgos laborales. Para cumplir con sus funciones cada BG está dotada de tres servicios técnicos diferentes que son:

1. **Técnicos de Control.** Estos Servicios de Control están formados por especialistas experimentados en la problemática sectorial de salud y seguridad. Realizan actividades de asesoramiento e información, investigación de accidentes o formación técnica. Trabajan en contacto con los empresarios, los técnicos de la empresa y los representantes de los trabajadores. Son los encargados de verificar el cumplimiento de las normas técnicas que elaboran comités de expertos coordinados por las propias BG y en los que participan técnicos, instituciones y agentes sociales.
2. **Servicios Técnicos de Salud y Seguridad.** Las BG ofrecen servicios técnicos externos de asesoramiento para aquellas empresas que no disponen de personal cualificado. Los asesores técnicos conocen bien la problemática de prevención del sector y están en condiciones de decirle al empresario qué es lo que debe hacer y qué medidas debe tomar. Los técnicos de seguridad no tienen funciones de control.
3. **Servicios de Medicina del Trabajo.** Las BG contratan especialistas que actúan como médicos de empresa para las empresas afiliadas, realizan los exámenes de salud a los trabajadores e imparten consejos médicos. Apoyan al empresario en materia de higiene, colaboran con los agentes de seguridad de la propia empresa y asesoran respecto a la utilización de equipos de protección individual o para la adaptación de puestos de trabajo.

Las BG promueven también campañas preventivas. En el año 2003 por ejemplo, lanzaron una campaña de prevención de accidentes de caídas en la que 2.500 expertos visitaron 700.000 empresas para impartir charlas informativas a 400.000 personas, empresarios y trabajadores. El objetivo es conseguir en dos años una reducción del 15% en este tipo de accidentes. En el año 2003 existían 35 BG , con 120 administraciones de zona. El número de personas que trabajan en las BG ronda los 20.000, de ellos aproximadamente el 80% son personal administrativo y el resto personal al servicio técnico de supervisión. Sus órganos de gobierno están paritariamente ocupados por asegurados y representantes de los empresarios. En el año 2003 un total de 3.039.358 empresas se encontraban registradas en el ámbito de competencias de las BG.

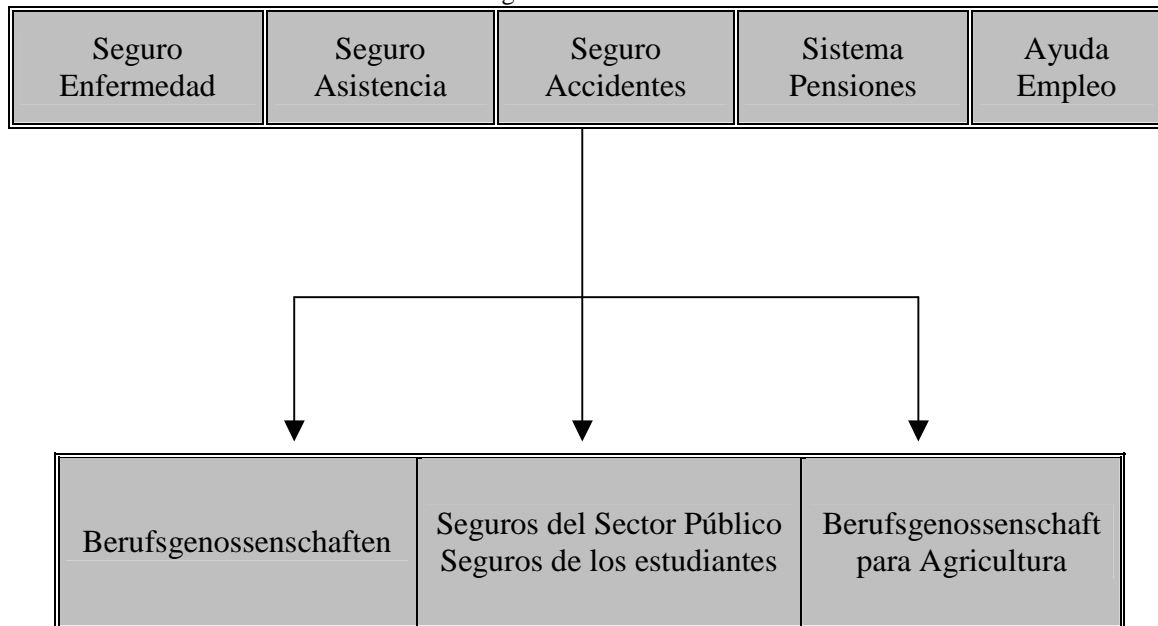
### **3.1.1 El Sistema alemán de Seguridad Social**

Alemania al igual que España y otros países de la Unión, como Francia e Italia entre otros, tiene dos sistemas diferenciados para la gestión de las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades dependiendo de que el origen de las mismas haya sido laboral o no. El Sistema

de la Seguridad Social en Alemania se sustenta sobre cinco pilares básicos que son: El Seguro de Enfermedad, el de Asistencia o cuidado a largo plazo, el Seguro de Accidentes, el Sistema de Pensiones y las Ayudas al Empleo.

Una de las diferencias más significativas respecto a nuestro sistema está en el hecho de que el Seguro de Accidentes está financiado en su totalidad por las aportaciones de los empresarios, los trabajadores están libres de contribuciones. El Seguro de Accidentes para los trabajadores del sector público está financiado además de por el Estado por los Länder y los Municipios.

**Tabla 7.** Seguridad Social en Alemania



Pasamos a continuación a dar una breve visión de los cinco pilares que sustentan el Sistema alemán de la Seguridad Social.

- ⇒ El Seguro de Enfermedad: Las contribuciones al mismo se dividen al 50% entre trabajadores y empresarios. En Alemania hay dos sistemas de seguros paralelos:
- ⇒ El Seguro Sanitario del Estado, al que están obligados a adscribirse la mayoría de ciudadanos alemanes. En concreto:
  - Todos los empleados con ingresos inferiores a 40.500 euros al año.
  - Estudiantes hasta la edad de 30 años.
  - Gente en prácticas o realizando educación secundaria.
  - Pensionistas que en la última mitad de su vida laboral tenían un seguro sanitario del estado o estuvieron asegurados como un miembro de la familia.
  - Desempleados.
- ⇒ El Seguro Sanitario Privado: Pueden elegirlo sólo aquellos trabajadores no incluidos en los supuestos arriba indicados y generalmente ofrece una cobertura más extensa, aunque no significa que sea una ventaja en todos los casos.
- ⇒ Seguro de Asistencia: Se trata de una novedad introducida en el año 1995, obligatorio para todo aquel que tenga un Seguro de Enfermedad y cubre el riesgo de volverse dependiente de los cuidados y atención de una tercera



persona, ya sea como consecuencia de un accidente grave, una enfermedad, invalidez o vejez.

- ⇒ Sistema de Pensiones: Las contribuciones al seguro de pensiones se divide entre empresarios y trabajadores por igual y son obligatorias.
- ⇒ Ayuda al empleo: Las contribuciones al mismo se dividen igualmente entre trabajadores y empresarios y son obligatorias.
- ⇒ Seguro de Accidentes Laborales: Está sufragado al 100% por el empresario, es obligatorio y da cobertura a todos los trabajadores por cuenta ajena. Son las BG las que gestionan todos estos asuntos.

### **3.2 Conclusiones extraídas de la comparativa entre Alemania y España**

Analizadas las cifras de siniestralidad laboral en ambos países así como lo diferente de ambos sistemas en cuanto a la Prevención de Riesgos Laborales, y sin obviar las importantes diferencias culturales que nos separan, pasamos a continuación a extraer unas conclusiones con el objetivo de que las deficiencias que han quedado patentes en nuestro sistema público en cuanto a la Prevención puedan ser subsanadas adaptando los aspectos positivos que hemos visto en Alemania a las circunstancias de nuestro entorno.

1. Las mutuas de accidentes de trabajo en Alemania (Berufsgenossenschaft), realizan una labor mucho más eficaz que las que tenemos en España. Existe más de una mutua por cada rama de actividad, lo que permite una mayor especialización de los profesionales que trabajan en las mismas. El hecho de que por ejemplo, exista una mutua con competencias exclusivas para el sector de la construcción, hace que la tarea tanto preventiva como correctora que se lleva a cabo sea mucho más efectiva.
2. La participación de los trabajadores en las tareas preventivas es mucho mayor en Alemania, de hecho, las mutuas están controladas paritariamente por representantes de los trabajadores y de los empresarios, lo que supone que todas las decisiones importantes se toman sobre la base del consenso.
3. La participación de los médicos en las tareas preventivas de la empresa es real en Alemania. Como ya ha quedado explicado, el hecho de que las mutuas de accidentes de trabajo estén especializadas, cada una en un sector o rama de actividad diferente, conlleva a que los médicos que trabajan en esas mutuas estén a su vez especializados en las enfermedades y accidentes propios del sector para el que trabajan, por lo que sus conocimientos en la materia los convierten en colaboradores directos del empresario en sus tareas diarias preventivas.
4. En el tratamiento estadístico de los datos de siniestralidad laboral, Alemania, a diferencia de España, registra como accidentes laborales mortales únicamente aquellos en los que la muerte tiene lugar en los 30 días siguientes a la producción del accidente. Mientras que en España, ese plazo se amplía a los 18 meses. Si bien, podemos afirmar que esta diferencia en el tratamiento estadístico entre los dos países apenas sí tiene efectos puesto que la mayor parte de las muertes se registran en ese primer mes desde que aconteció el siniestro.
5. El seguro de accidentes laborales está financiado en Alemania en su totalidad por las aportaciones de los empresarios.

## **Agradecimientos**

Agradezco a los trabajadores de la Berufsgenossenschaft de Nordrhein Westfalen su colaboración para la recogida de datos de siniestralidad laboral en Alemania y su paciencia para atenderme a pesar de mis dificultades para expresarme en alemán.

## **Referencias**

Wolber, K. (1991). Gesetzliche Unfallversicherung: alles über Arbeitsunfälle. Ed: Frankfurt am Main.

Lüder, G. (2004). Berufsgenossenschaften und Wettbewerb. Ed: Frankfurt am Main.