



UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Trabajo de Fin de Máster

Máster Universitario en Seguridad Integral en la Edificación

**ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 39/1997. LA
INFLUENCIA EN LA INTEGRACIÓN DE LA
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS
PYMES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN**

Autor: David Ayala Ayala

Tutores: Dr. Juan Carlos Camacho Vega; Dr. Rafael Llácer Pantión



**ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA DE
EDIFICACIÓN**

Departamento de Construcciones Arquitectónicas

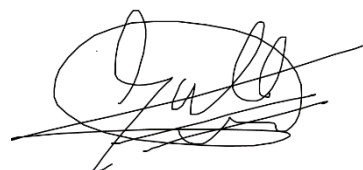
Sevilla, 29 de junio de 2021



Trabajo de Fin de Máster presentado para optar a la obtención del título de Máster Universitario en Seguridad Integral en la Edificación por D. David Ayala Ayala, siendo tutores del mismo Dr. Juan Carlos Camacho Vega y Dr. Rafael Llácer Pantión.

Vº. Bº. del Tutor/es:

Alumno:



Dr. Juan Carlos Camacho Vega

D. David Ayala Ayala

Dr. Rafael Llácer Pantión

Sevilla, 29 de junio de 2021



AGRADECIMIENTOS

A mis abuelos, a mis padres y a mi pareja, siempre.

*"Anyone who stop learning becomes old, whether he is 20 or 80 years old. Anyone who
keeps learning stays young. This is the greatness of life."*

Henry Ford (1863-1947)

*"Cualquiera que para de aprender se hace viejo, tanto si tiene 20 como 80 años.
Cualquiera que sigue aprendiendo permanece joven. Esta es la grandeza de la vida."*

Henry Ford (1863-1947)

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	15
1.1. RESUMEN.....	15
1.2. MOTIVACIONES Y ALCANCE DEL PROYECTO.....	15
1.3. ESTADO DEL CONOCIMIENTO.....	16
1.3.1. Normativa	16
1.3.2. Estudios publicados.....	17
1.4. OBJETIVOS	20
1.4.1. Objetivos principales.....	20
1.4.2. Objetivos secundarios	20
1.5. METODOLOGÍA	21
2. CONTEXTUALIZACIÓN	23
2.1. SINIESTRALIDAD LABORAL Y NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES .	23
2.1.1. Concepto de siniestralidad laboral.....	23
2.1.2. Causas de la siniestralidad laboral.....	24
2.1.3. Siniestralidad laboral en construcción.....	25
2.2. INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN RIESGOS LABORALES Y MODALIDAD PREVENTIVA	29
2.2.1. Concepto de integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa.....	29
2.2.2. Beneficios de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa	31
2.2.3. La modalidad preventiva como medio de integración de la prevención en la empresa	32
2.2.4. La influencia del tipo de modalidad en la integración de la prevención.....	34
2.3. DIFICULTAD DE INTEGRACIÓN EN LAS PYMES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN.....	51
2.3.1. Características del sector de la construcción	51
2.3.2. Características de las empresas del sector de la construcción.....	51
2.3.3. Características del marco normativo	52
3. ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 39/1997, DE 17 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL	55
REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN	55
3.1. PLANTEAMIENTO	55
3.1.1. Situación de partida.....	55
3.1.2. Estrategia	55
3.1.3. Punto de referencia: Directiva 89/391/CEE	56
3.2. ESTUDIO DEL ARTICULADO DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN ...	59
3.2.1. Artículo 1. Integración de la actividad preventiva en la empresa.	59

3.2.2.	Artículo 10. Modalidades.	59
3.2.3.	Artículo 11. Asunción personal por el empresario de la actividad preventiva.	60
3.2.4.	Artículo 12. Designación de trabajadores.....	62
3.2.5.	Artículo 13. Capacidad y medios de los trabajadores designados.	63
3.2.6.	Artículo 14. Servicio de prevención propio.....	64
3.2.7.	Artículo 15. Organización y medios de los servicios de prevención propios.....	66
3.2.8.	Artículo 21. Servicios de prevención mancomunados.	66
3.2.9.	Artículo 16. Servicios de prevención ajenos.	67
3.2.10.	Artículo 17. Requisitos de las entidades especializadas para poder actuar como servicios de prevención ajenos.....	69
3.2.11.	Artículo 18. Recursos materiales y humanos de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos.	69
3.2.12.	Artículo 19. Funciones de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención. 70	
3.2.13.	Capítulo V. Auditorías.....	70
3.3.	ANÁLISIS CONJUNTO DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN	72
3.3.1.	Comparativa con la Directiva 89/391/CEE	72
3.3.2.	El rumbo del Reglamento de los Servicios de Prevención en cuanto a la externalización 73	
3.3.3.	La elección de la modalidad preventiva en las Pymes del sector de la construcción 79	
4.	CONCLUSIONES.....	85
4.1.	CONCLUSIONES PARCIALES.....	85
4.1.1.	La modalidad preventiva determina una mayor o menor integración de la prevención en la empresa.....	85
4.1.2.	El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención no está en sintonía con la Directiva 89/391/CEE.	86
4.1.3.	El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, se inclina hacia la externalización de la prevención en la empresa.	86
4.1.4.	El servicio de prevención ajeno es la modalidad preventiva más viable desde la perspectiva de las Pymes del sector de la construcción.....	87
4.2.	CONCLUSIÓN GLOBAL.....	89
4.2.1.	El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, no impulsa la integración de la prevención en las Pymes del sector de la construcción. 89	
5.	FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	91
6.	REFERENCIAS	93

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Evolución del índice de incidencia en los diferentes sectores desde 2009 hasta 2019. (Jose Luis Cebrián Angulo, 2020) Fuente: UmiVale.es	25
Ilustración 2: Organización preventiva agrupada por modalidad predominante en la empresa.....	36
Ilustración 3: Relación existente entre la modalidad de organización preventiva de la empresa y el uso que hacen de la documentación en prevención de riesgos laborales.	39
Ilustración 4: Relación existente entre la modalidad de organización preventiva de la empresa y la opinión que tienen estas sobre la documentación que genera su servicio de prevención.....	43
Ilustración 5: Relación existente entre la modalidad de organización preventiva de la empresa y la opinión que tienen estas sobre si tienen integrada la PRL dentro de su sistema de gestión.....	47
Ilustración 6: Obligación del empresario de designar trabajadores.....	63
Ilustración 7: Obligación del empresario de constituir un servicio de prevención propio.	65
Ilustración 8: Obligación del empresario de recurrir a servicio de prevención ajeno....	68
Ilustración 9: Designación de trabajadores. Comparativa. Fuente: Elaboración propia	73
Ilustración 10: Real Decreto 39/1997. La externalización de la prevención de riesgos laborales.	77
Ilustración 11: Perspectiva de elección de modalidad preventiva por Pymes del sector de la construcción.....	83

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Datos estadísticos de siniestralidad en España y en el sector de la construcción (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 1988-2019) Fuente: Elaboración propia.....	26
Tabla 2: Organización de la prevención según Real Decreto 39/1997. Fuente: Elaboración propia.....	34
Tabla 3: Renumeración de preguntas. Fuente: Elaboración propia.....	34
Tabla 4: Número de empresas distribuidas en función del número de trabajadores que tienen en plantilla durante el año 2015.....	35
Tabla 5: Modalidad de la organización preventiva predominante en la empresa.....	35
Tabla 6: Organización preventiva agrupada por modalidad predominante en la empresa.....	35
Tabla 7: Cuándo hacen uso de la documentación de PRL las empresas.....	37
Tabla 8: Opinión que tienen las empresas sobre la documentación que generan los servicios de prevención.....	41
Tabla 9: Opinión que tienen las empresas del grado de integración de la PRL dentro de su sistema de gestión.....	45
Tabla 10: Número de empresas del sector de la construcción en España en función del número de trabajadores, según datos del Instituto Nacional de Estadística.....	52
Tabla 11: Condiciones para la asunción personal por parte del empresario.....	62
Tabla 12: Designación de trabajadores. Comparativa. Fuente: Elaboración propia.....	72

1. INTRODUCCIÓN

1.1. RESUMEN

La construcción es una industria transcendental a nivel internacional y su actividad influye rotundamente en la economía de un estado. Sin embargo, la construcción presenta una alta siniestralidad laboral que, comparado con el resto de los sectores productivos, es el que peores cifras posee en España desde que se tienen datos precisos de ello. La protección del trabajador es un derecho fundamental cuyos esfuerzos deben intensificarse para subsanar el problema.

Se puede decir que las peculiaridades del propio sector, las características de las empresas pertenecientes y la normativa aplicable son los factores principales que han generado esta situación, siendo este último el que debería propiciar un cambio en ambos otros.

El presente Trabajo de Fin de Máster se centra en la normativa específica que regula la forma de organización de la prevención de riesgos laborales en la empresa, influyendo de forma directa en la integración de la prevención en el sistema de gestión de la misma. Este proceso se basa en el estudio Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en busca de los artículos destacados en este sentido y, mediante un análisis, determinar la perspectiva del reglamento y el peso del mismo en la integración de la prevención de riesgos laborales en las Pymes del sector de la construcción.

La información y conocimientos alcanzados serán primordiales para que en un futuro puedan proponerse y establecerse cambios en dicha normativa, de cara a mejorar la integración de la prevención de riesgos laborales en este tipo de empresas, y así aproximar las elevadas cifras de siniestralidad del sector de la construcción a las del resto de sectores productivos.

1.2. MOTIVACIONES Y ALCANCE DEL PROYECTO

En una primera instancia, las posibles líneas de investigación trataban sobre la coordinación de actividades empresariales y sobre los procedimientos de trabajo, ambas relacionadas con las obras de construcción.

Tras abordar superficialmente las líneas anteriores, surge con gran interés la revisión de la normativa, en concreto del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y se decide realizar una investigación para contemplar su viabilidad, nuevamente en vinculación con la construcción.

Hoy por hoy, la prevención de riesgos laborales sigue viéndose como un escollo al que las empresas del sector de la construcción han de enfrentarse, no solo por ser una industria tradicional cuya mentalidad es reacia al cambio, sino también porque la normativa regulatoria no se adapta a un sector con capacidades insuficientes para enfundarse las botas de la cultura preventiva y ponerse el casco de la primacía de la salud del trabajador sobre la producción de la actividad.

Generalmente, estas empresas no hacen prevención por mentalidad o disposición propia, sino por una obligación reglamentaria cuyo aspecto más destacable para las mismas es la posibilidad de sanción por incumplimiento. De esta manera, la actuación de las empresas de

construcción en cuanto a prevención no es la de integrarla en su sistema de gestión, sino la de subcontratar medios externos a la empresa a un coste fácilmente asumible para que entidades especializadas les doten de los documentos preventivos mínimos exigibles por la normativa y así evitar sanciones por parte de la autoridad laboral.

Si la normativa posibilita que se organice la prevención con la finalidad única de cumplir documentalmente la misma es un error básico que se debería descubrir, analizar y cambiar.

Viendo la oportunidad y la relevancia que conlleva el Reglamento de los Servicios de Prevención en la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa, se opta por indagar en este contexto y analizar su articulado para investigar la influencia del mismo en esta línea.

1.3. ESTADO DEL CONOCIMIENTO

1.3.1. Normativa

Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

En virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, su artículo 118 A, y teniendo en cuenta que los trabajadores estaban expuestos en su puesto de trabajo a riesgos que podían influir sobre su seguridad y salud a lo largo de su vida profesional, se constituyó en 1989 la Directiva marco sobre seguridad y salud en el trabajo.

La Directiva 89/391/CEE supuso un cimiento básico sobre el que empezar a desarrollar la austeridad en este ámbito, garantizando unos límites mínimos en materia de seguridad y salud en los países comunitarios.

Particularmente, refiriéndonos a su artículo 1, la Directiva tiene por objeto promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo. Para ello contempla principios generales de: prevención y protección de la seguridad y salud, eliminación de factores de riesgo, información, consulta y participación, formación de trabajadores y representantes, y líneas generales de aplicación.

En lo referente a este trabajo es destacable el artículo 7, que trata sobre “Servicios de Protección y Prevención”.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

La Ley 31/1995 es la primera ordenanza en materia de prevención de riesgos laborales encomendada por la Directiva 89/391/CEE, al ser uno de los países integrantes de la Unión Europea, y por el artículo 40.2 de la Constitución Española donde hace responsables a los poderes públicos de vigilar la seguridad e higiene en el trabajo.

Esta tiene como misión promover la seguridad y la salud de los trabajadores, implantando como normas generales: la prevención de riesgos laborales, la eliminación o disminución de riesgos laborales, y la información, consulta, participación y formación de los trabajadores.

Supone un marco de garantías y responsabilidades en la materia, aplicándose a empresas de todos los sectores, incluida la construcción, trabajadores por cuenta propia y ajena en los artículos que a ellos se les aplique, incluso a la Administración pública.

En virtud del artículo 6, los reglamentos desarrollan en más profundidad lo estipulado en su texto legislativo para profundizar técnicamente, los cuales tuvieron su auge en el año 1997 y desde entonces se actualizan, se modifican y se normalizan nuevos para aumentar cuerpo básico de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Para el desarrollo técnico, de los contenidos de la Ley 31/1995 que incumben a los servicios de prevención, el legislador puso de manifiesto este Real Decreto en el año 1997 al igual que muchos otros en materia de prevención de riesgos laborales.

Dado que el empresario tiene el deber de prevenir los riesgos profesionales de los trabajadores que participen en la actividad de la empresa, el Real Decreto 39/97 despliega en su articulado las herramientas para integrar la prevención en la empresa, obligando al empresario a realizar una organización de recursos para las actividades preventivas que variará en función del ámbito de trabajo de la empresa y de las características de la misma.

Por otro lado, asigna a cada una de las modalidades preventivas una serie de funciones y responsabilidades, además de unos recursos humanos y materiales mínimos y necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas que deban ejercer.

A lo largo de su historia, el Real Decreto se ha visto envuelto en varias modificaciones debido a la publicación posterior de diferentes normativas, entre las que se puede destacar:

- Real Decreto 899/2015: Entre los aspectos más relevantes se modifica la capacidad de la asunción personal por parte del empresario, que pasaría, de poder implantarse en empresas de hasta 6 trabajadores, a los 10 trabajadores.
- Real Decreto 604/2006: Destaca la ideología de integrar la prevención en la empresa y añade la figura del Recurso Preventivo, a la misma vez que en el Real Decreto 1627/1997.

En lo que respecta al presente trabajo, cobran importancia los artículos 1, 10 al 19 y el artículo 21, que tratan de la organización de recursos para las actividades preventivas.

1.3.2. Estudios publicados

Estadísticas de accidentes de trabajo en España. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Gobierno de España.

El Gobierno de España realiza estudios estadísticos sobre la accidentabilidad laboral, públicos en la página oficial del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Contienen datos desde antes de la entrada en vigor de la actual Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en concreto desde 1988, además de contar con desgloses por sectores de trabajo.

Estos datos son importantes con vistas al estudio de la evolución de la accidentabilidad laboral en España.

Contexto económico y determinantes sociales de la accidentabilidad laboral en el sur de Europa. Los casos portugués y español. OpenEdition Journals. Raúl Payá Castiblanque.

El artículo realiza un estudio de datos de accidentabilidad en países de la Unión Europea a partir de Eurostat, la oficina estadística de la Comisión Europea, mostrando que los países del sur de Europa contemplan el mayor índice de incidencia.

A partir de aquí aporta los motivos económicos y sociales por los cuales fundamenta los datos, además de tratar casos peculiares de otros países como Italia.

Análisis de modelos de gestión de la seguridad y salud en las PYMES del sector de la construcción. Universidad de Granada. Dra. Carol Genovet Calderón Gálvez (2006).

La tesis, acotada en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas del sector de la construcción en Andalucía, pretende conocer la situación actual de la gestión de la prevención, y sustenta que la mejora continua en la siniestralidad parte de la gestión de la prevención de riesgos laborales en la empresa.

El trabajo contempla la normativa de prevención de riesgos laborales e investiga sobre los modelos de gestión que se llevan a cabo en otros países, concluyendo finalmente que la normativa actual en prevención de riesgos laborales no funciona adecuadamente para mejorar la prevención y disminuir los accidentes laborales en el ámbito acotado de su trabajo.

Estas últimas conclusiones reafirman, en el presente trabajo, la necesidad de análisis y mejora de la normativa.

Análisis de la integración de la prevención de riesgos laborales en empresas del sector de la construcción en España. Universidad de Sevilla. Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017).

Esta Tesis Doctoral promueve la disminución de la siniestralidad laboral a través de la integración de la prevención en la empresa, haciendo hincapié en el sector de la construcción.

Para su objetivo de conocer la situación existente, en cuanto a integración de la prevención en la empresa, realiza un proceso de investigación mediante encuestas a empresas de construcción del ámbito nacional. En base a los resultados obtenidos, compara, estudia, analiza y profundiza para llegar a conclusiones sobre los factores que influyen en el grado de integración de la prevención en los sistemas de gestión de la empresa.

Parte de los resultados obtenidos en las encuestas serán de relevancia en este trabajo para justificar la influencia de la modalidad preventiva en la integración de la prevención en la empresa.

Análisis de la integración de la prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa. Universidad de Deusto. Dr. Juan Ramón Muñoz Santos (2007).

En este otro trabajo doctoral, se analiza la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa de dos formas: nivel de integración y nivel de implantación, ambos aspectos relacionados con la manera de gestionar la prevención, es decir, siendo ejecutada con medios propios o ajenos, tal y como establece el actual Real Decreto 39/1997.

Al final, determina que la forma ideal de llevarla a cabo es como medios propios, integrándola en el propio sistema de la empresa.

Integración de la prevención de riesgos laborales en las PYMES del sector de la construcción. Universidad de Cuenca. Dra. María Segarra Cañamares (2015).

La Tesis Doctoral estudia de forma peculiar la integración de la prevención en la empresa, puesto que, aunque proponga el sistema general de gestión de la empresa como punto de partida para llevarla a cabo, se centra en los aspectos contraproducentes y peculiaridades del sector de la construcción para justificar la deficiencia de la integración de la prevención en las Pymes.

A partir de la encuesta como método de prospección, concluye que las actividades preventivas acometidas por los encuestados no representan una integración de la prevención en el sistema de gestión de los encuestados, sino un cumplimiento normativo necesario para poder subsistir.

Este estudio será importante a la hora de conocer las características y perspectiva de este tipo de sujetos ante el Real Decreto 39/1997 y así valorar las posibilidades que este ofrece para adecuar la integración de la prevención en las Pymes del sector de la construcción.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. Objetivos principales

- Identificar los artículos del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, que influyen en la elección de la modalidad preventiva por parte de las empresas.
- Conocer el criterio del Reglamento de los Servicios de Prevención, en cuanto a integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa, y el acople en este de las Pymes del sector de la construcción.
- Verificar la armonización del Real Decreto 39/1997 con lo estipulado al respecto en la Directiva Marco Europea 89/391/CEE.

1.4.2. Objetivos secundarios

- Conocer las dificultades propias de las Pymes, en concreto del sector de la construcción, a la hora de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa.
- Diferenciar, en cuanto a capacidades integradoras, las modalidades preventivas para organizar la prevención de riesgos laborales en la empresa.

1.5. METODOLOGÍA

Fase 1: Elección del tema del Trabajo de Fin de Máster

- Esta primera fase está centrada en la búsqueda de un tema de relevancia en materia de prevención de riesgos laborales, susceptible de investigación para el Trabajo de Fin de Máster.
- A partir de las clases impartidas en el máster por D. Julio Díaz Escudero en la asignatura de ámbito jurídico, las líneas de investigación propuestas, y los conocimientos y gustos personales, se decide hacer una pre-investigación acerca del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, para contemplar la viabilidad de establecerlo como protagonista en el tema del trabajo.
- Viendo la oportunidad y teniendo en cuenta la relevancia que conlleva el Reglamento de los Servicios de Prevención sobre la integración de la prevención en la empresa, se opta por analizar el Real Decreto 39/1997 en busca de los criterios de vital importancia que dicta el articulado en este mismo sentido.

Fase 2: Documentación

- Se parte de una búsqueda completa del ámbito del Real Decreto 39/1997, para reunir la información base de la que parte el estudio. Se contemplan normativas y estudios desarrollados anteriormente sobre ello.
- Se realiza un análisis de la información coleccionada, estableciendo un orden en la normativa y observando los datos de especial relevancia.
- A partir de este proceso, se aprecian grandes lazos entre las importantes cifras de siniestralidad del sector de la construcción y la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa, así como datos sustanciales en los estudios recopilados que sirven de antecedentes para continuar la indagación en este tema.

Fase 3: Desarrollo del trabajo

Fase 3.1: Contextualización

- Para comenzar la investigación es necesario ubicarnos en el tema justificando su estudio. Se parte de las significativas cifras de siniestralidad en construcción y la evolución de esta con el avance de la normativa en prevención de riesgos laborales.
- Por otro lado, concretando el porqué del estudio del Real Decreto 39/1997, destacar lo trascendente que es la integración de la prevención en la empresa a la hora de crear un ambiente laboral en condiciones de seguridad, y demostrar la influencia que ejerce sobre ello la modalidad preventiva, concretamente, en las Pymes del sector de la construcción.
- Por último, considerar las dificultades existentes en las Pymes del sector de la construcción para integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa.

Fase 3.2: Estudio y análisis

- El estudio del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, es primordial para conocer los criterios

legales que rigen la elección de la modalidad preventiva por parte de las empresas a la hora de organizar la prevención en su sistema de gestión.

- A partir del estudio, se analizan minuciosamente los artículos y apartados que contribuyan a limitar la elección de la modalidad preventiva, perjudicando la integración de la prevención de riesgos laborales, especialmente en las Pymes del sector de la construcción.
- Realizar una comparativa entre el Reglamento en cuestión y la base de la normativa de prevención de riesgos laborales, la Directiva 89/391/CEE, legislada por la Unión Europea en 1989.
- Finalmente, conjugar el análisis de la normativa en cuestión con el estudio acerca del ámbito de las Pymes del sector de la construcción.

Fase 4: Conclusiones

- Llegar a conclusiones parciales que simbolizen ideas fundamentales deducidas durante el desarrollo del trabajo.
- Para terminar, teniendo en cuenta la totalidad del trabajo y las conclusiones parciales, realizar una conclusión global que responda al objeto del trabajo.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

Antes de la implicación en el estudio y análisis del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, se tratará de reflejar desde un punto de vista objetivo la existencia de un problema que necesita de solución, a la misma vez que ubicar el contexto que este trabajo trata de acometer.

Se debe mencionar que, aunque se tengan en cuenta aspectos en materia de prevención aplicables a todos los sectores laborales, el presente documento irá enfocándose al sector de la construcción y, más concretamente, al ámbito de las Pymes.

2.1. SINIESTRALIDAD LABORAL Y NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.1.1. Concepto de siniestralidad laboral

“La siniestralidad laboral hace referencia a dos términos: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuya identificación y medida presenta problemas bastante diferentes” (García et al., 2004). Esto es algo obvio, puesto que, por un lado, para ambos términos existen definiciones diferentes en el marco legislativo y, por otro lado, tienen que ser relacionados con la actividad del puesto de trabajo como causante para considerarse como tal.

Las definiciones más concretas y restrictivas por las cuales se contabilizan o no como tales vienen definidas en la Ley General de la Seguridad Social, en sus artículos 156 y 157, concretamente.

Artículo 156. Concepto de accidente de trabajo.

1. Se entiende por accidente de trabajo toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena. (Real Decreto 8/2015 Por El Que Se Aprueba El Texto Refundido de La Ley General de La Seguridad Social, 2015)

A continuación, este artículo desglosa una serie de situaciones propias de consideración como accidente de trabajo y, en el apartado 3, detalla que han de producirse en el tiempo y el lugar de trabajo. Para terminar, en el apartado 4, desarrolla otra lista de situaciones no consideradas como accidente de trabajo.

Artículo 157. Concepto de enfermedad profesional.

Se entenderá por enfermedad profesional la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta ley, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional. (Real Decreto 8/2015 Por El Que Se Aprueba El Texto Refundido de La Ley General de La Seguridad Social, 2015)

De esta manera, la ley desarrolla una lista de enfermedades profesionales para poder clasificar las enfermedades que tendrán consideración de enfermedad profesional, mientras que las enfermedades no existentes en esa lista, tendrán la clasificación de accidente de trabajo.

2.1.2. Causas de la siniestralidad laboral

Este es un tema muy extenso que no entra dentro del alcance del trabajo, pero es importante tratarlo en un amplio rango para mostrar que el centro de atención para resolver el problema de la siniestralidad debe enfocarse en la propia gestión de la prevención por parte de la empresa.

Varios artículos se centran en realizar estudios empíricos para obtener las principales causas de siniestralidad laboral, sin darse cuenta que no son causas reales, sino factores consecuenciales de las causas. Por ejemplo, en el artículo *Siniestralidad Laboral* (Castelló Roselló, 2000), tras una recopilación de datos, se enumera como causas tener menos de 25 años, carencia formativa sobre seguridad e higiene en el trabajo, exceso de jornadas de trabajo, temporalidad en el empleo, entre otros.

La causa o causas de la siniestralidad laboral no es algo específico como lo citado anteriormente, sino algo mucho más simple y genérico, a la misma vez que difícil de solucionar: la falta de implicación y de organización de la prevención en la empresa, es decir, déficit de integración de la prevención en el sistema de gestión de la empresa.

El Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud, en *Informe sobre la evolución de la siniestralidad en España* (2015), señala que la siniestralidad laboral es la consecuencia del modo en que se lleva a cabo la producción del bien o del servicio que se genera en la actividad empresarial de la empresa, es decir, de cómo se trabaja, y no de la persona, la situación del centro de trabajo o del material productivo. Admite que dependiendo de la actividad se estará expuesto a más o menos riesgos, pero ejecutándolas con medidas preventivas adecuadas que organicen la forma de realizarlas serán suprimidos o minimizados.

Por tanto, se podría decir que la siniestralidad varía en función de la edad, de la temporalidad, de la ausencia de formación, etc.; pero la integración o no de la prevención en la empresa es la causa real de lo que todo lo anterior depende. De esta manera, “las causas que pueden motivar este aumento de la siniestralidad son principalmente la falta de asignación de recursos por parte de las empresas en material de prevención” (Camacho Vega, 2017), entre las que el autor destaca:

- Recursos formativos que realicen una labor de apoyo para facultar a todo el personal interviniente en la empresa, sea cual sea el nivel jerárquico.
- Recursos informativos que avisen a los trabajadores acerca de los riesgos a los que están expuestos por participar en cierta actividad empresarial.
- Recursos preventivos que propongan las medidas preventivas que han de establecerse para eliminar dichos riesgos o disminuir aquellos que o pueden evitarse.
- Recursos humanos que posean la aptitud necesaria en materia de prevención de riesgos laborales para ejecutarla adecuadamente.
- Recursos materiales que capaciten a la empresa de los medios e instalaciones necesarios para realizar la actividad preventiva de manera efectiva y segura.

Por otro lado, resaltar las conclusiones a las que se llega al final del artículo *Siniestralidad Laboral*: “Los datos aportados evidencian firmemente, junto con los resultados de otras estadísticas y estudios, la necesidad de implantar programas más rigurosos de prevención de accidentes” (Castelló Roselló, 2000). Además, redacta una serie de medidas para contrarrestar la siniestralidad, comenzando por modificar la normativa, principal motivación del presente Trabajo de Fin de Máster, realizando una crítica meramente constructiva del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Para terminar, y haciendo referencia a esto último, en el artículo *Determinantes de la Siniestralidad Laboral* (García et al., 2004) se concluye, a raíz de los resultados por los cuales trata de detectar variables que incidan en el número de accidentes, que el sistema de prevención que utiliza la empresa es una de ellas. Es algo en lo que el presente trabajo entrará en profundidad más adelante.

2.1.3. Siniestralidad laboral en construcción

A continuación, se realizará una revisión de los datos de la construcción en España para aportar cifras a este problema. Más tarde, se compararán estos datos con la entrada en vigor de la normativa de prevención de riesgos laborales y así poder evaluar cómo ha evolucionado con su aparición.

Como se advierte en la tesis *La evolución de la siniestralidad en la construcción riojana y la necesidad de la gestión integrada empresarial* (Chomón Gómez, 2015), indudablemente el sector de la construcción es una de las actividades con mayores cifras de siniestralidad, junto con la extracción y aglomeración de carbon, la fabricación de productos metálicos y la industria de la madera; situación que debe revertirse cueste lo que cueste.

Como se puede observar en la *ilustración 1*, la construcción lidera el ranking del índice de incidencia (número de accidentes por cada 100.000 trabajadores) de los últimos años, en concreto, desde 2009:

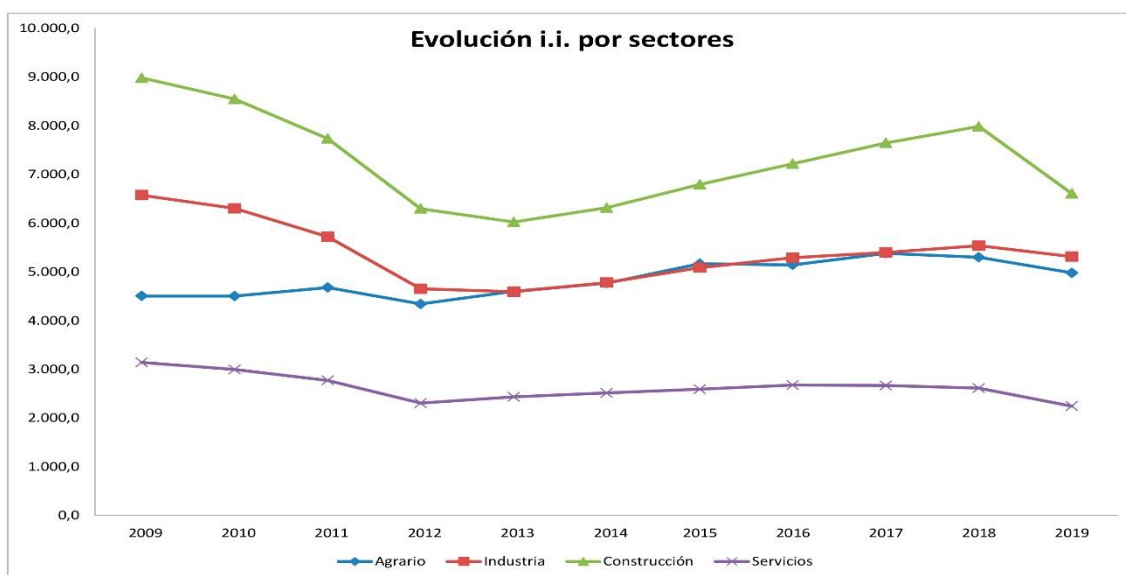


Ilustración 1: Evolución del índice de incidencia en los diferentes sectores desde 2009 hasta 2019. (Jose Luis Cebrián Angulo, 2020) Fuente: UmiVale.es

Ante esto, es lógico comentar que se ve un importante descenso que comienza en 2009 y termina sobre el 2013, comportamiento que tiene bastante coherencia, pues a finales de 2008 tuvo comienzo la gran crisis financiera, y está demostrado que las variables de economía y siniestralidad laboral están muy relacionadas.

No obstante, se realizará un barrido de datos más amplio y extendido en el tiempo para analizarlos desde diferentes puntos de vista con la *tabla 1*:

SINIESTRALIDAD LABORAL EN ESPAÑA					
AÑO	SECTORES		CONSTRUCCIÓN		
	TOTAL	ÍNDICE INCIDENCIA	TOTAL	%	ÍNDICE INCIDENCIA
1988	579032	6250,0	103865	17,94	12990,0
1989	646182	6620,0	120877	18,71	13120,0
1990	696703	6860,0	139353	20,00	13850,0
1991	688535	6687,7	139416	20,25	13670,5
1992	628640	6160,1	116093	18,47	12122,7
1993	534606	5460,5	106200	19,87	12893,2
1994	542818	5606,6	107232	19,75	13534,4
1995	599069	6059,8	125015	20,87	15162,9
1996	663271	6191,9	134802	20,32	15870,8
1997	677138	6488,2	142894	21,10	16398,8
1998	753396	6834,3	172312	22,87	17489,3
1999	869161	7437,4	216045	24,86	18794,5
2000	932932	7558,4	239244	25,64	18769,8
2001	946600	7349,9	250277	26,44	18307,1
2002	938188	7057,2	250414	26,69	17315,9
2003	874724	6386,7	230735	26,38	15298,6
2004	871724	6136,4	224083	25,71	13895,5
2005	890872	6011,8	238495	26,77	13498,0
2006	911561	5880,1	250313	27,46	12734,6
2007	924981	5760,3	250324	27,06	12393,1
2008	804959	5069,1	186655	23,19	10684,0
2009	617440	4130,7	122614	19,86	8980,4
2010	569523	3870,9	100542	17,65	8546,1
2011	512584	3515,2	78966	15,41	7735,3
2012	408537	2948,9	51327	12,56	6296,9
2013	404284	3009,2	41994	10,39	6024,1
2014	424625	3111,3	43043	10,14	6314,7
2015	458023	3252,0	48813	10,66	6794,5
2016	489065	3364,0	53579	10,96	7217,2
2017	515082	3408,8	61375	11,92	7645,6
2018	532977	3408,7	69420	13,02	7982,7
2019	562756	3019,6	82429	14,65	6606,1
TOTAL	21469988	5513,1	4498746	20,95	12546,4
*El índice de incidencia en los años 1988,1989,1990 está multiplicado por 100: los datos encontrados referenciaban el número de accidentes/1000 trabajadores.					
*Año 1995: entrada en vigor de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.					
*Año 1997: entrada en vigor de numerosos reglamentos en materia de prevención de riesgos laborales, como Real Decreto 1627/1997 y Real Decreto 39/1997.					
*Año 2008: comienzo de la crisis financiera global, afectando al territorio nacional.					

Tabla 1: Datos estadísticos de siniestralidad en España y en el sector de la construcción (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 1988-2019) Fuente: Elaboración propia.

En esta tabla se han recopilado datos de la página oficial del Ministerio de Trabajo y Economía Social para poder comparar la siniestralidad del sector de la construcción con el total de todos ellos, en cuanto a números totales y a índices de incidencia (accidentes por cada 100.000 trabajadores). En base a la comparativa, varias conclusiones emergen fundamentando la existencia real de un problema en este sector y la necesidad de aplacarlo:

En primer lugar, cabe mencionar las altas cifras de siniestralidad que se datan en los primeros años de la tabla. Hablamos de cifras totales de más de medio millón al año, rozando incluso los 700.000 en los años 1990 y 1991. Los índices de incidencia totales nos muestran en torno a 6.500 accidentes por cada 100.000 habitantes, para esos mismos años. Comparando el sector de la construcción con las cifras totales se ve como representan del 17 al 20%, pero aún más significativo es que el índice de incidencia del sector de la construcción es prácticamente el doble que en el total de los sectores, es decir, es el doble de la media considerando todos los sectores productivos.

Como bien dice el profesor D. Valeriano Lucas Ruíz, mientras que en la mayoría de las industrias se realizan todos los días un similar número de unidades de producto, en la misma ubicación, en las mismas máquinas y equipos; en la construcción se necesita implantar la fábrica en una ubicación determinada, establecer la maquinaria y equipos específicos al producto del caso particular, construir el producto y desmontar la fábrica. Esto hace de la construcción un sector peligroso, pues existen infinitas variables que determinan la existencia de numerosos peligros en base a los cuales se crean riesgos tras la exposición de los trabajadores. Si a esto se le suma que es un sector arriesgado en el sentido económico, que genera en las empresas implicadas un instinto por gastar lo mínimo y ejecutar lo antes posible para conseguir un margen de beneficio, la ausencia de gasto en prevención está asegurada.

Es por ello que, tras la Directiva Europea 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores (Parlamento Europeo, 1989), entró en vigor la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y así trasponer la Directiva a nuestra legislación española. "Dicha legislación, esperada desde hacía tiempo por diversos sectores sociales y empresariales, establecería una nueva cultura de la prevención antes que la curación, y cambiaría la forma de entender y trabajar en el mundo laboral" (Arce García, 2017).

Además, en 1997 se suman a la normativa numerosos reglamentos en materia de seguridad y salud que desarrollan la Ley 31/1995, como el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción; y el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Sin embargo, observando la **tabla 1**, los números de la siniestralidad aumentaron desde ese año considerablemente, tanto en el conjunto de los sectores como en el sector particular de la construcción, teniendo este último sector un mayor porcentaje del total de los accidentes laborales (y enfermedades) en comparación con los años anteriores, llegando en 2006 hasta el 27,46%. Esto se ratifica de igual forma en el aumento de los índices de incidencia en construcción, representando casi 19.000 accidentes por cada 100.000 trabajadores en los años 1999 y 2000.

Tanto es así, en el año 2006, Dña. Carol Genovet Calderón Gálvez escribía que, tras más de diez años de convivencia entre el sector de la construcción y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, y nueve años con el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas en materia de seguridad y salud aplicables a las obras de construcción; se apreciaba un cumplimiento de la normativa a modo de “formalismo”, no obteniéndose así los resultados estimados. Añadiendo que la siniestralidad laboral del sector seguía siendo muy alta y que, a pesar de que los índices se habían estabilizado en los últimos años, no se puede decir que hayan disminuido, considerando la entrada en vigor de esta normativa.

Otro dato importante es el descenso de la siniestralidad que se produjo con la caída de la economía nacional con la crisis financiera global a finales de 2008. Como se vio en la **ilustración 1**, ambas variables están muy relacionadas. “La accidentalidad depende en gran medida de la situación económica nacional, ya que como se ha observado, la siniestralidad se reduce en tiempos de crisis, y aumenta en épocas de bonanza económica” (Ovejero et al., 2018). En cuanto a la construcción, sector muy determinado por la economía del país, no solo bajó la siniestralidad, sino que llegó a suponer tan solo el 10% de los totales en los años 2013-2015, aunque los índices de incidencia seguían estando por encima del doble de la media de los sectores en conjunto. También hay que comentar que, en los últimos años de los que se tienen datos precisos, la recuperación del sector de la construcción ha hecho que el porcentaje de siniestralidad vuelva a subir al 14,65% del total.

Por último, aunque el correcto análisis sea el descrito, por etapas, cabe mencionar que, desde el año 1988 hasta el término de 2019, la siniestralidad del sector de la construcción representa el 20,95% del total y un 227,57% más de accidentes y enfermedades profesionales comparado con la media, producidas en el centro de trabajo, por cada 100.000 trabajadores.

Como se apunta en la tesis *Análisis de modelos de gestión de seguridad y salud en las PYMES del sector de la construcción* (Calderón Gálvez, 2006), la industria de la construcción produce más riesgos derivados de las particularidades que le pertenecen, como son la temporalidad de trabajadores, la constante concurrencia de empresas, la climatología o la ausencia de mano de obra especializada.

2.2. INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN RIESGOS LABORALES Y MODALIDAD PREVENTIVA

En este apartado se va a tratar de concretar qué es la integración de la prevención en la empresa y qué papel juega la modalidad preventiva sobre lo anterior. Para ello, se tendrá en cuenta, lógicamente, la normativa vigente sobre prevención de riesgos laborales y estudios realizados precedentemente.

2.2.1. Concepto de integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa

Antes de tratar el concepto de integración de la prevención, se ha de saber qué es la prevención en el ámbito laboral. Para ello nos remitimos al artículo 3 de la Directiva 89/391/CEE (Consejo de la Unión Europea, 1989):

Artículo 3. Definiciones.

d) Prevención: el conjunto de disposiciones o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de la actividad de la empresa, con el fin de evitar o disminuir los riesgos profesionales. (Directiva 89/391/CEE, 1989)

Este término fue adoptado por la normativa de ámbito estatal en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (Jefatura del Estado, 1995).

Ahora sí, para explicar que es la integración de la prevención, primeramente, citar de nuevo la Directiva 89/391/CEE y la Ley 31/1995, para más tarde acotar el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención:

En el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva 89/391/CEE, sobre las obligaciones generales de los empresarios, dice que éste deberá integrar la prevención en el conjunto de actividades de la empresa y/o del establecimiento y en todos los niveles jerárquicos.

En cuanto a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales, comenta:

Artículo 5. Objetivos de la política.

1. La política en materia de prevención de riesgos laborales deberá promover la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa.

Artículo 14. Derecho a la protección frente a los riesgos laborales.

2. En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, ...

Artículo 16. Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva.

1. La prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles

jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales a que se refiere el párrafo siguiente.

Este plan de prevención de riesgos laborales deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan. (Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, 1995)

Fundamentalmente, la ley pretende que la prevención se integre junto con los demás sistemas de gestión empresarial, “La integración consistirá en la interrelación que debe existir entre los distintos subsistemas que forman el sistema de gestión de la empresa.” con el motivo de proteger a sus trabajadores y mediante un plan de prevención de riesgos laborales. “El PPRL debe ser el documento donde se desarrolle el subsistema de PRL y se constituya como un todo que forme el sistema de gestión de la empresa.” (Camacho Vega, 2017)

En último lugar, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, destina su primer artículo a la integración de la prevención en la empresa:

Artículo 1. Integración de la actividad preventiva en la empresa.

1. La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en su sistema general de gestión, comprendiendo tanto al conjunto de las actividades como a todos sus niveles jerárquicos, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales cuya estructura y contenido se determinan en el artículo siguiente.

La integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste.

Su integración en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos, y la asunción por éstos, de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten. (Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, Por El Que Se Aprueba El Reglamento de Los Servicios de Prevención., 1997)

Por lo tanto, haciéndonos eco de lo que en las normativas de alto rango en materia de prevención de riesgos laborales se regula, se puede expresar la integración de la prevención como la aplicación de medidas, procedimientos, herramientas y métodos a toda actividad y nivel jerárquico de la empresa, siendo asumido e interiorizado, para proteger la seguridad y salud de los trabajadores, cuyo deber y responsabilidad corresponde al empresario.

Según expone la Dra. Segarra Cañamares en su tesis (2015), la integración de la prevención en el sistema de gestión de la empresa significa la superposición en todas las actividades del mismo, incluyendo las diferentes unidades y niveles jerárquicos de la organización empresarial. Aporta que el sistema debe ser único y ejercerse como el regazo donde resolver los enfrentamientos entre los aspectos de producción y los de prevención, de modo que ambos se gestionen conjuntamente en la misma dirección.

2.2.2. Beneficios de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa

Una vez entendido qué significa integrar la prevención en la empresa, la siguiente cuestión es: ¿en qué favorece a la empresa?

La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales destaca que es relevante mostrar los beneficios que augura una cultura preventiva en la empresa, es decir, que no solo hay que invertir en prevención de riesgos laborales por salvaguardar la salud del trabajador o por cumplir la normativa, sino por mejorar la actividad empresarial de la empresa en todos los aspectos a partir de la integración de la prevención en el sistema de gestión empresarial.

Para describirlos, se hace referencia al *Plan Estratégico para la mejora continua de la Seguridad y Salud Laboral en la Pyme* (Fundación para la prevención de riesgos laborales, 2014), donde se detallan los beneficios de la integración de la prevención en la empresa:

- Humanos: fomentar el buen ejercicio de salud laboral impide daños a la salud de los trabajadores de la empresa y garantiza que no se produzcan percances a terceros por el desarrollo de la actividad empresarial.
- Económicos: los trabajadores son más eficientes con un clima laboral de seguridad y tranquilidad, redundando por ello en un aumento de la productividad y bajada de costes de accidentes.
- Legales: la autoridad laboral dispondrá en forma de sanción administrativa o penas los incumplimientos normativos producidos a consecuencia de la inadecuada actividad preventiva de la empresa.
- Calidad: con un único sistema de gestión, donde se integren los aspectos preventivos, productivos, calidad, medio ambiente, etc., generan una buena percepción de la empresa, tanto interna como externa.
- Eficacia: la Prevención de Riesgos Laborales se debe considerar como un aspecto más a gestionar en la empresa, solapándose con el resto de elementos y formando una gestión global con una meta clara, asegurando la eficacia de todos los sistemas a la misma vez y por un igual fin.

Así, se comprende que integrar la prevención en el propio sistema de gestión de la empresa está plagado de beneficios que auguran una mejora en todos los aspectos de la empresa: protección de los trabajadores, ahorro de costes por accidentes, aumento de rendimiento, cumplimiento normativo y, por ende, elusión de sanciones administrativas, y mejor calidad y eficacia empresarial.

No obstante, esto no sucederá si no se ha integrado correctamente la prevención en el sistema de gestión de la empresa a través de los medios materiales y humanos necesarios para ello. Según Dña. María Segarra Cañamares, en su tesis *Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en las Pymes del Sector de la Construcción* (2015), se entiende que la prevención está integrada cuando: al establecer las funciones en un nivel jerárquico o unidad de la estructura organizativa, se desempeñan teniendo en cuenta los aspectos preventivos junto a los productivos, y cuando los procedimientos operativos de una determinada actividad se han diseñado y se ejecutan considerando los requisitos preventivos estandarizados, dotando a los trabajadores intervinientes de la formación e información adecuadas.

2.2.3. La modalidad preventiva como medio de integración de la prevención en la empresa

Atendiendo a la guía *Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales en la Pequeña y Mediana Empresa* (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2009), una vez se ha decidido por parte de la empresa implantar la prevención de riesgos laborales en ella, ya sea por cumplimiento normativo o por integrarla buscando una mejora, es necesario tener la capacidad suficiente para ello, en medios y en aptitudes. Es decir, tener los recursos suficientes, tanto materiales como humanos a nivel organizacional, y disponer del saber y los conocimientos en materia preventiva a fin de ser competentes para el fin que se pretende desde la cabeza de la empresa.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (Jefatura del Estado, 1995), los instrumentos fundamentales para integrar la prevención en la empresa son el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, la Evaluación de los Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva. Además, los artículos 18 y 19 hablan de la información y la formación de los trabajadores en materia preventiva, aspectos importantes y necesarios para que el personal expuesto a los riesgos conozca qué hay y cómo actuar. No menos importante es el artículo 22, sobre la vigilancia de la salud, que obliga al empresario a llevar un control sobre la salud de los trabajadores antes de que se expongan a los riesgos existentes y periódicamente en función de las condiciones del trabajo.

Pues bien, para desplegar dentro de la empresa todo lo anterior descrito en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se requiere capacidad. Aquí es donde entra en el juego la modalidad preventiva, la parte formada, propia o ajena de la empresa, encargada de desarrollar estos contenidos en materia de prevención de riesgos laborales.

Formas de organización de la prevención/modalidades preventivas:

Artículo 10. Modalidades.

1. La organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas se realizará por el empresario con arreglo a alguna de las modalidades siguientes:

- a) Asumiendo personalmente tal actividad.*
- b) Designando a uno o varios trabajadores para llevarla a cabo.*
- c) Constituyendo un servicio de prevención propio.*
- d) Recurriendo a un servicio de prevención ajeno. (Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, Por El Que Se Aprueba El Reglamento de Los Servicios de Prevención., 1997)*

Dado que posteriormente, en el análisis del Real Decreto 39/1997, se entrará en profundidad en cada uno de ellos atendiendo al articulado, se van a comentar de forma superficial las diferentes posibilidades:

- Asunción personal por parte del empresario:

El empresario, en este caso, no solo es el responsable de la prevención de riesgos laborales en su empresa a ojos de la ley, sino que además asume las funciones en materia preventiva y será el encargado de integrarla en el seno de su empresa.

- Designación de trabajadores:

Esta forma de organizar la prevención en la empresa trata de asignarle las funciones en materia preventiva a uno o varios trabajadores de la misma para que, en nombre del empresario, responsable ante la ley, se implante la prevención en la empresa.

- Servicio de prevención propio:

Con la constitución de un servicio de prevención propio por parte del empresario, se dotará de una unidad organizativa específica y exclusiva de la empresa en materia preventiva.

- Servicio de prevención mancomunado:

Esta es una posibilidad que contempla la ley dentro del servicio de prevención propio para un cierto conjunto de empresas, constituyendo un servicio de prevención propio de todas ellas y ajeno a cada una de ellas.

- Servicio de prevención ajeno:

Recurrir a un servicio de prevención ajeno es la forma en que el empresario asigna a otra empresa las funciones en materia preventiva de su propia empresa, es decir, subcontratar una empresa especializada en ello para que implante la prevención en la empresa.

Estas cinco posibilidades se pueden clasificar en internas y externas, específicas e inespecíficas. Para la primera clasificación, las modalidades preventivas internas son las que el titular de la prevención es el propio empresario y se dota él mismo de recursos humanos y materiales para llevar a cabo la prevención (asunción personal, designación de trabajadores, servicio de prevención propio, servicio de prevención mancomunado); las externas son aquellas que, donde se implanta la prevención, no es el empresario el titular de la prevención sino una empresa externa, con sus recursos humanos y materiales (servicio de prevención ajeno). Para la segunda clasificación, las modalidades preventivas específicas son aquellas que se dedican únicamente a la actividad preventiva (servicio de prevención propio, servicio de prevención mancomunado, servicio de prevención ajeno), mientras que las inespecíficas no solo ejercen actividades preventivas en la empresa (asunción personal, trabajadores designados).

Obviamente, la elección de la modalidad preventiva por parte de la empresa está limitada por condiciones y restricciones impuestas en el Reglamento de los Servicios de Prevención, aspectos importantes que se tendrán en cuenta a la hora de analizar el Real Decreto 39/1997. No obstante, para fundamentar a continuación que la modalidad preventiva tiene influencia en la integración de la prevención en la empresa, cabe mencionar que la elección está limitada fundamentalmente por la normativa según el número de trabajadores de la propia actividad empresarial, en función de la inclusión o no de esta en el anexo I del reglamento (*tabla 2*).

ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN				
Real Decreto 39/1997	Número de trabajadores			
	< 26	26 a 249	250 a 500	> 500
Actividad empresarial no incluida en el Anexo I	A B C D	B C D	B C D	C
Actividad empresarial incluida en el Anexo I	B C D	B C D	C	C
A: Asunción personal por parte del empresario B: Designación de trabajadores C: Servicio de prevención propio D: Servicio de prevención ajeno				

Tabla 2: Organización de la prevención según Real Decreto 39/1997. Fuente: Elaboración propia.

2.2.4. La influencia del tipo de modalidad en la integración de la prevención

Como se ha visto, las modalidades se encargan de implantar la prevención en la empresa a través de las herramientas fundamentales de integración ya comentadas, como el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva, etc. Por lo tanto, el tipo de modalidad preventiva que se establezca, es decir, la forma en que la prevención se organice en la empresa, tendrá influencia directa en su integración, ya que actúa por y para ello.

Para fundamentar lo anterior, se importa a este apartado parte de los resultados y conclusiones a los que D. Juan Carlos Camacho Vega llega en su Tesis Doctoral, *titulada Análisis de la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en Empresas del Sector de la Construcción en España* (2017). En esta se elabora un proceso de investigación a través de encuestas a empresas de construcción del ámbito nacional durante el año 2015, con el fin de conocer la situación existente y, en base a los datos empíricos obtenidos, llegar a conclusiones. Las preguntas de dicha encuesta que aparecen en este documento serán reenumeradas, teniendo la siguiente correspondencia en la mencionada Tesis Doctoral:

REENUMERACIÓN DE PREGUNTAS	
Documento actual	Tesis Doctoral Juan Carlos Camacho Vega
Pregunta 1	Pregunta 14
Pregunta 2	Pregunta 31
Pregunta 3	Pregunta 51
Pregunta 4	Pregunta 59
Pregunta 5	Pregunta 60

Tabla 3: Reenumeración de preguntas. Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, es importante mencionar el número de empresas participantes de la encuesta, así como el tamaño de las mismas a través de la pregunta 1, para saber contextualizar los resultados de las siguientes preguntas que se expondrán:

- Pregunta 1: ¿Cuál ha sido el número medio de trabajadores que ha tenido contratado durante el año 2015?

	Respuestas	%
Entre 1 y 9 trabajadores	150	47,47%
Entre 10 y 49 trabajadores	115	36,39%
Entre 50-250 trabajadores	35	11,08%
Más de 250 trabajadores	16	5,06%
TOTAL	316	100,00%

Tabla 4: Número de empresas distribuidas en función del número de trabajadores que tienen en plantilla durante el año 2015.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

Con un total de 316 empresas, se ve cómo el tamaño de las empresas encuestadas decrece a la vez que el número de trabajadores aumenta.

La siguiente pregunta fundamental para seguir con el razonamiento va destinada a conocer qué modalidad preventiva han establecido las empresas encuestadas.

- Pregunta 2: ¿Qué modalidad de organización de la prevención tiene establecida en la empresa?

	Respuestas	%
Trabajadores designados (TD)	47	14,87%
Servicio de prevención propio (SPP)	21	6,65%
Servicio de prevención ajeno (SPA)	281	88,92%
Servicio de prevención mancomunado (SPM)	23	7,28%

Tabla 5: Modalidad de la organización preventiva predominante en la empresa.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

Viendo que el sumatorio de los porcentajes supone más de un 100%, se ha de matizar que una empresa puede establecer más de una modalidad preventiva, en los términos que la normativa lo permita. En la *tabla 5* se puede entender mejor lo recién explicado, viendo como las respuestas de las empresas contemplan varias de las opciones anteriores:

Modalidad	Nº de empresas
Servicio de prevención ajeno	229
Servicio de prevención ajeno, Servicio de prevención mancomunado	9
Servicio de prevención mancomunado	13
Servicio de prevención propio	9
Servicio de prevención propio, Servicio de prevención ajeno	9
Trabajadores designados	13
Trabajadores designados, Servicio de prevención ajeno	31
Trabajadores designados, Servicio de prevención propio, Servicio de prevención ajeno	2
Trabajadores designados, Servicio de prevención propio, Servicio de prevención ajeno, Servicio de prevención mancomunado	1

Tabla 6: Organización preventiva agrupada por modalidad predominante en la empresa.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

Teniendo en cuenta todas las opciones finales contempladas, en la tesis se establece el gráfico de la *ilustración 2* para establecer los porcentajes de las diferentes opciones:

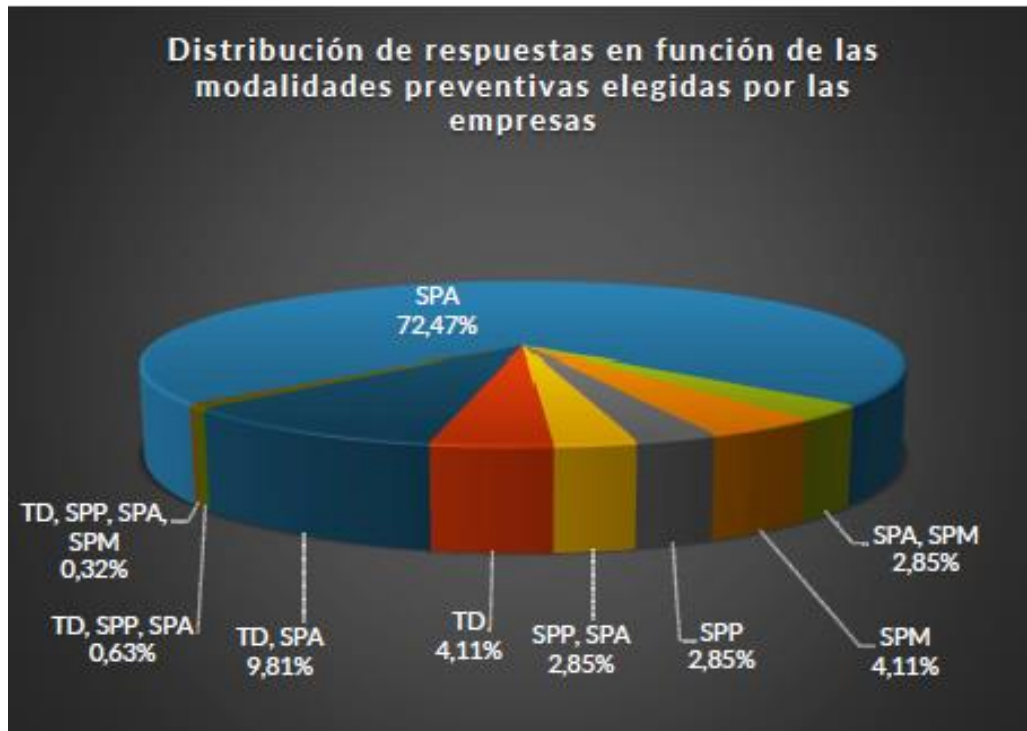


Ilustración 2: Organización preventiva agrupada por modalidad predominante en la empresa.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

De estos datos se obtuvo que el 72,47% de las empresas encuestadas organizan la prevención mediante uno o varios servicios de prevención ajenos, siendo así la modalidad más empleada entre las empresas de la construcción encuestadas. El sobrante se decide por otra combinación de modalidades, siendo el servicio de prevención ajeno junto a trabajadores designados la siguiente opción más elegida (9,81%).

A la misma vez, el en aquel entonces doctorando, clasifica las respuestas del gráfico anterior según el tamaño de las empresas encuestadas, cuyos resultados determinan que, en empresas de 1 a 9 trabajadores, en empresas de 10 a 49 y en empresas de 50 a 250 trabajadores, es decir, en las Pymes, la opción única de servicio de prevención ajeno supone el 76%, 79,13% y 68,57%, respectivamente. Para el tamaño de empresa de más de 250 trabajadores, teniendo en cuenta que la construcción es una actividad empresarial contemplada dentro del anexo I del Real Decreto 39/1997 (*tabla 2*), no es posible que establezcan la modalidad preventiva de servicio de prevención ajeno como única opción.

Una vez conocidos los participantes y su elección en cuanto a modalidad preventiva, el siguiente paso es adentrarnos en lo que el autor ha llamado el bloque de preguntas de integración de la prevención de riesgos laborales, centrándonos en tres de ellas, las cuales se consideran las más relevantes pues son las únicas a las que se realiza un análisis comparativo en la tesis. No obstante, primeramente, hay que dejar suficientemente claros y diferenciados dos

conceptos que nos incumben en este proceso, “prevención integradora” y “prevención defensiva”:

El primero de ellos es a lo que D. Juan Carlos Camacho se refiere con aquellas acciones preventivas implantadas a través de un subsistema de gestión para promover y ejecutar la prevención de riesgos laborales desde todos los niveles jerárquicos de la empresa, coexistiendo con el resto de subsistemas de gestión, y siendo efectiva en las actividades y tareas realizadas como parte del proceso productivo.

Por el otro lado, figura la prevención defensiva, término acogido, en el citado doctorado, de la tesis *Análisis de la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en la Gestión de la Empresa* (Muñoz Santos, 2008). Este término se refiere a aquellas acciones llevadas a cabo para cumplir las obligaciones expuestas en la normativa, sin más interés que el de poseer un registro documental a fin de evitar propuestas de sanciones administrativas por parte de la autoridad laboral y aportarlo ante la solicitud de clientes. De esta manera, se puede definir como una prevención “documental”.

- Pregunta 3: Respecto a la documentación que se genera en materia de prevención de riesgos laborales, ¿Cuándo se hace uso de dicha documentación?

	Respuestas	%
Cuando lo requiere la inspección de trabajo	207	65,51%
Cuando me lo solicita la empresa que me ha contratado o la propiedad	244	77,22%
Cuando lo solicita el coordinador de seguridad y salud	226	71,52%
Cuando cambia un proceso de trabajo	109	34,49%
Cuando se ha producido un accidente de trabajo	122	38,61%
La consulto permanentemente y la actualizo	102	32,28%
Otro	5	1,58%

Tabla 7: Cuándo hacen uso de la documentación de PRL las empresas.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

De las respuestas múltiples de las 316 empresas, en la *tabla 6*, las tres primeras son las referentes a la prevención defensiva, mientras que las tres últimas se corresponden con la prevención integradora. Independientemente del tamaño de las empresas, los resultados mostraron al investigador que las acciones de prevención defensiva que llevan a cabo las empresas doblan, aproximadamente, a las de prevención integradora, teniendo un promedio de 71,42% frente al 35,13%, respectivamente.

- Análisis comparativo de la pregunta 2 con la pregunta 3.

Volviendo a la pregunta 2, los encuestados respondieron acerca de las modalidades preventivas que tenían implantadas en la empresa (*tabla 4, tabla 5, ilustración 2*). Relacionando los resultados de estas dos preguntas, lo que se pretendió en la tesis es comprobar si las opciones de la prevención integradora y la prevención defensiva, en cuanto al uso de la documentación de la pregunta 3, van ligadas al tipo de modalidad preventiva, es decir, si la forma de organización de la prevención en la empresa tiene influencia en la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa.

Teniendo en cuenta las 229 empresas que indicaron que solo disponían de servicio de prevención ajeno (72,46% de la muestra) y las 52 que, además de tener servicio de prevención ajeno, también tienen servicio de prevención propio, mancomunado o trabajadores designados (16,46% de la muestra); con un sumatorio del 88,92%, las respuestas correspondientes a la prevención defensiva siguen siendo muy superiores a las relacionadas con la prevención integradora. A raíz de estos datos (*ilustración 3*), se observó que las empresas que contemplan el servicio de prevención ajeno, como única modalidad preventiva, están por debajo de la media en cuanto a las opciones de prevención integradora y de forma pareja respecto a la utilización de documentación de manera defensiva.

D. Juan Carlos Camacho, interpretando los datos en su conjunto, afirma la importancia de la modalidad preventiva a la hora de organizar la prevención para lograr integrar la prevención de riesgos laborales en las empresas del sector de la construcción. Concluye que la organización de la prevención con medios ajenos, de aquellas empresas que organizan la prevención subcontratando, interviene de forma perjudicial en la integración de la prevención de riesgos laborales, en contraste de las que se organizan con medios propios.

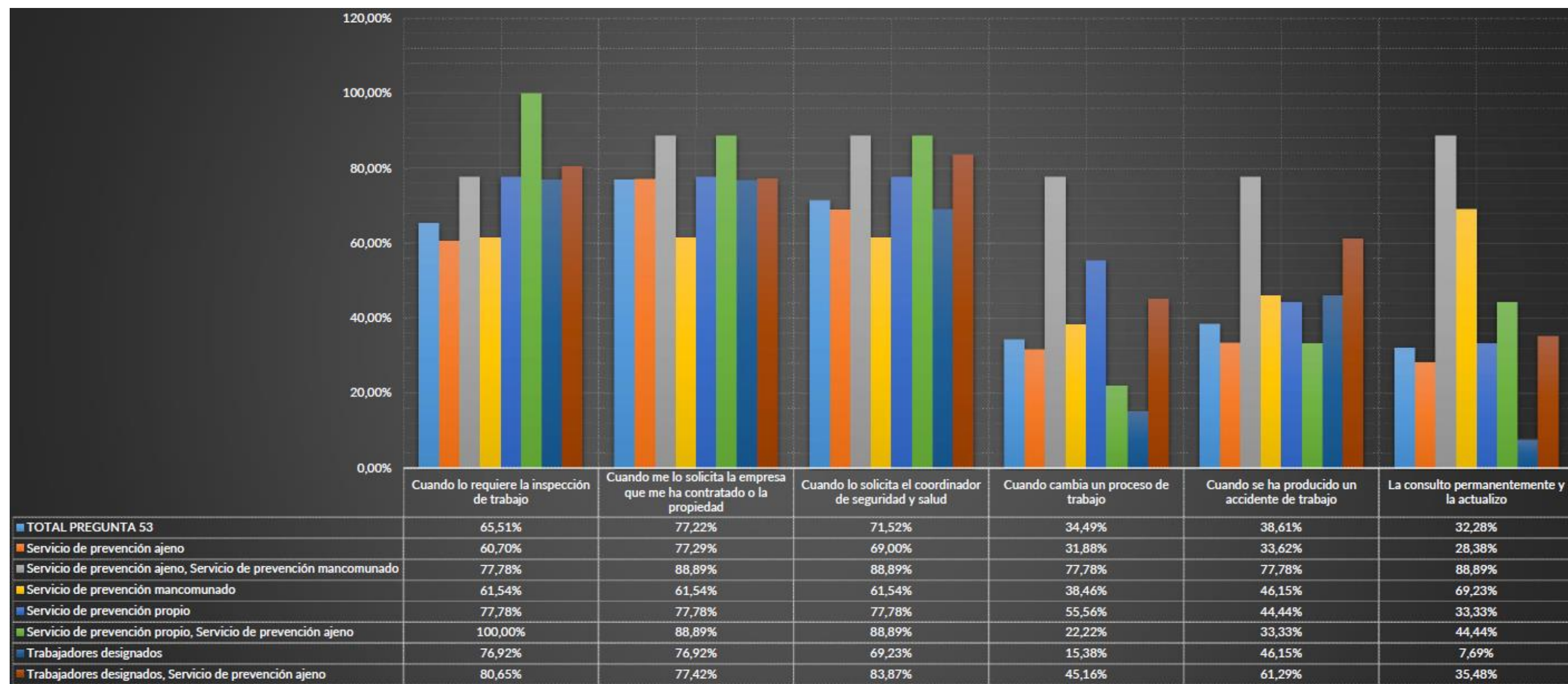


Ilustración 3: Relación existente entre la modalidad de organización preventiva de la empresa y el uso que hacen de la documentación en prevención de riesgos laborales.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

- Pregunta 4: Según su opinión, respecto a la documentación generada en materia de prevención de riesgos laborales por su servicio de prevención propio o ajeno ¿cómo la considera?

Esta otra, también del bloque de preguntas de integración de prevención de riesgos laborales, se propuso para comprobar qué consideraciones se contemplaban por parte de las empresas en cuanto a la documentación en materia preventiva.

	Respuestas	%
Es efectiva, la utilizamos constantemente y nos ayuda a evitar accidentes de trabajo	103	32,59%
Disponemos de ella y se consulta esporádicamente para ver si están contempladas todas las actividades y las medidas preventivas	120	37,97%
Considero que es demasiada documentación que no aporta nada a la seguridad y salud y evitar accidente en los trabajadores	50	15,82%
La documentación está en soporte papel e informática y solo la utilizamos cuando nos cita la inspección de trabajo o el cliente que contrata	70	22,15%
La documentación es demasiado densa, difícil de manejar y no se entiende	32	10,13%
Considero que la documentación es un cumplimiento legal que solo sirve para evitar multas	49	15,51%
La documentación elaborada por el servicio de prevención desde que se recibió se guardó y no se ha utilizado nunca	16	5,06%
Otro	17	5,38%

Tabla 8: Opinión que tienen las empresas sobre la documentación que generan los servicios de prevención.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

Con los resultados de las 316 empresas participantes, solo el 32,59% de las mismas opinan que es efectiva, ayudando a evitar accidentes. Esto casa bastante con las respuestas relacionadas con la prevención integradora de la pregunta 3, en cuanto al uso de la documentación, que contaron con un 35,13% de promedio.

Comentar que las dos primeras respuestas son consideradas como prevención integradora, mientras que las cinco restantes son meramente de prevención defensiva.

- Análisis comparativo de la pregunta 2 con la pregunta 4.

Atendiendo a los resultados del análisis comparativo, representado en la *ilustración 4*, se obtuvo que, en las empresas que solo disponen de servicio de prevención ajeno, las respuestas consideradas como prevención integradora (las dos primeras) están por debajo de la media, con un 25,76% en la primera frente al 32,59% de la media, y un 39,74% en la segunda frente al 37,97% de la media. También destacable que, en la respuesta correspondiente a que solo utilizan la documentación cuando lo solicita la inspección de trabajo o el cliente (prevención defensiva), se obtiene un porcentaje del 27,07%, significativamente por encima del 22,15% de la media.

La segunda opción de modalidades preventivas con más respuestas, es decir, las empresas que disponen de trabajadores designados y servicio de prevención ajeno, también se muestra deficiente en la primera de las respuestas de prevención integradora con un 29,03%.

Además, el 29% de las respuestas de prevención defensiva argumentan que la documentación es solo un cumplimiento legal para evitar multas.

Mencionable son los altos valores, en cuanto a respuestas de prevención integradora, a los que llegan las empresas que establecen un servicio de prevención propio o mancomunado, siendo mayores los de este último.

Por encima de la media en respuestas de prevención integradora, aunque sin destacar, también se encuentran aquellas empresas que se componen de trabajadores designados.

A raíz de los resultados, D. Juan Carlos Camacho comenta que la opinión de las empresas que subcontratan los servicios de prevención ajenos, con respecto a los documentos generados, va más en la dirección de la prevención defensiva que en la de prevención integradora. Por el contrario, afirma, la opinión de aquellas empresas que organizan la prevención con medios propios va más en el sentido de que los documentos preventivos son útiles y prácticos para evitar accidentes laborales.

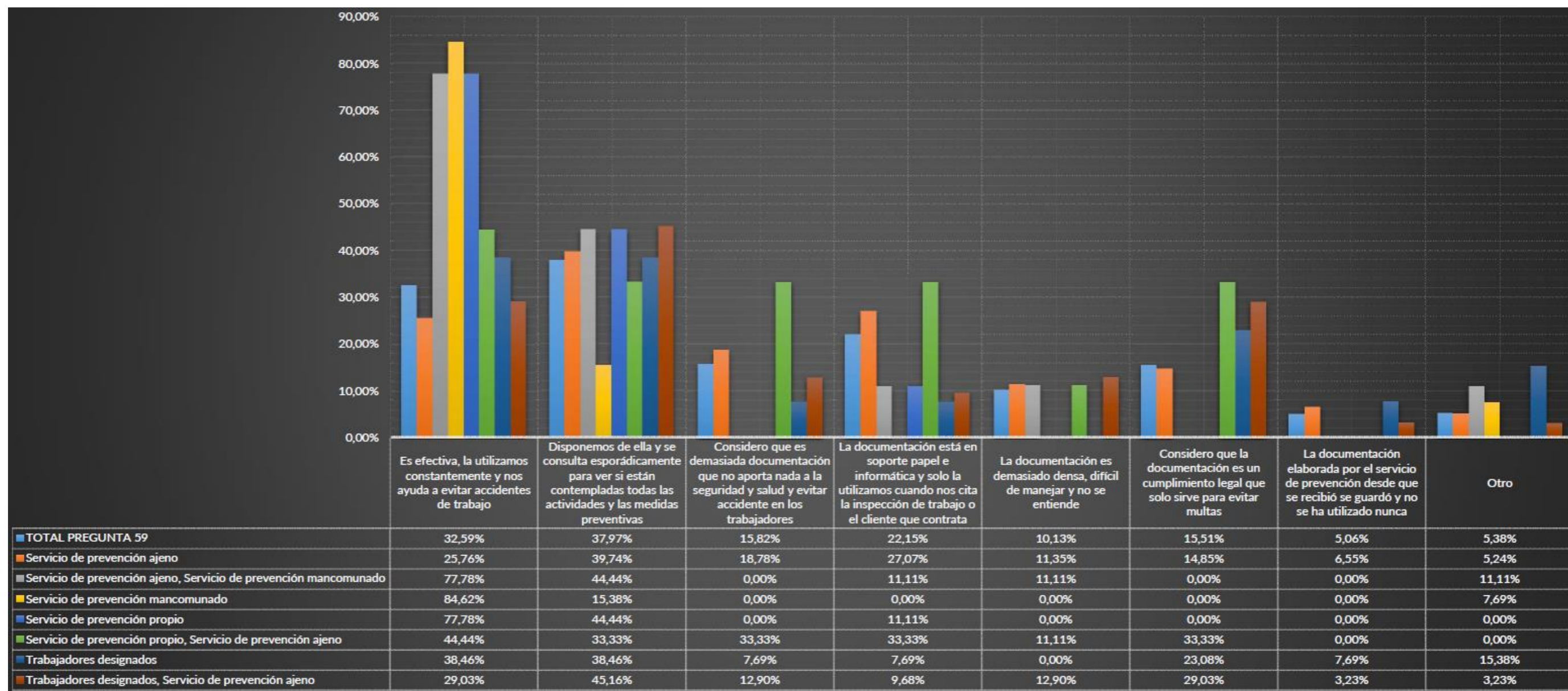


Ilustración 4: Relación existente entre la modalidad de organización preventiva de la empresa y la opinión que tienen estas sobre la documentación que genera su servicio de prevención.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

- Pregunta 5: Según su opinión, ¿la empresa tiene integrada la prevención de riesgos laborales en su empresa?

Comentar que, en esta última pregunta, la muestra se redujo a 314 empresas por abstención de dos de ellas.

	Respuestas	%
Sí, totalmente	99	31,53%
Sí, aunque debe mejorar	132	42,04%
Se lleva a cabo pero existen dificultades	38	12,10%
Parcialmente. Se intentan cumplir las normas pero a veces no es posible	35	11,15%
No, considero que en esta empresa no está integrada la prevención de riesgos laborales	5	1,59%
Otro	5	1,59%
TOTAL	314	100,00%

Tabla 9: Opinión que tienen las empresas del grado de integración de la PRL dentro de su sistema de gestión.

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

En cuanto a los resultados que obtuvo, se puede decir que son bastante favorables para la prevención integradora teniendo en cuenta las respuestas de preguntas anteriores. No obstante, el análisis comparativo con la pregunta 2 será, de nuevo, el factor que nos determine si hay diferentes opiniones en función del tipo de modalidad preventiva establecida en la empresa.

- Análisis comparativo de la pregunta 2 con la pregunta 5.

Como se vio en la pregunta 2, acerca de las modalidades preventivas, el servicio de prevención ajeno es la modalidad más instaurada según las empresas de la encuesta. Se observó, en base a los resultados del análisis comparativo de la *ilustración 5*, que solo el 26,44% de estas opinan que está totalmente integrada, siendo inferior al 31,53% de la media. En la segunda de las respuestas tiene porcentajes paritarios a la media, 41,79% frente al 42,04%.

En cuanto a las empresas que organizan la prevención con trabajadores designados y servicio de prevención ajeno, la segunda opción más elegida de la pregunta 2, están por encima de la media en la primera respuesta, con un 38,71%, y por debajo en la segunda, con un 35,48%.

De las demás opciones de la pregunta 2, en todos los casos se obtuvieron mejores resultados, en cuanto a integración de la prevención de la pregunta 5, que en las empresas que solo tienen servicio de prevención ajeno.

Tras el análisis conjunto de los resultados de estas dos preguntas, el Doctor llega a dos afirmaciones interesantes sobre las empresas que subcontratan la totalidad de la actividad preventiva y sobre las empresas que utilizan medios propios, incluso subcontratando parte de la organización preventiva.

En primer lugar, comenta que las empresas que han señalado que recurren a medios externos no consideran adecuadamente la integración de la prevención en su empresa a diferencia del resto que utilizan medios propios para organizar la prevención de forma parcial o total. En segundo lugar, concluye que cuanto menos se subcontrata la prevención, aumenta el porcentaje de opinión empresarial a favor de la integración.

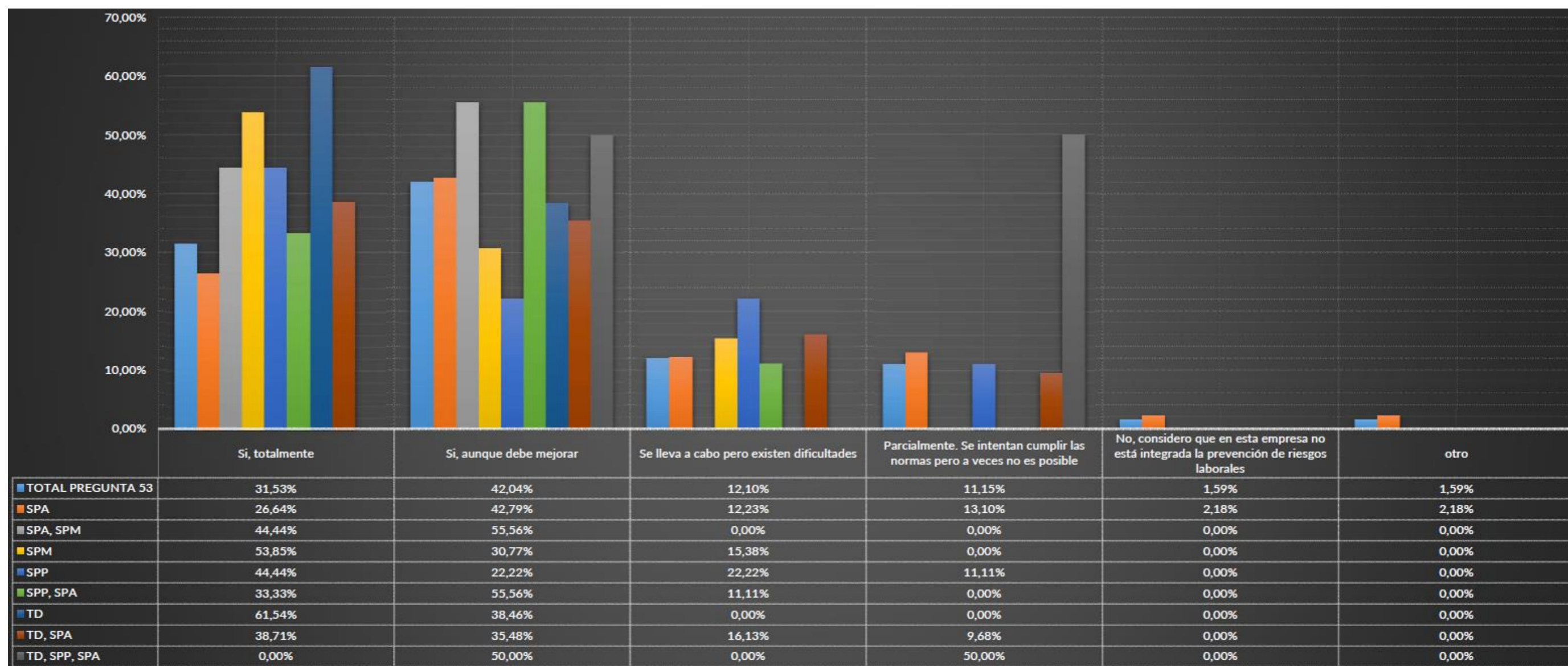


Ilustración 5: Relación existente entre la modalidad de organización preventiva de la empresa y la opinión que tienen estas sobre si tienen integrada la PRL dentro de su sistema de gestión

Fuente: Dr. Juan Carlos Camacho Vega (2017)

Tras la exposición de los resultados y conclusiones a las que llega D. Juan Carlos Camacho Vega, en su tesis *Análisis de la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en Empresas del Sector de la Construcción en España* (2017), a partir del bloque de preguntas de integración de la prevención y el análisis comparativo con la pregunta 2, sobre las modalidades de prevención establecidas por las empresas; queda bastante claro la relevancia e influencia de la modalidad preventiva sobre la integración de la prevención de riesgos laborales en los sistemas de gestión de las empresas.

Hay que tener presente que las circunstancias por las que se han llegado a estos resultados no son cambiantes de año en año, es decir, aunque la investigación comentada se realizara durante el año 2015, es una tendencia que venía desarrollándose desde la publicación en el BOE del Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de prevención, y que se ha establecido en el ámbito laboral hasta la actualidad por los condicionantes legales, económicos y sociales del país.

Sobre esta tendencia ya habló D. Juan Ramón Muñoz Santos, en su tesis *La Integración de la Gestión de Prevención de Riesgos Laborales en la Empresa* (2008). En esta se comenta que, a raíz del desarrollo de la normativa en prevención de riesgos laborales, surgen dos tendencias: implantación de la prevención con medios propios, lo que conlleva a la integración, e implantación de la prevención a través de la subcontratación. El autor destaca que en España se ha instaurado la segunda de ellas, afirmación que ratifican los resultados de D. Juan Carlos Camacho Vega, y afirma que lo fundamental es la integración de la prevención en la propia actividad de la empresa a través de medios propios, sin necesidad de subcontratar.

Al igual que estos dos autores, Dña. María Segarra Cañamares, en su tesis *Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en las PYMES del Sector de la Construcción* (2015), llegó a la conclusión de que la prevención defensiva está muy extendida en este tipo de empresas, siendo el miedo a las sanciones lo que provocaba realmente el cumplimiento normativo.

2.3. DIFICULTAD DE INTEGRACIÓN EN LAS PYMES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Una vez centrada nuestra atención en las Pymes del sector de la construcción, se van a esclarecer las circunstancias por las cuales se ha llegado a la situación descrita en los apartados anteriores. Esencialmente, el transcurso de este apartado se verá fundamentado por las conclusiones aportadas por Dña. María Segarra Cañamares en la tesis *Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en las PYMES del Sector de la Construcción* (2015).

2.3.1. Características del sector de la construcción

Como ya se ha comentado anteriormente en este trabajo, la construcción es un sector muy complejo. Mientras que en la industria de la fabricación se produce un determinado número del mismo producto, cada día y en la misma fábrica; en la industria de la construcción, para cada producto, hay que implantar una “fábrica” constantemente cambiante a medida que avanza el proceso, “fabricar” un producto diferente al anterior y desmontar la “fábrica”, lo que hace de este sector un ámbito susceptible de situaciones de riesgo.

A ello hay que sumarle las numerosas figuras que intervienen en el proceso, las propias de las empresas particulares que participen y las existentes en el centro de trabajo como representación del promotor, condición que deriva en dificultad de asignación de funciones y vejación de responsabilidades en materia preventiva. “La ausencia de un “patrón empresarial” en el Sector de la Construcción contribuye a dificultar la identificación de los agentes que participan en las obras y en la coordinación de las actividades empresariales” (Segarra Cañamares, 2015).

Es obvio que el plan de prevención de riesgos laborales, exigible a empresas de cualquier sector, es insuficiente para acometer un proceso constructivo teniendo en cuenta estos factores tan determinantes para generar situaciones de riesgo cambiantes, en función del caso particular, y dificultar soluciones preventivas. Debido a ello, se estableció la obligatoriedad de redactar el Estudio/Estudio Básico de Seguridad y Salud a partir del cual se estableciera un Plan de Seguridad y Salud que contemple el proceso de ejecución.

No obstante, la autora declara que la ineficacia existente del Plan de Seguridad y Salud en obra viene establecida por una incorrecta implantación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales, además de redacciones pobres del Estudio/Estudio Básico de Seguridad y Salud durante fase de proyecto.

2.3.2. Características de las empresas del sector de la construcción

Un apunte significativo del sector de la construcción es la cantidad de empresas de pequeño y mediano tamaño, en comparación con el resto, creadas a partir del oportunismo derivado del crecimiento del sector de la construcción durante el comienzo de la década del 2000. De forma obvia, paralelamente, la necesidad de mano de obra fue exponencial y su incremento fue en gran parte poco cualificado.

Dra. Segarra afirma que estos dos factores, trabajadores poco especializados y empresas oportunistas escasamente profesionalizadas, han creado un dilema significativo en cuanto a

protección de los trabajadores, los cuales han sufrido una deficiente seguridad en el sector, representándose visiblemente en los datos de siniestralidad laboral.

Para dar números a estas palabras, se adjunta la *tabla 9*, donde aparecen traspuestos los datos de varios años, desde que se tiene registro en el Instituto Nacional de Estadística:

Nº empresas de construcción en España								
Trabajadores	Año 2020	Año 2019	Año 2018	Año 2017	Año 2014	Año 2011	Año 2008	Total %
1 a 9	136.723	133.445	131.694	123.085	128.303	162.135	230.905	87,28
10 a 49	16.070	15.209	14.612	12.841	11.293	21.171	41.120	11,45
50 a 199	1.458	1.337	1.234	1.044	928	2.113	4.305	1,10
200 a 499	135	122	113	102	121	168	572	0,12
> 499	58	58	58	62	68	83	137	0,05
Total	154.444	150.171	147.711	137.134	140.713	185.670	277.039	100

Tabla 10: Número de empresas del sector de la construcción en España en función del número de trabajadores, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Elaboración propia

A partir del año 2008, crisis económica mundial, se observa cómo el número total de empresas sufre una corrección relevante a raíz de la explosión de la burbuja inmobiliaria. A pesar de la “criba” producida desde aquel año, haciendo un compendio, aproximadamente el 87% son microempresas. Sumando a este valor las pequeñas y medianas, se obtendría que, desde entonces, más del 99% de las empresas del sector de la construcción se clasifican como Pymes.

Partiendo del hecho de que estas empresas han sido creadas en gran parte por empresarios que no tienen una formación específica suficiente en materia empresarial, raramente podrán integrar la prevención en el sistema de gestión de la empresa porque, de forma general, es inexistente. Además, se debe considerar la falta de cultura preventiva propia de personal especializado, principal causa por la que la prevención de riesgos laborales tiene una visión negativa a ojos económico-productivos.

La Doctora explica que la formación de empresas pobremente profesionales, sin perspectiva de la prevención y sin una experiencia suficiente en el sector que les faculte para afrontar la complejidad del proceso constructivo en cuanto a seguridad y salud, se debe a la “libertad de mercado”. Es por ello que, afirma, en este tipo de empresas que suponen la gran mayoría, se inclinan por externalizar todo aquello que sea materia preventiva, pues no poseen capacidades suficientes para ello.

En efecto, esta situación crea un “entorno más inestable, de mayor competencia y con precios más ajustados”. En definitiva, todo ello aboca a que la prevención no sea considerada un elemento esencial del proceso constructivo, viéndose relegada por la producción y el interés económico. (Segarra Cañamares, 2015)

2.3.3. Características del marco normativo

Dra. María Segarra Cañamares, en base a los resultados de su tesis, llega a la conclusión de que la normativa en prevención de riesgos laborales que es de aplicación al sector de la construcción es muy extensa y de difícil comprensión, lo que conlleva a un cumplimiento formal por miedo a la sanción y no porque realmente se perciba como efectiva.

Añade que el miedo a la sanción ha supuesto que el empresario cumpla las exigencias mínimas legales en materia de prevención, siendo estas las de optar por una modalidad preventiva acorde a las exigencias de la empresa, formar e informar a los trabajadores que por participar en la actividad preventiva se les exponga a los riesgos que esta genere, efectuar los reconocimientos médicos preceptivos al personal y entregarles los equipos de protección individual o equipos de protección colectiva que sospechen necesarios.

No obstante, en contraste con lo anterior, aquellas actividades relacionadas con la integración de la prevención de riesgos laborales a la que se hace referencia en la normativa de forma simbólica y que no exige ningún requisito de cumplimiento, como la constante comprobación de las condiciones de trabajo, la adecuada actuación de los recursos preventivos designados por la empresa, la investigación de accidentes, etc., no se llevan a cabo o no se ejecutan convenientemente.

Es por ello que, a continuación, el trabajo se centrará en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, puesto que el hecho de que se permita organizar la prevención con la finalidad de, exclusivamente, cumplir documentalmente la normativa es un defecto de base que debería subsanarse.

3. ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 39/1997, DE 17 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN

3.1. PLANTEAMIENTO

3.1.1. Situación de partida

Tal y como se exponía en la *ilustración 1* y en la *tabla 2*, la siniestralidad laboral española ha variado sus niveles claramente en función de la economía del país, destacando la crisis del 2008, pero no tan visible a raíz de la entrada en vigor de la normativa de prevención de riesgos laborales, tal y como indican estudios anteriores, concretando que el cumplimiento normativo no deriva en una mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores para rebajar los índices de siniestralidad laboral. De manera singular, se vio que el sector de la construcción ha estado y sigue estando muy extendido al alza, en términos de siniestralidad, comparado con el resto, es decir, los sectores agrario, industrial y servicios.

Seguidamente, se vio la importancia del compromiso que ha de tener la empresa con la prevención de riesgos laborales para mejorar las condiciones de trabajo de la propia actividad de la empresa y, por consiguiente, obtener mejores números de siniestralidad laboral. Este compromiso se debe fundamentar en una integración de la prevención en la empresa y no únicamente en un registro documental que formalice el cumplimiento de la normativa, lo que se denomina, en base a estudios anteriores, prevención integradora y prevención defensiva, respectivamente.

De esta manera, se ha contemplado en la *ilustración 3*, *ilustración 4* e *ilustración 5*, que el tipo de modalidad preventiva, es decir, la forma en que la empresa lleva a cabo la prevención de riesgos laborales en su actividad conforme a lo establecido en la normativa, determina una mayor o menor integración de la prevención en el sistema de gestión de la empresa.

Las empresas de la construcción, que se mueven en un ámbito complicado por las características propias del sector, y siendo además empresas de pequeño y mediano tamaño con capacidad limitada en medios y aptitudes para afrontar un sistema de gestión en el que integrar la prevención, optan mayormente por una modalidad preventiva que les asegure un cumplimiento normativo en materia preventiva suficiente para eludir propuestas de sanciones administrativas por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Se habla del servicio de prevención ajeno, modalidad preventiva que, como se estudió, genera una prevención más defensiva que integradora, ofreciendo a las Pymes la formalidad documental en temas preventivos que requieren para cubrir sus necesidades.

3.1.2. Estrategia

Si el conjunto de la normativa de prevención de riesgos laborales no ha conseguido disminuir las cifras de siniestralidad laboral tal y como se esperaba, y si el reglamento regulador de los criterios para integrar la prevención en la empresa permite un mero cumplimiento documental por parte de las empresas, al menos se debe cuestionar la suficiente valía de sus disposiciones, en vista del deficiente alcance de los objetivos por los que se establecieron en el marco legislativo estatal.

Así, nos disponemos a analizar el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; en desarrollo de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales. En esta parte, el trabajo se centrará en estudiar, investigar y analizar los artículos más importantes en esta dirección para determinar los criterios más relevantes que influyen en la elección de la modalidad preventiva, desfavorablemente en cuanto a la integración en las Pymes, permitiendo la implantación de la prevención defensiva.

Constará de dos fases: la primera, un estudio singular del articulado seleccionado con el fin de despejar el contenido de cada uno de ellos, analizando los criterios que se establecen y comparándolos con la normativa de rango superior. La segunda, un estudio del articulado en su conjunto, analizando los resultados de la fase anterior con una perspectiva más amplia para evaluar el rumbo del Reglamento de los Servicios de Prevención en cuanto a la integración de la prevención de riesgos laborales en las Pymes del sector de la construcción.

3.1.3. Punto de referencia: Directiva 89/391/CEE

De forma preliminar se hace indispensable comentar la Directiva Marco, de la que emana toda normativa en prevención de riesgos laborales de los países de la Unión Europea, conocida como la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Consejo de la Unión Europea, 1989).

Esta, reguló una base en materia de seguridad y salud laboral a partir de la cual los países miembros deben desarrollar la normativa propia en su marco legislativo, sin disminuir o contraponerse a las disposiciones de la Directiva. En lo que a este trabajo incumbe, para posteriormente poder hacer referencias en el análisis del Real Decreto 39/1997, se señala lo siguiente:

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

...

Considerando que el artículo 118 A del Tratado obliga al Consejo a establecer, mediante directivas, las disposiciones mínimas para promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, con el fin de elevar el nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores;

...

Considerando que, en los Estados miembros, los sistemas legislativos en materia de seguridad y de salud sobre el lugar de trabajo son muy diferentes y que deben ser mejorados; que tales disposiciones nacionales en la materia, a veces completadas por disposiciones técnicas y/o normas voluntarias, pueden conducir a niveles de protección de la seguridad y de la salud diferentes y permitir una competencia que vaya en detrimento de la seguridad y de la salud;

...

Considerando que la mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que no podrá subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico;

...

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA. (Directiva 89/391/CEE, 1989)

Tras esta entrada, la Directiva se enfoca con el objetivo base de aplicar medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Para ello, ya en el artículo 4, asigna a los Estados miembros la responsabilidad de establecer un marco normativo destinado a la aplicación de la Directiva, además de estipular que les corresponderá a estos un control y una vigilancia adecuados para su cumplimiento. Y en los artículos 5 y 6, otorga las responsabilidades del empresario, las cuales se incorporaron en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales; pudiendo recalcar del apartado 6, a favor de la línea de este trabajo, la responsabilidad del empresario de constituir una organización y medios necesarios para adoptar las medidas adecuadas para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, y la responsabilidad del empresario de integrar las medidas de prevención y métodos de trabajo en el conjunto de actividades de la empresa y/o del establecimiento en todos los niveles jerárquicos.

Como se observa, la reglamentación europea se presenta a favor de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa, en toda actividad y en todo nivel jerárquico, apuntando las bases de la integración.

El artículo 7 de la Directiva 89/391/CEE, servicios de protección y de prevención, es el artículo fundamental por el que, en la normativa del Estado Español, se desarrolla el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, y en virtud de la Ley 31/1995, donde se disponen preceptos en un amplio rango.

Finalmente, para guiar el análisis del Real Decreto 39/1997, se subrayan los siguientes extractos:

Artículo 7. Servicios de protección y de prevención.

1. Sin perjuicio de las obligaciones contempladas en los artículos 5 y 6, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o del establecimiento.

2. Los trabajadores designados no podrán sufrir un perjuicio derivado de sus actividades. Con el fin de que puedan cumplir las obligaciones resultantes de la presente Directiva, los trabajadores designados deberán disponer de un tiempo apropiado.

3. Si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento.

...

5. En todos los casos:

- los trabajadores designados deberán tener la capacidad necesaria y disponer de los medios necesarios,

- las personas o servicios exteriores consultados deben tener las aptitudes necesarias y disponer de los medios personales y profesionales necesarios, y

- los trabajadores designados y las personas o servicios exteriores consultados deberán constituir un número suficiente,

para hacerse cargo de las actividades de protección y de prevención, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y/o del establecimiento y/o de los riesgos a que están expuestos

los trabajadores, así como su distribución en el conjunto de la empresa y/o del establecimiento.

6. La protección y la prevención de los riesgos para la seguridad y la salud que son objeto del presente artículo se garantizarán por uno o varios trabajadores, mediante un solo servicio o mediante servicios diferentes, ya sean internos o externos a la empresa y/o establecimiento.

El/los trabajadores y/o el/los servicios deberán colaborar cuando sea necesario.

7. Habida cuenta el carácter de las actividades y el tamaño de la empresa, los Estados miembros podrán definir las categorías de empresas en las cuales el empresario, si tiene las capacidades necesarias, podrá asumir personalmente las funciones previstas en el apartado 1.

8. Los Estados miembros definirán las capacidades y aptitudes necesarias contempladas en el apartado 5. (Directiva 89/391/CEE, 1989)

3.2. ESTUDIO DEL ARTICULADO DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN

Como se ha comentado, en esta primera fase se estudiarán de manera singular los artículos seleccionados del Real Decreto 39/1997 para analizar el contenido de cada uno de estos con profundidad. Aunque en la Ley de Prevención de Riesgos laborales se aborden algunos términos y características de las modalidades preventivas, se seguirá esta normativa específica que las desarrolla en profundidad.

3.2.1. Artículo 1. Integración de la actividad preventiva en la empresa.

En este primer artículo se relata lo que ya se establecía en las normativas de categoría superior, como son la Ley 31/1995 y la Directiva 89/391/CEE: argumenta que la prevención de riesgos laborales parte de la integración en todas sus actividades y niveles jerárquicos, con compromiso por todos ellos en contribuir y asumir responsabilidades.

Avanza indicando que la integración comenzará con la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de los riesgos y la planificación y organización preventiva, es decir, las herramientas fundamentales. Y termina objetando que el desarrollo de la actividad preventiva se realizará por medio de alguna de las modalidades preventivas expuestas posteriormente.

Aunque estas herramientas no sean caso de estudio en este trabajo, pero tienen relación, destacar que el artículo no menciona únicamente la implantación de un plan de riesgos laborales, sino también la aplicación de este, objetivo que no se consigue mediante una prevención defensiva o documental.

3.2.2. Artículo 10. Modalidades.

El capítulo III, sobre la organización de recursos para las actividades preventivas, da entrada al artículo 10 del Real Decreto 39/1997, en el que se hace una primera mención a las diferentes modalidades preventivas por las que deberá optar el empresario para realizar las actividades preventivas:

- Asumiendo personalmente tal actividad.
- Designando a uno o varios trabajadores para llevarla a cabo.
- Constituyendo un servicio de prevención propio.
- Recurriendo a un servicio de prevención ajeno.

En cuanto a las modalidades preventivas a las que se refiere este artículo, ya se hizo una breve descripción y clasificación en el apartado 2.2.3. **La modalidad preventiva como medio de integración**, por lo que de aquí en adelante, donde se mostrará en profundidad cada una de ellas en los respectivos artículos, se utilizarán algunos términos expuestos en el apartado indicado.

Es mencionable que en esta enumeración del artículo 10 no aparezca el servicio de prevención mancomunado, pues el Reglamento lo considera una variante del servicio de prevención propio, desarrollándolo en el artículo 21.

Además, el contenido del artículo 10.3, precisa que los servicios de prevención se componen de forma coordinada de dos o más especialidades en materia de prevención de

riesgos laborales, es decir, que para constituirse como tales han de ser interdisciplinarios. Más tarde, se ahondará en este aspecto cuando se traten particularmente el servicio de prevención propio y el servicio de prevención ajeno.

3.2.3. Artículo 11. Asunción personal por el empresario de la actividad preventiva.

Con el artículo 11 comienza la exposición de criterios para las distintas modalidades preventivas, siendo en este caso la asunción personal la modalidad tratada. El artículo 30.5 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contempla el contenido de este, pero, como se ha comentado, la guía es esta normativa específica.

El legislador le otorga al empresario, entendiéndose este como el representante legal de la empresa, la posibilidad de ejecutar por sí mismo la actividad preventiva bajo las siguientes condiciones:

- Que sea una empresa de hasta 10 trabajadores o, en caso de disponer únicamente de un centro de trabajo, hasta 25 trabajadores.
- Que la empresa no realice actividades descritas en el anexo I de este Real Decreto.
- Que el empresario en cuestión se encuentre generalmente en el centro de trabajo para realizar sus propias actividades.
- Que el empresario en cuestión disponga de la capacidad necesaria en materia preventiva, en virtud del capítulo VI.

La primera de las condiciones fue modificada por el Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. En este se añadía la segunda de las posibilidades, para la cual, en empresas de hasta 25 trabajadores que cuenten con un solo centro de trabajo, es posible la asunción personal de las actividades preventivas por parte del empresario. Con esta modificación se ampliaba el rango de oportunidad del empresario a más del doble de trabajadores, siendo de igual manera limitado por las demás condiciones.

Para las actividades contempladas en el anexo I, el cual se cita a continuación para observar de qué actividades se tratan, el empresario no puede asumir personalmente la actividad preventiva, estando por ello obligado a optar por otra de las modalidades.

ANEXO I

a) Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas según Real Decreto 53/1992, de 24 de enero, sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes.

b) Trabajos con exposición a sustancias o mezclas causantes de toxicidad aguda de categoría 1, 2 y 3, y en particular a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de categoría 1A y 1B, según el Reglamento (CE) n.º 1272/2008, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

c) Actividades en que intervienen productos químicos de alto riesgo y son objeto de la aplicación del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, y sus modificaciones, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

- d) Trabajos con exposición a agentes biológicos de los grupos 3 y 4, según la Directiva 90/679/CEE y sus modificaciones, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados a agentes biológicos durante el trabajo.
- e) Actividades de fabricación, manipulación y utilización de explosivos, incluidos los artículos pirotécnicos y otros objetos o instrumentos que contengan explosivos.
- f) Trabajos propios de minería a cielo abierto y de interior, y sondeos en superficie terrestre o en plataformas marinas.
- g) Actividades en inmersión bajo el agua.
- h) Actividades en obras de construcción, excavación, movimientos de tierras y túneles, con riesgo de caída de altura o sepultamiento.
- i) Actividades en la industria siderúrgica y en la construcción naval.
- j) Producción de gases comprimidos, licuados o disueltos o utilización significativa de los mismos.
- k) Trabajos que produzcan concentraciones elevadas de polvo silíceo.
- l) Trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión. (Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, Por El Que Se Aprueba El Reglamento de Los Servicios de Prevención., 1997)

Por tanto, del apartado h) se descarta la modalidad preventiva de asunción personal para empresas que dediquen su actividad al sector laboral de la construcción, sector en el que este trabajo se está centrando, independientemente del número de trabajadores o del resto de condiciones.

La tercera condición coarta al empresario, que asume la responsabilidad de llevar a cabo la actividad preventiva, a estar habitualmente en el centro de trabajo efectuando sus labores profesionales, de manera que su figura esté cercana a los trabajadores y el desarrollo de la actividad empresarial.

La última, también dirigida al empresario, le exige unas mínimas capacidades preventivas, las cuales se especifican en el capítulo VI.

El artículo finaliza detallando que aquellas actividades que el empresario no asuma personalmente, como la vigilancia de la salud de sus empleados, será cubiertas por otra de las modalidades preventivas en cuestión. Concretamente, la vigilancia de la salud no puede llevarse a cabo mediante el empresario, puesto que así se especifica en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Artículo 22. Vigilancia de la salud.

...

El acceso a la información médica de carácter personal se limitará al personal médico y a las autoridades sanitarias que lleven a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores, sin que pueda facilitarse al empresario o a otras personas sin consentimiento expreso del trabajador. (Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, 1995)

De esta manera, el artículo 11 estipula las condiciones y particularidades de esta modalidad interna e inespecífica. Claramente está pensada para empresas de pequeño tamaño que no realicen actividades complejas y peligrosas, favoreciendo la economía de estas al no ser necesario recurrir a otra modalidad preventiva para la totalidad de la actividad empresarial.

Por un lado, la primera condición que posibilita hasta 10 trabajadores para más de un centro de trabajo contrasta ciertamente con la tercera condición, puesto que, si la empresa posee más de un centro de trabajo, el empresario no puede estar habitualmente en todos ellos. Por otro lado, la modificación del 2015 mejora en gran medida la primera condición, dado que, aunque puedan existir más trabajadores, la actividad empresarial se desarrollaría en un único centro de trabajo, coincidiendo con la limitación del empresario de habitar en el mismo.

ASUNCIÓN PERSONAL POR EL EMPRESARIO		
Real Decreto 39/1997 Artículo 11	Actividad no incluida en Anexo I	
Nº de trabajadores	≤ 10	≤ 25
Nº de centros de trabajo	1 o más	1
Empresario	Actividad profesional en el centro de trabajo	
	Capacidad preventiva	

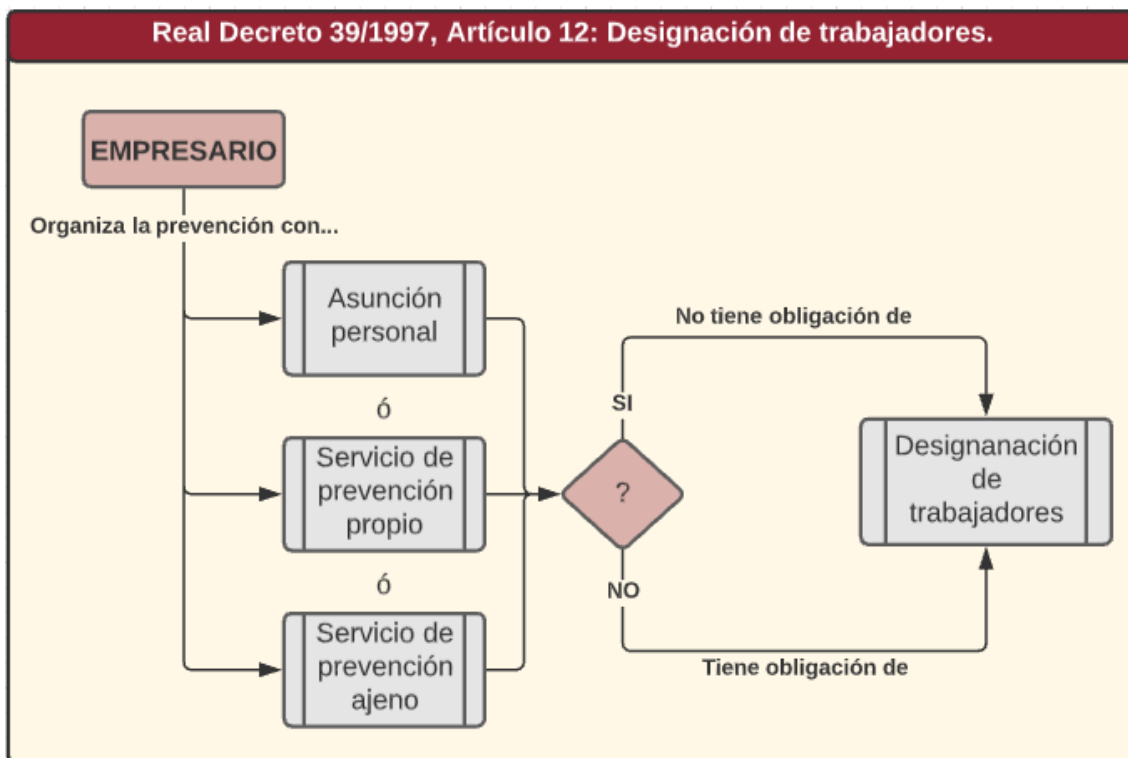
Tabla 11: Condiciones para la asunción personal por parte del empresario.
Fuente: Elaboración propia

Esta liviandad que ofrece la normativa a las empresas descritas para llevar la organización de la prevención puede suponer unas consecuencias derivadas de las capacidades del empresario, sin embargo, tiene una parte positiva pues integra la prevención directamente en la empresa a través del nivel jerárquico más elevado.

3.2.4. Artículo 12. Designación de trabajadores.

El artículo se inicia en consonancia con lo estipulado en el artículo 7.1 de la Directiva 89/391/CEE, sobre el deber del empresario de designar a uno o varios trabajadores, con las capacidades correspondientes, para realizar la actividad preventiva en la empresa; añadiendo de igual forma la necesidad de optar también por alguna otra modalidad que cubra aquellas actividades en las que el/los trabajadores designados no tengan la capacidad suficiente.

Sin embargo, continúa precisando que lo anterior no será de aplicación cuando el empresario opte por asumir personalmente la actividad preventiva, por un servicio de prevención propio o por un servicio de prevención ajeno; es decir, por alguna otra modalidad preventiva. Esto denota cierto interés del legislador en relegar a un segundo plano la designación de trabajadores (*ilustración 6*), siendo, por el contrario, la figura protagonista y fundamental en la Directiva Europea.



*Ilustración 6: Obligación del empresario de designar trabajadores.
Fuente: Elaboración propia*

En virtud del artículo 7.2 de la Directiva 89/391/CEE, citado anteriormente, el Reglamento establece unas garantías para el trabajador designado, con el fin de que este pueda realizar con libertad las funciones y responsabilidades que asume del empresario en materia preventiva. Por lo tanto, si hay un trabajador que lleva a cabo la actividad preventiva de forma adecuada y está repercutiendo negativamente en la producción de la empresa, la ley le da garantías para ello. Estas garantías son las mismas que se ofrecen para los representantes de los trabajadores en los artículos 56 y 68 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores: apertura de expediente contradictorio, prioridad de permanencia, imposibilidad de despido por la idónea realización de la actividad preventiva, y posibilidad de optar entre readmisión o indemnización en caso de despido improcedente. Es positivo que la ley ampare al trabajador designado ante las injusticias laborales, pero advierte con ello la situación en la que se encuentra la prevención, es decir, que se ve generalmente improductiva desde el punto de vista empresarial.

3.2.5. Artículo 13. Capacidad y medios de los trabajadores designados.

Al igual, para dar cumplimiento al artículo 7.5 de la Directiva, se establece en este artículo, que los trabajadores designados tendrán las capacidades, el tiempo y medios adecuados y ser un número suficiente en función de las características de la empresa y de los riesgos que en esta se originen. En la presente normativa específica del Reglamento de los Servicios de Prevención no se establece, ni por supuesto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, cuantitativamente los mínimos a cumplir en este caso, dejándolo abierto a la negociación de los convenios colectivos, que podrán establecer criterios para determinar el tiempo, los medios y el número.

Cabe recordar que esta modalidad preventiva interna es inespecífica, lo cual se refiere que el trabajador designado no tiene que dedicarse exclusivamente a la organización de la prevención, sino que el empresario puede designar un trabajador de su plantilla que, en virtud de su capacitación, sea capaz de desarrollar las actividades preventivas. Normalmente dificulta la adecuada organización de la prevención, puesto que, con vistas a la “actividad productiva”, se impone un tiempo insuficiente y limitado para estas tareas. Con ello no quiere decirse que esta modalidad no sea efectiva, sino todo lo contrario, que siendo una buena opción para integrar la prevención en la empresa directamente desde los propios trabajadores, esta no le faculta del tiempo y los medios convenientes.

La Directiva 89/391/CEE, como se vio, establece esta modalidad como la fórmula ideal porque integra la prevención en la empresa por medio de trabajadores formados para ello, haciéndoles responsables de la totalidad de la actividad preventiva o, en caso de ser necesaria otra modalidad, colaborando mutuamente en dichas tareas. Por el contrario, el Reglamento de los Servicios de Prevención, pese a que comienza coincidiendo con la Directiva, solo otorga al empresario el deber de designar a trabajadores cuando no haya optado por otra opción, como se ha mostrado en la *ilustración 6*, asignando un carácter residual a la modalidad preventiva en cuestión.

3.2.6. Artículo 14. Servicio de prevención propio.

Para empresas de mayor tamaño, el legislador establece la obligación del empresario de constituir un servicio de prevención propio, es decir, un departamento interno y específico que se dedique exclusivamente a la actividad preventiva en la propia empresa. Por ello, el artículo comienza estableciendo los supuestos por los cuales existe la obligación de formar un servicio de prevención propio:

Como se ha descrito anteriormente, en los supuestos de empresas con más de 500 trabajadores o 250 trabajadores para las actividades incluidas en el anexo I, entre ellas la construcción, es obligatorio crear el servicio en cuestión.

El tercer y último supuesto es para aquellas empresas que, sin sobrepasar el límite del número de trabajadores, la autoridad establezca la obligatoriedad de formar el servicio de prevención propio, basándose en la peligrosidad, la incidencia y/o la gravedad de la actividad empresarial. Sin embargo, retira esta obligación si la empresa se decanta por la modalidad preventiva de servicio de prevención ajeno; y, además, no solo permite a la empresa desprenderse de esta obligación, sino que la autoridad laboral establece un plazo máximo para formar un servicio de prevención propio durante el cual tiene la obligación de optar por un servicio de prevención ajeno. Por lo tanto, representado en la *ilustración 7*, el empresario tiene la obligación de constituir un servicio de prevención propio si sobrepasa el límite del número de trabajadores y, cuando lo obligue la autoridad laboral por motivos de seguridad teniendo en cuenta la actividad empresarial, puede librarse de esa obligación para optar por un servicio de prevención ajeno.

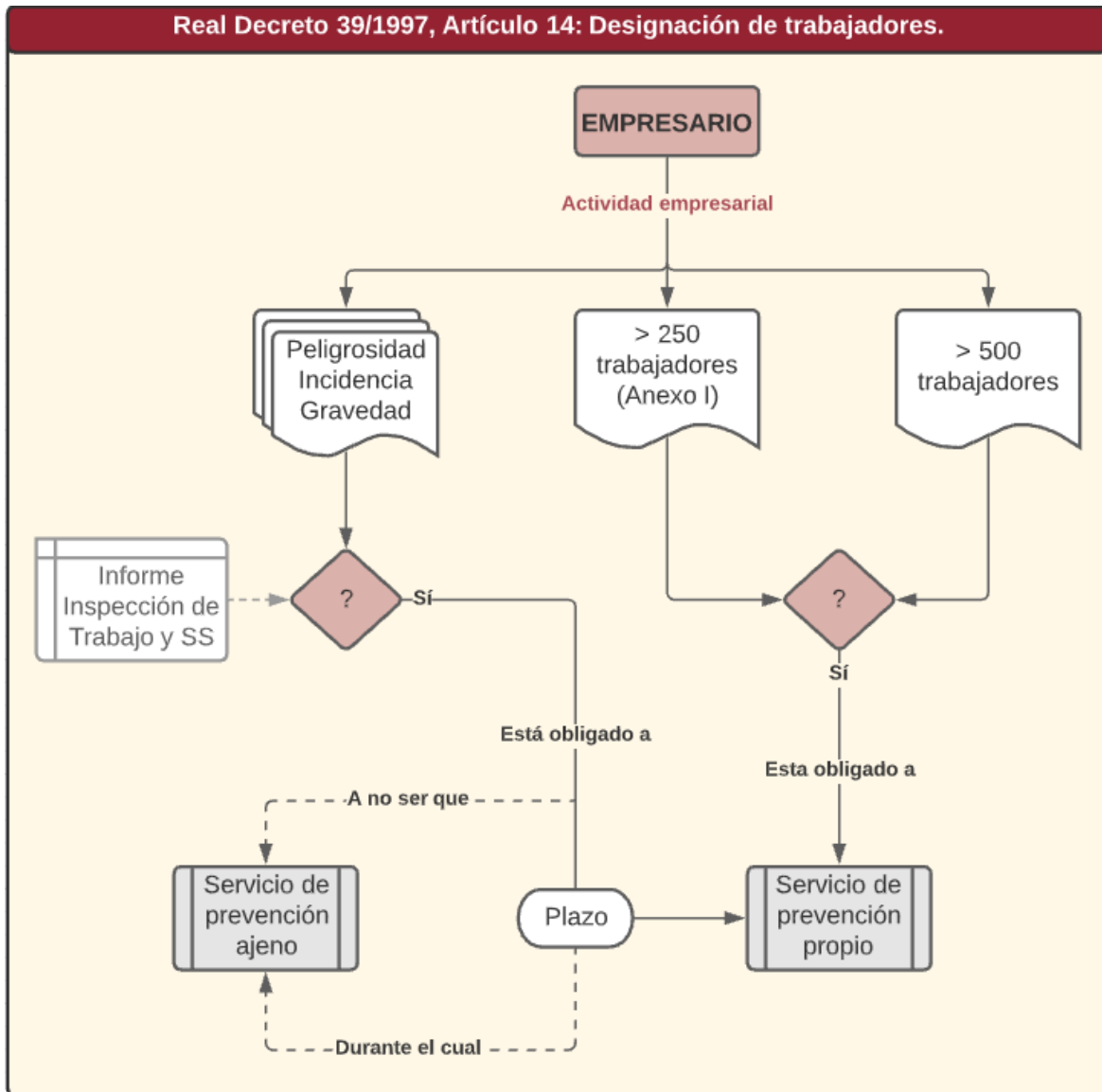


Ilustración 7: Obligación del empresario de constituir un servicio de prevención propio.
Fuente: Elaboración propia

Como se observa en este supuesto, el legislador favorece la externalización de la prevención, posibilitando a la empresa recurrir a un servicio de prevención más económico y menos adecuado para integrar la prevención en una empresa cuya actividad empresarial es peligrosa, con alta incidencia y/o gravedad, para este supuesto. Por lo tanto, el empresario solo está realmente obligado a constituir un servicio de prevención propio para los supuestos del número de trabajadores, mientras que para el tercero de ellos le facilita ampliamente inclinarse hacia un servicio de prevención ajeno.

Para terminar, no se menciona la posibilidad de que el empresario, considerando las diferentes modalidades preventivas, pueda optar voluntariamente por el servicio de prevención propio, aunque su empresa no esté contemplada en ninguno de los supuestos comentados.

3.2.7. Artículo 15. Organización y medios de los servicios de prevención propios.

En este segundo artículo dedicado al servicio de prevención propio en el Reglamento, se establecen las dotaciones que deben poseer estos en cuanto a organización y medios.

En cuanto a los requisitos organizativos de esta modalidad interna se establece que ha de ser un departamento específico de la actividad preventiva, dedicándose exclusivamente a esta.

Sobre los medios humanos y materiales no decreta cuantitativamente unos mínimos, pero si manifiesta que el servicio debe ser interdisciplinario, contando con al menos dos de la especialidades preventivas e implantadas por medio de profesionales cualificados a tal efecto (funciones a nivel superior), de los cuales no se establece que deban estar contratados a jornada completa. De este modo, el legislador posibilita a una empresa, que requiera la constitución de un servicio de prevención propio, lo haga contratando con tiempo de jornada insuficiente a un único trabajador con cualificación necesaria en, al menos, dos especialidades preventivas, lo que supondría una limitación destacable de los medios humanos preventivos para una empresa cuya situación le obligue a formar un servicio de prevención propio.

Por último, recalca que las actividades preventivas que no se desarrollen a través del servicio de prevención propio, deberán llevarse a cabo mediante la contratación de un servicio de prevención ajeno. De nuevo, el Decreto se inclina por la externalización de la prevención en la empresa.

3.2.8. Artículo 21. Servicios de prevención mancomunados.

Tal y como ya se explicó, esta modalidad es una variante del servicio de prevención propio que se instaura en la normativa de prevención de riesgos laborales a partir del Real Decreto 39/1997, puesto que la Ley 31/1995 y la Directiva 89/391/CEE no lo mencionan previamente. Se puede catalogar como un servicio de prevención propio de todas las empresas pertenecientes y, a la misma vez, ajeno de cada una de ellas.

De otra forma a la modalidad anterior, también establece unos supuestos para los cuales, esta vez, tendrán la posibilidad (no estarán obligados) de constituir un servicio de prevención mancomunado:

El primer caso es para aquellas empresas cuyas actividades empresariales se realicen en el mismo centro de trabajo, establecimiento o zona comercial. Es decir, empresas que se desarrollen coexistiendo en estos espacios y decidan, voluntariamente y siempre que no estén obligadas a optar por otra modalidad, instaurar un servicio de prevención mancomunado.

El otro supuesto también posibilita la constitución de un servicio de prevención mancomunado a empresas de un mismo sector productivo, empresas del mismo grupo empresarial, empresas que realicen su actividad empresarial en un mismo polígono industrial y empresas que pertenezcan a un área geográfica limitada. Atendiendo al primero de estos criterios, cualquier agrupación de empresas del sector de la construcción a nivel nacional podrían establecer un servicio de prevención mancomunado siempre que no estén obligadas a otra modalidad. Incluso, teniendo en cuenta el último de los criterios, cualquier agrupación de empresas que pertenezcan a un área geográfica limitada, como puede ser un municipio, una

provincia, una comunidad autónoma o un país; tienen la posibilidad de crear un servicio de prevención mancomunado.

Se puede decir que la posibilidad de constitución voluntaria, no ofrecida por el legislador en el servicio de prevención propio, si es presentada para el servicio de prevención mancomunado con amplias oportunidades. Por otro lado, sin tener en cuenta aún los criterios establecidos por el Reglamento para los servicios de prevención ajenos, es positivo que se oferten a empresas de pequeño y mediano tamaño estos supuestos para participar de manera conjunta en la formación de un servicio de prevención mancomunado, del cual se comprobó anteriormente que tenía unos buenos resultados de integración en las Pymes del sector de la construcción.

En cuanto a los medios, estipulados en el artículo 21.3, se objeta que el servicio de prevención mancomunado debe contener como mínimo tres especialidades preventivas y, hablando de medios humanos y materiales, se les requiere las mismas condiciones que a los servicios de prevención ajenos, aunque la autoridad laboral puede adecuarlos en función de las actividades empresariales a las que representan preventivamente. Esta condición se impone necesariamente por el amplio abanico de posibilidades que entrega a las empresas para formar un servicio de prevención mancomunado, evitando que esta organización se convierta en una especie de servicio de prevención ajeno de baja capacidad preventiva.

3.2.9. Artículo 16. Servicios de prevención ajenos.

En última instancia quedaría el servicio de prevención ajeno, para el cual el legislador establece cuatro artículos en el Reglamento. Comenzando por el artículo 16, la normativa obliga al empresario a optar por esta modalidad preventiva en tres supuestos:

El primer caso es para aquellas situaciones en las que se haya designado algún/os trabajadores para llevar a cabo la actividad preventiva y no es suficiente para realizarla de forma adecuada, siempre que la empresa no esté obligada a constituir un servicio de prevención propio, en virtud del artículo 14 del Real Decreto. En este supuesto se está impidiendo la posibilidad de que la empresa, aun no estando obligada a constituir un servicio de prevención propio, lo establezca por voluntad propia.

El segundo se refiere al tercero de los supuestos del concierto del servicio de prevención propio: para aquellas empresas que su actividad preventiva suponga una alta peligrosidad, incidencia de siniestralidad y/o gravedad de los accidentes laborales, la autoridad laboral puede obligar a la empresa a constituir un servicio de prevención propio, a no ser que la empresa opte por un servicio de prevención ajeno. De esta manera, el artículo 16 otorga al empresario la obligación de, en caso de que no constituya un servicio de prevención propio, recurrir a un servicio de prevención ajeno.

Por último, se establece la tercera de las circunstancias, en la que la empresa que ha optado por alguna otra modalidad preventiva de forma parcial debe recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos para cubrir el resto de la actividad preventiva. En este caso se dan dos situaciones: que se haya asumido personalmente la actividad preventiva de forma parcial o que se haya constituido un servicio de prevención propio y no cubra la totalidad de la

actividad preventiva. Para ambas, la única solución, y a la vez obligación, que se ofrece en el Reglamento es optar por un servicio de prevención ajeno.

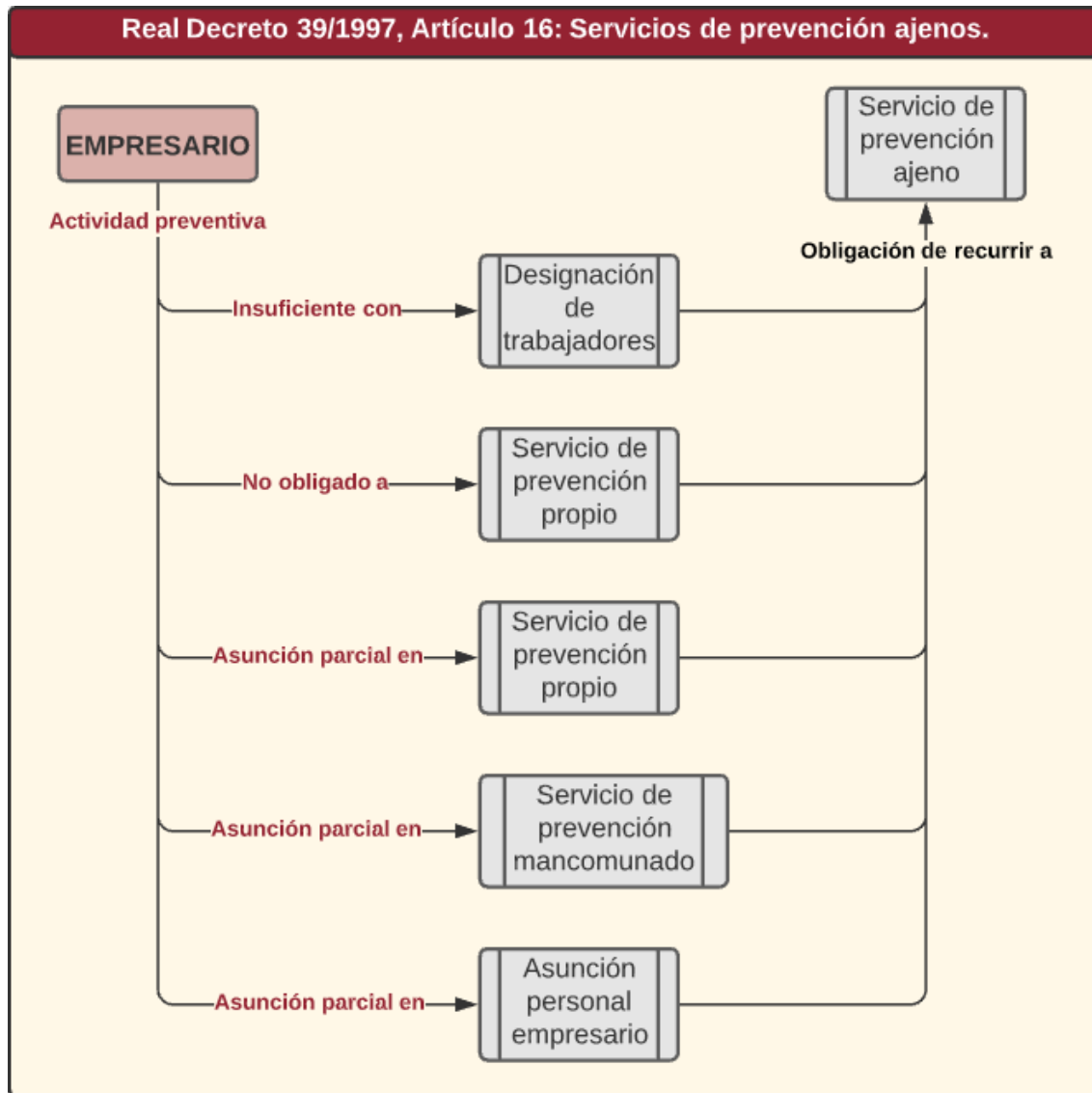


Ilustración 8: Obligación del empresario de recurrir a servicio de prevención ajeno.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar tras estos tres casos, la intención del legislador es, de nuevo, externalizar la prevención en la empresa. Siempre que no se esté obligado a un servicio de prevención propio y siempre que la modalidad preventiva por la que haya optado la empresa no cubra la totalidad de la actividad preventiva, se tendrá que recurrir a un servicio de prevención ajeno.

Para terminar con el artículo, se hace referencia a los artículos 33.1 y 39.1 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en los cuales se menciona que, de forma previa a la decisión de organizar la prevención mediante un servicio de prevención ajeno, deberá consultarse a los representantes de los trabajadores acerca de ello, y las condiciones por las que se recurra al servicio de prevención ajeno se tendrán que tratar en el Comité de Seguridad y Salud de la empresa.

3.2.10. Artículo 17. Requisitos de las entidades especializadas para poder actuar como servicios de prevención ajenos.

En este breve artículo, se establecen los criterios necesarios para que la organización pueda desarrollar sus funciones como servicio de prevención ajeno, que deberán ser saciados de cara a la obtención de la acreditación por parte de la administración.

De forma resumida, el legislador requiere a estas entidades la organización, los medios humanos y materiales adecuados para llevar a cabo la actividad preventiva; una garantía financiera para responder de los daños que su negligente o inadecuada actuación pueda causar; la desvinculación con las empresas concertantes más allá de las relaciones en prevención de riesgos laborales, y asumir las funciones preventivas estipuladas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995 que se hayan concertado con la empresa.

Artículo 31. Servicios de prevención.

...

3. Los servicios de prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes y en lo referente a:

a) El diseño, implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que permita la integración de la prevención en la empresa.

b) La evaluación de los factores de riesgo que puedan afectar a la seguridad y la salud de los trabajadores en los términos previstos en el artículo 16 de esta Ley.

c) La planificación de la actividad preventiva y la determinación de las prioridades en la adopción de las medidas preventivas y la vigilancia de su eficacia.

d) La información y formación de los trabajadores, en los términos previstos en los artículos 18 y 19 de esta Ley.

e) La prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia.

f) La vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo. (Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, 1995)

El artículo del presente Reglamento termina desarrollando lo que se ha comentado al principio, que será necesaria una acreditación por parte de la administración para asegurar la realización de los requisitos planteados anteriormente.

3.2.11. Artículo 18. Recursos materiales y humanos de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos.

En cuanto a los medios humanos y materiales necesarios que se consideraban como requisitos en el artículo anterior, este dispone que deberá tenerse en cuenta las condiciones del concierto, la actividad empresarial de la empresa concertante y características de esta.

A continuación, establece unos mínimos para que estas puedan desarrollar sus funciones:

En primer lugar, exige que los servicios de prevención ajenos deben detentar las cuatro especialidades preventivas: seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía y psicología, y medicina en el trabajo. Esta es la única modalidad preventiva a la que el legislador le reclama todas las especialidades, siendo lógico, puesto que aquellas que no sean

desarrolladas en otras modalidades preventivas implantadas en la empresa tendrán que ser cubiertas mediante la contratación de uno o varios servicios de prevención ajenos, como se vio en el artículo 16.

Seguidamente y en adición a lo anterior, requiere que en la especialidad de medicina del trabajo exista al menos un profesional especializado en medicina del trabajo o empresa y un asistente técnico sanitario/diplomado universitario de enfermería, y que en el resto de las especialidades preventivas exista al menos un profesional en prevención con funciones a nivel superior y los profesionales necesarios con funciones a nivel básico y superior, según el capítulo VI del presente Real Decreto. Al igual, es la única modalidad a la que el Reglamento le atribuye la obligación de tener un técnico especializado con funciones a nivel superior por cada una de las especialidades preventivas.

Por último, hablando de los medios materiales, insta que los servicios de prevención ajenos deberán poseer las instalaciones y herramientas adecuadas para el desarrollo de la actividad preventiva.

3.2.12. Artículo 19. Funciones de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención.

Definitivamente, el último artículo específico de los servicios de prevención ajenos, obviando el artículo 20 que trata de los criterios de la relación contractual de la empresa concertante con el servicio de prevención.

El artículo estipula que los servicios de prevención ajenos aportarán el asesoramiento y apoyo en materia preventiva a la empresa concertante según el acuerdo entre ambos, siempre teniendo en cuenta que la responsabilidad preventiva corresponde al empresario, y sin olvidar que el servicio de prevención también ostenta su responsabilidad propia por la realización de las actividades concertadas.

Como ya se ha comentado, continuando con el articulado, estas organizaciones asumirán las funciones establecidas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995 y, se añade, que tendrán que colaborar con la empresa para que se integre correctamente la prevención en la empresa, en todas las actividades y niveles jerárquicos de la misma. No obstante, ya se observó en la tesis de D. Juan Carlos Camacho Vega que los servicios de prevención ajenos en las Pymes del sector de la construcción obtuvieron unos resultados deficientes en integración de la prevención.

Por último, los servicios de prevención ajenos pueden subcontratar servicios para realizar las actividades preventivas que los necesiten y, por ende, prestar sus servicios, instalaciones y recursos materiales.

3.2.13. Capítulo V. Auditorías.

Antes de finalizar el estudio individual del articulado, se ha de hacer una breve alusión a las auditorías legales a las que se hace mención en el Capítulo V del presente Real Decreto. Este es un tema bastante extenso y complejo, el cual no entra dentro del alcance del presente trabajo, pero es un factor más a considerar a la hora de organizar la prevención en la empresa.

Para comenzar, la auditoría, en este ámbito, puede definirse como una herramienta de gestión que pretende conseguir información eficaz acerca del sistema de prevención de riesgos laborales que la empresa tiene instaurado, evaluando e identificando las carencias del procedimiento que sean susceptibles de conllevar una falta de cumplimiento legal para su actualización y optimización. El proceso de auditoría consistiría en realizar un análisis sistemático, documental y objetivo del sistema preventivo de la empresa. (Iberley, 2020)

Lo trascendente de las auditorías es el ámbito de aplicación, el cual queda restringido por el apartado 2 del artículo 29 a aquellas empresas que no han recurrido a un servicio de prevención ajeno para la totalidad de la actividad preventiva. Es decir, para aquellas empresas que organizan la prevención con medios propios totalmente, o con medios propios y ajenos.

En cuanto al plazo, contemplado en el artículo 30.4, estas auditorías obligatorias se realizarán cada cuatro años, o cada dos si la actividad empresarial en cuestión se contempla dentro del Anexo I, desde la primera auditoría que se haya efectuado, la cual tiene que producirse en el plazo de un año desde que se confeccione la planificación de la actividad preventiva.

Por último, como requisito remarcable del artículo 32, la persona física o jurídica que materialice la auditoría no pueden poseer relación con la empresa auditada más allá de la correspondencia contractual de auditoría externa.

3.3. ANÁLISIS CONJUNTO DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN

3.3.1. Comparativa con la Directiva 89/391/CEE

Sintetizando lo estipulado en el único artículo de la Directiva Europea que se dedica a las formas de organizar la prevención en la empresa, el artículo 7, aunque deja la puerta abierta a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores mediante uno o varios servicios, el empresario tiene la obligación de designar a uno o varios trabajadores designados, pues esta es la forma en que la normativa comunitaria manifiesta como la adecuada para integrar la prevención en la empresa, objetivo primordial de la misma. De igual forma, el legislador entiende la necesidad, en determinados casos y atendiendo a las capacidades de la empresa, de recurrir a servicios externos a la empresa para mejorar, complementar y cubrir la totalidad de la actividad preventiva mediante la colaboración con el/los trabajadores designados.

Siendo cierto que en el apartado 6 del mismo artículo se establecen las distintas posibilidades con las que el empresario ha de salvaguardar la seguridad y salud de los trabajadores, contemplándose la de uno o varios servicios externos a la empresa, y en el apartado 7 la asunción personal del empresario, la esencia de la Directiva Marco en prevención de riesgos laborales es la de designar trabajadores.

Si contrastamos estos puntos con lo estudiado recientemente en la normativa específica del marco legislativo nacional, es decir, el Real Decreto 39/1997, la perspectiva de interpretar la modalidad de trabajadores designados es bien diferenciada:

DESIGNACIÓN DE TRABAJADORES	
Directiva 89/391/CEE	Real Decreto 39/1997
<p><i>Artículo 7. Servicios de protección y de prevención.</i></p> <p><i>1. Sin perjuicio de las obligaciones contempladas en los artículos 5 y 6, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o del establecimiento.</i></p> <p>...</p> <p><i>3. Si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento.</i></p>	<p><i>Artículo 12. Designación de trabajadores.</i></p> <p><i>1. El empresario designará a uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva en la empresa.</i></p> <p><i>Las actividades preventivas para cuya realización no resulte suficiente la designación de uno o varios trabajadores deberán ser desarrolladas a través de uno o más servicios de prevención propios o ajenos.</i></p> <p><i>2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no será obligatoria la designación de trabajadores cuando el empresario:</i></p> <p><i>a) Haya asumido personalmente la actividad preventiva de acuerdo con lo señalado en el artículo 11.</i></p> <p><i>b) Haya recurrido a un servicio de prevención propio.</i></p> <p><i>c) Haya recurrido a un servicio de prevención ajeno.</i></p>

Tabla 12: Designación de trabajadores. Comparativa. Fuente: Elaboración propia

Técnicamente, el Reglamento de los Servicios de Prevención calca en el primer apartado del artículo 12, lo que establece la Directiva comunitaria en sus apartados 1 y 3 del artículo 7. Sin embargo, se añade un segundo apartado donde posibilita la desestimación de esta obligación del empresario y relega la designación de trabajadores a un segundo plano, tras el resto de modalidades preventivas.

Viéndolo de una forma esquemática:

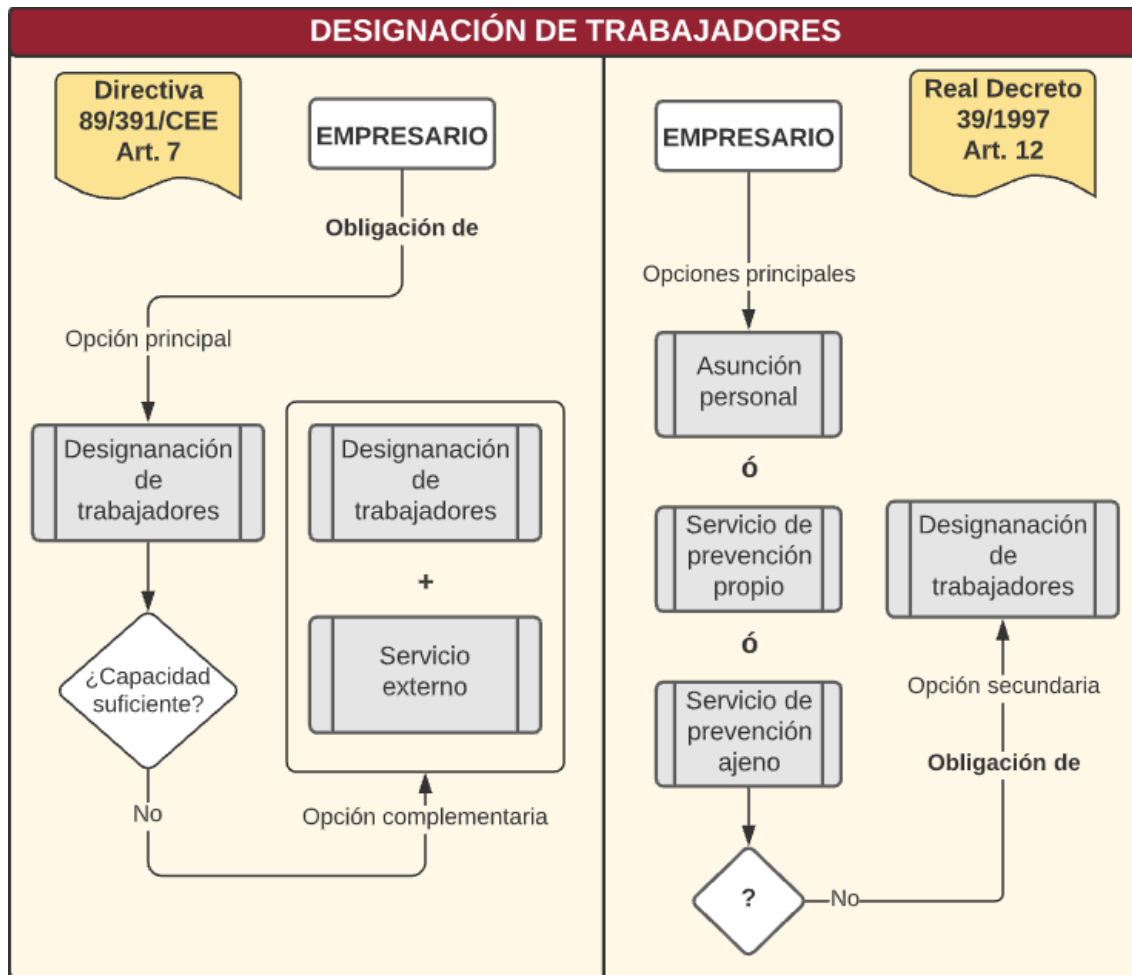


Ilustración 9: Designación de trabajadores. Comparativa. Fuente: Elaboración propia

Como se observa, en la Directiva 89/391/CEE, la obligación del empresario de designar trabajadores es la opción primordial y solo se ve modificada en caso de que esta no sea suficiente para llevar a cabo la actividad preventiva. Por el contrario, en el Reglamento de los Servicios de Prevención, la obligación de designar trabajadores es una opción secundaria sujeta a la previa elección o no de otra modalidad preventiva.

3.3.2. El rumbo del Reglamento de los Servicios de Prevención en cuanto a la externalización

A lo largo del estudio individual de cada uno de los artículos expuestos en el presente trabajo, se ha podido comprobar cómo el Real Decreto tiene una apreciable inclinación hacia la externalización de la prevención, es decir, favorecer que la organización de la prevención en la

empresa se lleve a cabo mediante medios ajenos. En este apartado se realizará una serie de razonamientos en base al estudio anterior para fundamentar esta afirmación.

Comenzando por el artículo 11, la asunción personal queda restringida a las condiciones ya comentadas en el estudio anterior de los artículos, que pueden ser acordes a esta modalidad preventiva, dado que, al ser inespecífica, el empresario puede no dedicarles el tiempo adecuado a las actividades preventivas o incluso ser desfavorable debido a unas posibles capacidades aptitudinales limitadas. Aun así, sigue siendo una buena opción para integrar la prevención mediante una modalidad interna, directamente desde el nivel jerárquico más alto.

En caso de que exista una asunción parcial por parte del empresario, es decir, que cubra parte de la actividad preventiva, el apartado 2 obliga al empresario a llevar a cabo el resto mediante alguna otra modalidad preventiva, lo cual sería ideal pues podría designar algún trabajador. Pero el apartado 1.c) del artículo 16 obliga al empresario a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos cuando se realiza una asunción parcial en la empresa. Así, la asunción personal por el empresario es una posible opción del mismo, siempre que se cumplan las condiciones, y una obligación añadida de externalizar la prevención al contratar un servicio de prevención ajeno para aquellas actividades no cubiertas.

En el artículo 12, el Reglamento propone la obligación al empresario de llevar a cabo la actividad preventiva con medios propios mediante la designación de trabajadores y, como se ha visto anteriormente, es una gran fórmula para integrar la prevención en la empresa directamente con trabajadores de la plantilla. No obstante, esta obligación queda desechada ante la elección voluntaria de otra modalidad preventiva por parte del empresario, ya sea interna o externa, quedando sujeto al resto de condiciones de dichas modalidades. De este modo, se podría decir que la obligación real del empresario es organizar la prevención mediante alguna de las modalidades preventivas, donde la designación de trabajadores es una opción a contemplar y siendo únicamente obligatoria en caso de no optar por alguna otra.

Para aquellas circunstancias en que los trabajadores designados no cubren la totalidad de la actividad preventiva de la empresa, el artículo obliga al empresario a recurrir al servicio de prevención propio o ajeno. Primeramente, una empresa que no sea capaz de organizar totalmente la prevención mediante trabajadores designados, difícilmente tendrá la capacidad para establecer un servicio de prevención propio y, además, el apartado 1.a) del artículo 16 obliga al empresario a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos si la designación de uno o varios trabajadores no es suficiente para llevar a cabo la prevención en la empresa.

Por tanto, de ello deducimos que la designación de trabajadores es una obligación voluntaria si el empresario opta por alguna otra modalidad preventiva, teniendo en cuenta el resto de condiciones. Y, siempre y cuando se hayan designado trabajadores y exista parte de la organización preventiva no cubierta mediante esta modalidad preventiva, es obligatorio que el empresario recurra a un servicio de prevención ajeno.

Continuando por el artículo 14, no hay duda de que aquellas empresas que tengan más de 500 trabajadores, o 250 trabajadores para aquellas que realicen actividades contempladas en el Anexo I del presente Real Decreto, deben constituir un servicio de prevención propio. Sin embargo, atendiendo al apartado 2 del artículo 15, los servicios de prevención propios pueden contar con, únicamente, dos especialidades preventivas, y si a esto se le suma el apartado 4 del

artículo 15 y/o el apartado 1.c) del artículo 16, aquellas especialidades no ejercidas por el servicio de prevención propio deberán ser llevadas a cabo externamente mediante uno/unos servicios de prevención ajenos.

Además, para aquellos casos en que la autoridad laboral decida que la empresa, aun no superando el número de trabajadores que según se le aplique, está obligada a establecer en esta un servicio de prevención propio, la misma empresa podrá decidir voluntariamente entre fundar este servicio o recurrir a uno ajeno. Incluso si opta por acceder a la “obligación” de la autoridad laboral, el empresario tiene el deber de recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos durante el plazo que se le otorga para la formación del propio.

A la misma vez, en el artículo 14, no se aprecia posibilidad alguna para que la empresa que desee constituir un servicio de prevención propio, por decisión propia, pueda hacerlo, a diferencia de otras modalidades. Es decir, cierta empresa que esté capacitada y dispuesta a formar un servicio de prevención propio para organizar la prevención con medios propios y así crear una favorable integración de la prevención en la empresa, no podrá hacerlo con vistas al Reglamento.

Enlazando con lo anterior, en el artículo 21 si se observa que el legislador oferta ambiguas posibilidades, pero a la vez amplias, para que empresas formen y participen de manera conjunta en un servicio de prevención mancomunado. Aunque siendo una buena opción para determinadas empresas, vistos los buenos resultados de esta modalidad en cuanto a integración en la tesis de D. Juan Carlos Camacho, y siendo un servicio propio de todas las empresas integrantes, la prevención está un paso más de la externalización que en el servicio de prevención propio, y para este último no se dedican apartados para su constitución voluntaria.

De igual forma que en las anteriores modalidades, el servicio de prevención mancomunado que no cubra la totalidad de la actividad preventiva de dichas empresas, deberá ser complementado por estas mismas mediante la contratación de servicio/s de prevención ajeno/s. Esto se fundamenta en el artículo 21.3, donde se le da la consideración de servicio de prevención propio, y en el artículo 16.1.c, a partir del cual la actividad preventiva no asumida por este debe ser llevada a cabo mediante uno o varios servicios de prevención ajenos.

A todos estos aspectos comentados de las mencionadas modalidades hasta el momento hay que sumarles la obligación del artículo 29.2, en lo referente a las auditorías externas. El Reglamento no solo facilita la externalización, favoreciendo la contratación de medios ajenos para llevar a cabo la prevención, sino que además añade a la empresa el inconveniente de la auditoría para el sistema de gestión preventiva en caso de optar por estas modalidades que utilizan medios propios.

En último lugar, haciendo referencia a la modalidad preventiva beneficiada derivado de la externalización, el servicio de prevención ajeno figura en el artículo 16 como la principal y única alternativa ante la falta de posibilidades contempladas en el Reglamento de los Servicios de Prevención y ante las dificultades que se presentarían en caso que las empresas optaran por organizar la prevención con medios propios, debido a la eventual carencia de capacidades.

Para todos aquellos casos en los que la designación de trabajadores no sea suficiente, la asunción personal por parte del empresario sea parcial o la actividad preventiva se cubra parcialmente mediante el servicio de prevención propio, será obligatorio recurrir a un servicio de prevención ajeno. Es decir, atendiendo también a los párrafos anteriores, es obligatorio optar por el servicio de prevención ajeno cuando no se cubra la totalidad de la actividad preventiva por otra modalidad, siendo así la única alternativa posible. Y, además, se podrá recurrir a este voluntariamente en virtud del artículo 12.c, siempre que la empresa no esté obligada a constituir un servicio de prevención propio, el cual también puede asumir parcialmente la actividad preventiva.

Es cierto que el legislador requiere a los servicios de prevención ajenos, en el artículo 18, amplias exigencias en cuanto a medios materiales y humanos, las cuales son razonablemente proporcionales a esta modalidad preventiva que ejerce como figura principal en cuanto a organización preventiva.

Este conjunto de reflexiones fundamenta el argumento de que el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, tiene una tendencia general a externalizar la prevención, promoviendo el servicio de prevención ajeno como la modalidad preventiva más factible, aunque ello conlleve a un detrimento de la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa a la que se hace alusión en el artículo 1.

Para terminar, se representa el argumento de este apartado de forma ilustrativa para sintetizar el razonamiento técnico realizado en esta normativa específica. Como se percibe en la *ilustración 10*, de los nueve caminos posibles que dispone el legislador en el Reglamento de los Servicios de Prevención para que el empresario organice la prevención en la empresa, atendiendo a las capacidades y características de la misma, seis de ellos conllevan al servicio de prevención ajeno. Y de las tres posibilidades restantes, la de llevar a cabo la actividad preventiva al completo mediante trabajadores designados es altamente improbable, puesto que poseer de los medios propios, materiales y humanos, para realizar la especialidad de medicina en el trabajo solo está al alcance de aquellos que les supone un beneficio, es decir, los servicios de prevención ajenos. Por tanto, se podría decir que seis de las ocho opciones factibles que se consideran en el Real Decreto 39/1997 implican la externalización de la prevención de riesgos laborales mediante subcontratación de medios ajenos para ello.

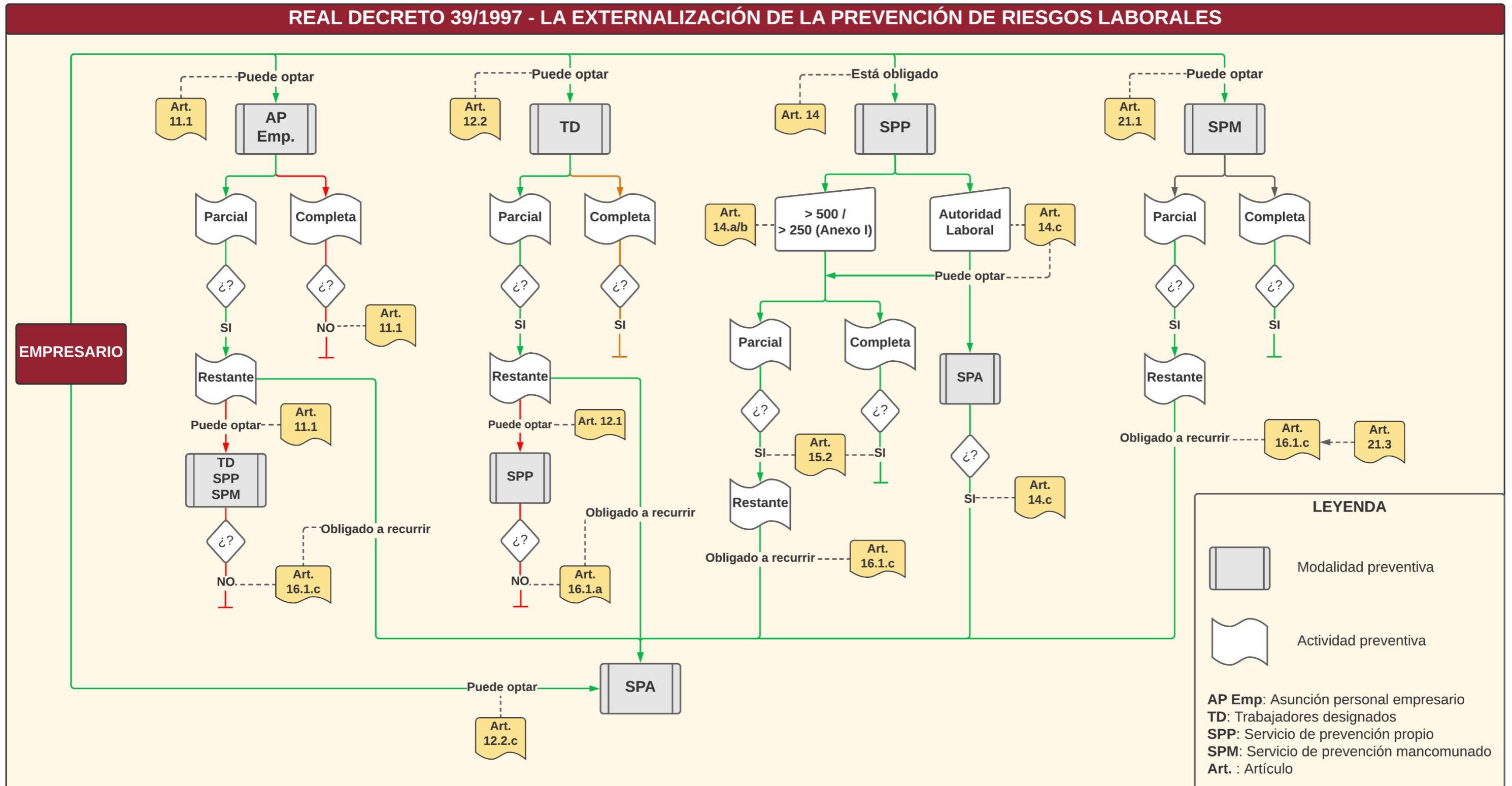


Ilustración 10: Real Decreto 39/1997. La externalización de la prevención de riesgos laborales.

Fuente: Elaboración propia

3.3.3. La elección de la modalidad preventiva en las Pymes del sector de la construcción

Tras el análisis de la normativa en cuestión, este apartado se centra de nuevo en las Pymes del sector de la construcción para contrastar lo estudiado en la contextualización del trabajo con los resultados derivados del análisis del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Primeramente, se han de rescatar algunos datos, vistos anteriormente en la contextualización, de la encuesta realizada por D. Juan Carlos Camacho Vega en la tesis *Análisis de la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en Empresas del Sector de la Construcción en España* (2017):

Por un lado, de las trescientas Pymes encuestadas (95% de la muestra), se percibió que aquellas de 1 a 9 trabajadores, aquellas de 10 a 49 y aquellas de 50 a 250 trabajadores, la opción única de servicio de prevención ajeno supone el 76%, 79,13% y 68,57%, respectivamente. Es decir, promediando y sintetizando, el 76,33% del total de Pymes encuestadas del sector de la construcción organizan la prevención con únicamente medios ajenos, recurriendo a uno o varios servicios de prevención ajenos.

Por otro lado, si se incorporan aquellas opciones que, además de contemplar modalidades preventivas que utilizan medios propios, también participan medios ajenos mediante el servicio de prevención ajeno, se obtiene que aquellas empresas de 1 a 9 trabajadores, aquellas de 10 a 49 y aquellas de 50 a 250 trabajadores, los porcentajes aumentan hasta el 90,84%, 95,65% y 88,57%. Nuevamente, realizando un promedio, se adquiere que el 92,42% de las Pymes encuestadas del sector de la construcción utilizan medios ajenos para organizar la prevención, recurriendo a uno o varios servicios de prevención ajenos.

Otro dato fundamental para entender la situación es al que se llegó a través de la *Tabla 10*, donde se vio que, desde el año 2008, más del 99% de las empresas del sector de la construcción se clasifican como Pymes, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

De este conjunto de datos, se puede asumir que la externalización de la prevención de riesgos laborales en la empresa está totalmente implantada en la construcción, puesto que la externalización está muy extendida en las Pymes del sector y estas conforman casi la totalidad de las empresas que lo configuran.

Esto casa a la perfección con lo contemplado en el apartado anterior, en cuanto a la propensa de externalizar la prevención por parte del articulado del Reglamento. Si se mira desde la perspectiva de un empresario de este tipo de empresas que, como se vio, no tienen una formación específica suficiente en materia empresarial ni una cultura preventiva adecuada propia de personal especializado y con miedo a la sanción por incumplimiento de normativa, decanta la balanza hacia externalizar todo lo posible en materia preventiva, puesto que no poseen capacidades suficientes para ejecutarla con medios propios.

Profundizando, mediante la *ilustración 11*, en el punto de vista del empresario a la hora de elegir la modalidad para ocuparse de la actividad preventiva de su empresa, encontramos los pros y los contras de cada una de ellas, los cuales determinan el amplio porcentaje de Pymes del sector de la construcción que optan por subcontratar medios ajenos para ello.

En primer lugar, la asunción personal por el empresario, aunque este estuviera ampliamente formado en materia preventiva, no es posible optar por ella según lo estipulado en el artículo 11.1.b del Reglamento de los Servicios de Prevención, dado que la construcción es una de las actividades incluidas en el Anexo I de dicho documento normativo. Por lo tanto, el empresario descarta en primera instancia esta opción para organizar la prevención en la empresa.

En cuanto a los trabajadores designados, es una buena oportunidad de aprovechar trabajadores propios para desarrollar la actividad preventiva. Sin embargo, según el artículo 13.1, se ha de disponer de personal especializado para ello, el cual no podría dedicarse completamente a las actividades productivas de la empresa puesto que es necesario destinar parte de la jornada a la organización de la prevención. Además, como manifiesta el artículo 29.2, al ejecutar la prevención con medios propios, es obligatorio subcontratar una empresa externa para realizar una auditoría para evaluar el sistema de gestión preventiva de la empresa, lo que supondría costes añadidos. De esta manera, el empresario tiende a rechazar esta propuesta ante las desventajas a efectos económico-productivos que le suponen poseer trabajadores designados.

De igual forma, el servicio de prevención propio proporciona un plus en organización preventiva al poseer trabajadores en un departamento con dedicación a la prevención. De nuevo, es necesario tener contratado personal especializado, el cual no podrá dedicarse a actividades productivas, puesto que el artículo 15.1 le asigna dedicación exclusiva a la actividad preventiva. Y, nuevamente, debido a que se utilizan medios propios para desarrollar la prevención en la empresa, es obligatorio realizar auditorías externas. Así, es inusual que una Pyme del sector de la construcción quiera y pueda constituir un servicio de prevención propio. Es por ello que el artículo 14.b restringe esta opción a empresas con más de 250 trabajadores para el sector de construcción o por obligatoriedad adscrita por parte de la autoridad laboral.

Una gran solución a las adversidades anteriores para este tipo de empresas es el servicio de prevención mancomunado, mediante el cual un grupo de empresas participan de forma conjunta en disponer de medios propios, de forma que los costes se repartan entre todas y exista personal especializado exclusivo de la agrupación de empresas para llevar a cabo la actividad preventiva individualmente en cada una de ellas. No obstante, las empresas que quieran participar en un servicio de prevención mancomunado deben poseer unas condiciones estipuladas en el artículo 21.1 y, de nuevo, reservar costes para efectuar evaluaciones externas. En las empresas del sector de la construcción, dado que son empresas de un mismo sector productivo, es recurrente que se opte por un servicio de prevención mancomunado, pero sigue siendo en porcentajes altamente inferiores a los respectivos del servicio de prevención ajeno.

En última instancia, el servicio de prevención ajeno, además de ser obligatorio recurrir a este para abordar las actividades preventivas no asumidas por otra modalidad preventiva, es la opción que más aporta a este tipo de empresarios sin capacidades preventivas adecuadas a las circunstancias de siniestralidad del sector de la construcción. Por un lado, se dispone de la totalidad de la plantilla para ejecutar las actividades productivas de la empresa y se evita organizar con medios propios aspectos preventivos de los que no se tienen aptitudes y actitudes para enfrentarlos, eludiendo las obligaciones de auditorías externas. Y, por otro lado, aporta seguridad al empresario que las funciones preventivas sean resueltas por una entidad

especializada a un coste bastante asumible, pudiendo evitar de esta manera las sanciones por incumplimiento de la normativa.

De este modo, atendiendo a las disposiciones del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y a las características de las Pymes del sector de la construcción, el servicio de prevención ajeno lidera la elección de la modalidad preventiva por parte de este tipo de empresas.

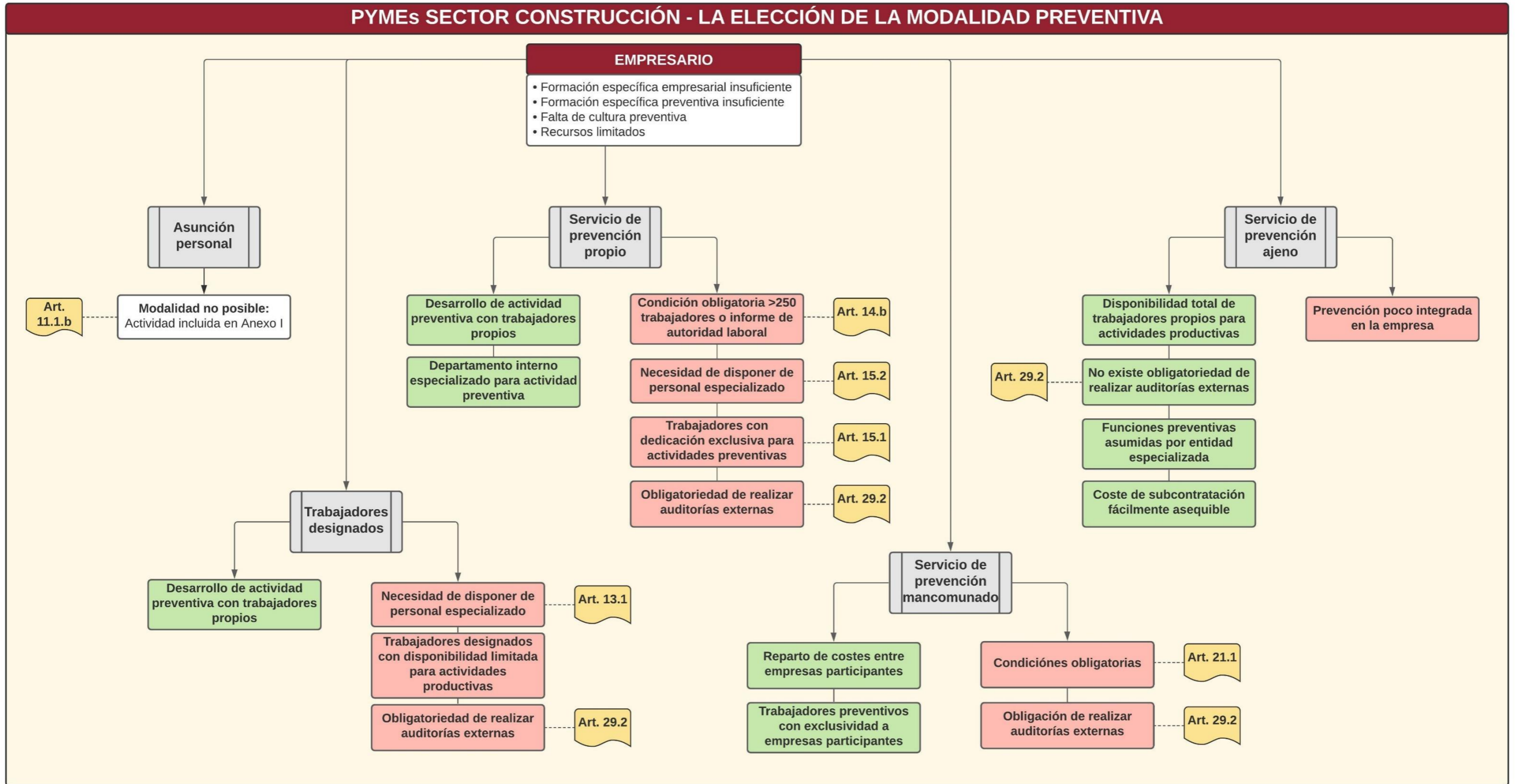


Ilustración 11: Perspectiva de elección de modalidad preventiva por Pymes del sector de la construcción.

Fuente: Elaboración propia

4. CONCLUSIONES

Partiendo de la base de que la construcción es un sector particular que presenta riesgos considerablemente peligrosos para la seguridad y salud de los trabajadores, en el que existen multitud de figuras intervinientes en el proceso constructivo y donde participan cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas con reducidas capacidades en materia preventiva; el auge en la normativa de prevención de riesgos laborales en los años 1995 y 1997 no ha conseguido una mejora sustancial en las cifras de siniestralidad laboral del sector en España que, siendo comparadas con cualquier otro, revelan una situación problemática en cuanto a la protección del trabajador, pues el índice de incidencia continúa estando ampliamente por encima de la media de todos los sectores productivos.

Este apartado muestra varias conclusiones parciales asumidas durante el desarrollo del presente Trabajo de Fin de Máster y una conclusión derivada de todo ello en su conjunto, realizando una serie de cuestiones a título de crítica constructiva al Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

4.1. CONCLUSIONES PARCIALES

4.1.1. La modalidad preventiva determina una mayor o menor integración de la prevención en la empresa.

Atendiendo a tesis como *La integración de la gestión de prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa* (Muñoz Santos, 2008), *Integración de la prevención de riesgos laborales en las PYMES del sector de la construcción* (Segarra Cañamares, 2015) y *Análisis de la integración de la prevención de riesgos laborales en empresas del sector de la construcción en España* (Camacho Vega, 2017), se ha podido comprobar que:

- Una adecuada integración de la prevención en la empresa se traduce en una mejor aplicación de medidas, procedimientos, herramientas y métodos en las actividades y niveles jerárquicos de la empresa, y una mejor interiorización de la cultura preventiva para proteger la seguridad y salud de los trabajadores mediante la utilización de los documentos preventivos, como son el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.
- La integración de la prevención en la empresa se ve determinada por la forma de organización preventiva, es decir, mediante la utilización de medios propios o medios ajenos para llevar a cabo la actividad preventiva.
- La utilización de medios propios para organizar la prevención favorece la integración de la prevención en la empresa.
- La externalización de la prevención, es decir, la utilización de medios ajenos para organizarla, dificulta la integración de la prevención en la empresa, creando una prevención tipo defensiva o documental.

4.1.2. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención no está en sintonía con la Directiva 89/391/CEE.

La Directiva Marco europea en materia preventiva, en el artículo 7, tiene una clara preferencia sobre la organización de la prevención en la empresa con medios propios, mediante la designación de trabajadores por parte del empresario. Esta predilección la convierte en una obligación por el empresario, que deberá complementar recurriendo a uno o varios servicios de prevención en caso de que la designación de trabajadores fuera insuficiente para el desarrollo de la actividad preventiva. Bien es cierto que, por otro lado, deja la puerta abierta a la organización mediante servicios de prevención externos a la empresa, pero la esencia y primera premisa del articulado es la designación de trabajadores.

Por el contrario, la normativa específica española, es decir, el Reglamento de los Servicios de Prevención, deja a elección del empresario la obligación de designar trabajadores, pudiendo rehuir dicha obligación si este optase por alguna otra modalidad preventiva. Aunque mediante la interpretación del artículo al completo de la Directiva pueda dar lugar a ello, la idea propuesta para los trabajadores designados en el Real Decreto analizado es totalmente a la inversa, estableciendo la figura del trabajador designado como última opción en caso de que el empresario no opte por otra modalidad para organizar la prevención en su empresa.

Recordando que la Directiva 89/391/CEE fue creada para, entre otras cosas, mejorar la legislación desigual de los Estados miembros, igualar niveles de protección sobre los trabajadores, evitar competencias del mercado que perjudiquen la seguridad y la salud, e impedir que esta esté sujeta a aspectos meramente económicos; la normativa específica de ámbito nacional, que desarrolla el artículo 7 de dicha Directiva, no debería desestimar lo objetado en esta última de rango superior y, mucho menos, bajo la elección del propio empresario el cual tendrá principalmente una perspectiva económica-productiva con respecto al contexto empresarial.

4.1.3. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, se inclina hacia la externalización de la prevención en la empresa.

Tras identificar y estudiar los artículos que regulan las modalidades preventivas y sus requerimientos, es decir, los artículos 1, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 29, 30 y 32; se ha podido comprobar mediante el análisis conjunto cómo el Reglamento de los Servicios de Prevención se decanta claramente a favor de externalizar la prevención en la empresa, utilizando medios materiales y humanos ajenos para llevarla a cabo.

- En caso de que el empresario haya optado por asumir personalmente la actividad preventiva de forma parcial, estará obligado a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos para llevar a cabo el resto, no pudiendo así complementar la asunción personal con trabajadores designados, servicio de prevención propio o servicio de prevención mancomunado.
- En caso de que el empresario haya optado por designar trabajadores para organizar la prevención de forma parcial, estará obligado a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos para llevar a cabo el resto, no pudiendo así complementar la

designación de trabajadores con asunción personal por parte del empresario, servicio de prevención propio o servicio de prevención mancomunado.

- En caso de que el empresario esté obligado a constituir un servicio de prevención propio debido al número de trabajadores, solo estará obligado a llevar a cabo dos de las cuatro especialidades preventivas mediante dicho servicio y estará obligado a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos para organizar la parte restante de la actividad preventiva. Para este tipo de situaciones es lógico que no se pueda complementar con una modalidad interna teóricamente inferior, pero sí debería establecer que el servicio de prevención propio ejecute, como mínimo, tres de las cuatro especialidades preventivas.
- En caso de que el empresario esté obligado a constituir un servicio de prevención propio porque así lo indique la autoridad laboral, atendiendo a la peligrosidad de la actividad empresarial, alta incidencia y/o gravedad de los accidentes; podrá desear esa obligación si opta por un servicio de prevención ajeno. En caso de que opte por asumir la obligación, el empresario estará en la situación anteriormente descrita.
- En caso de que el empresario haya optado por un servicio de prevención mancomunado para llevar a cabo la prevención de forma parcial, estará obligado a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos para organizar la parte restante de la actividad preventiva, no pudiendo así complementar el servicio de prevención mancomunado con la asunción personal por parte del empresario, trabajadores designados o servicio de prevención propio.
- En caso de que el empresario haya optado por cualquiera de las modalidades preventivas internas, es decir, mediante la utilización de medios propios, estará obligado a la realización de auditorías externas para verificar el correcto funcionamiento del desarrollo preventivo, no siendo así cuando opte por uno o varios servicios de prevención ajenos.
- De las ocho posibilidades factibles contempladas en el Reglamento de los Servicios de Prevención, seis conllevan a recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos, única modalidad preventiva que supone utilizar medios ajenos a la empresa donde se pretende organizar la prevención.

Por todo ello, se concluye que el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, contribuye y favorece la realización de la actividad preventiva a través de medios ajenos, externalizando la prevención de riesgos laborales en la empresa.

4.1.4. El servicio de prevención ajeno es la modalidad preventiva más viable desde la perspectiva de las Pymes del sector de la construcción.

Tomando en consideración las particularidades del sector de la construcción, las características de las empresas y los aspectos analizados anteriormente acerca de lo dispuesto en el Reglamento de los Servicios de Prevención:

- La asunción personal no es una opción para este tipo de empresas a efectos normativos, puesto que dicha modalidad preventiva no se contempla para aquellas

empresas que realicen actividades contempladas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997, siendo este el caso de las empresas del sector de la construcción.

- La designación de trabajadores supone destinar parte del capital de la empresa a la tenencia en la plantilla de personal especializado en prevención de riesgos laborales, no pudiendo disponer de este para las actividades productivas durante la totalidad de la jornada. Además, deben añadirse los costes derivados de la realización de auditorías externas al utilizar medios propios para organizar la prevención en la empresa.
- La constitución del servicio de prevención propio no es una obligación atendiendo al número de trabajadores de las Pymes y, en caso de que se obligue a ello por parte de la autoridad laboral, pueden optar por uno o varios servicios de prevención ajenos, evitando así tener que disponer capital de la empresa a la tenencia de personal especializado en materia preventiva no aprovechable en actividades productivas, además de costes y tiempo asociados a las auditorías externas.
- El servicio de prevención mancomunado es una buena opción para paliar los costes asociados a la contratación de personal especializado, aunque las auditorías externas seguirán siendo una obligación de la normativa a cumplir y retribuir.
- El servicio de prevención ajeno es una obligación para asunciones parciales por parte de otra modalidad preventiva y una solución ante los empresarios de las Pymes del sector de la construcción con capacidades preventivas insuficientes y ausencia de cultura preventiva. Además, se evita destinar capital a la contratación de personal no relacionado directamente con la actividad productiva de la empresa y, dado que se utilizan medios ajenos, a relaciones externas para ejecutar auditorías.
- Según los resultados obtenidos en la tesis *Análisis de la integración de la prevención de riesgos laborales en empresas del sector de la construcción en España* (Camacho Vega, 2017), en el año 2015, el 76,33% de las Pymes del sector de la construcción organizan la prevención con medios ajenos al recurrir al uno o varios servicios de prevención ajenos como única modalidad preventiva.

En consecuencia, se concluye que el servicio de prevención ajeno es la modalidad preventiva más factible desde el punto de vista de las Pymes del sector de la construcción.

4.2. CONCLUSIÓN GLOBAL

4.2.1. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, no impulsa la integración de la prevención en las Pymes del sector de la construcción.

Aceptando, habida cuenta de estudios anteriores, que la forma de organización preventiva en la empresa determina en un primer lugar una mayor o menor integración de la prevención en la empresa, siendo el servicio de prevención ajeno la modalidad preventiva que peores resultados de integración obtiene al generar una prevención defensiva o documental por parte de las empresas y que las Pymes del sector de la construcción, en base a una normativa que promueve la externalización de la prevención, recurren a los servicios de prevención ajenos en su mayoría movidos por capacidades reducidas en materia preventiva y expectativas económica-productivas; se concluye que el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, no influye favorablemente en la integración de la prevención de riesgos laborales en las Pymes del sector de la construcción, principalmente, por los siguientes motivos:

- La designación de trabajadores, modalidad interna con amplios dotes integradores, no es una obligación real sino una opción más del empresario. ¿Por qué no se establece una obligatoriedad de designar trabajadores aunque sea para cierto tipo de empresas de sectores productivos donde la siniestralidad es alta como en el de la construcción? ¿Por qué el Reglamento no está en sintonía con la Directiva 89/391/CEE que sí pretende establecer esta figura como la modalidad preventiva fundamental? ¿Por qué no se establecen facilidades para la designación de trabajadores en determinadas situaciones?
- El servicio de prevención ajeno se dispone como la única opción ante asunciones parciales. ¿Por qué no se ofrece la posibilidad/obligatoriedad de organizar la prevención con trabajadores designados y servicio de prevención propio en determinadas situaciones? ¿Por qué no se ofrece la posibilidad/obligatoriedad de organizar la prevención con trabajadores designados y servicio de prevención mancomunado en determinadas situaciones? ¿Por qué no se ofrece la posibilidad/obligatoriedad de organizar la prevención con servicio de prevención propio y servicio de prevención mancomunado en determinadas situaciones?
- La elección de medios propios está gravada con la obligatoriedad de auditorías externas, que solo recae en la empresa cuando organiza la prevención con medios propios, es decir, mediante trabajadores designados, servicio de prevención propio o servicio de prevención mancomunado; generando más dificultad y costes a la empresa en caso de optar por alguna de estas modalidades preventivas. ¿Por qué no se exige auditar a la empresa incluso si la prevención está organizada mediante una entidad especializada? ¿Se da por hecho que, al ser uno o varios servicios de prevención ajenos los que llevan a cabo la prevención, esta esté organizada de forma correcta y adecuada? ¿Por qué no se ofrece algún aliciente, incentivo o facilidad a empresas que opten por organizar la prevención con medios propios?

5. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo de investigación ha proporcionado información provechosa acerca de la organización de la prevención, las modalidades preventivas, la integración de la prevención y la influencia que tiene sobre ello el Reglamento de los Servicios de Prevención, profundizando en el acotado ámbito de las Pymes del Sector de la Construcción e incluyendo las características y dificultades de estas últimas para el caso de estudio. De este modo, se facilitan las siguientes líneas de investigación para continuar la indagación en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y la relación de este con la integración de la prevención en las Pymes del Sector de la Construcción:

- Análisis de la prestación de servicios de los servicios de prevención ajenos.
- Viabilidad económica de la utilización de medios propios para la organización preventiva en las Pymes del sector de la construcción.
- Estudio de la siniestralidad laboral del sector de la construcción en la Unión Europea.
- Comparativa del Real Decreto 39/1997 con normativa reglamentaria de países de la Unión Europea.
- Plan de formación para instaurar la cultura preventiva en las Pymes del sector de la construcción.
- Análisis de la aplicación de la documentación de prevención de riesgos laborales en las Pymes del sector de la construcción.
- Estrategia para promover la utilización de medios propios para la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa.

6. REFERENCIAS

- Arce García, S. (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)*. 35–47. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=105848>
- Calderón Gálvez, C. G. (2006). *Análisis de modelos de gestión de seguridad y salud en las PYMES del sector de la construcción*.
- Camacho Vega, J. C. (2017). *Análisis de la integración de la prevención de riesgos laborales en empresas del sector de la construcción en España*.
- Castelló Roselló, V. (2000). Siniestralidad laboral. *Auladae.Com*, 1–11. http://www.auladae.com/pdf/cursos/capitulo/salud_laboral.pdf
- Chomón Gómez, J. C. (2015). *La evolución de la siniestralidad en la construcción riojana y la necesidad de la gestión integrada empresarial*.
- Directiva 89/391/CEE, 1 (1989).
- Fundación para la prevención de riesgos laborales. (2014). *PREVEN-GRA14 Plan Estratégico para la mejora continua de la Seguridad y Salud Laboral en la Pyme* (pp. 1–205).
- García, I., Zaragoza, U. De, Montuenga, V. M., & Rioja, U. D. La. (2004). *Determinantes de la siniestralidad laboral. 2003*, 1–45.
- Iberley. (2020). *Auditoria de prevención de riesgos laborales*. <https://www.iberley.es/temas/auditoria-prevencion-riesgos-laborales-11951>
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (2009). *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa* (pp. 1–143).
- Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud. (2015). *Informe sobre la evolución de la siniestralidad en España*.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, Boletín Oficial del Estado 1 (1995). <https://www.boe.es/eli/es/l/1995/11/08/31/con>
- Real Decreto 8/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, Boletín Oficial del Estado 1 (2015). <http://www.boe.es/boe/dias/1994/06/29/pdfs/A20658-20708.pdf>
- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención., 27 Boletín Oficial del Estado 1 (1997). <https://www.boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-1853-consolidado.pdf>
- Muñoz Santos, J. R. (2008). *La integración de la gestión de prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa*. Universidad de Deusto.
- Ovejero, S. C., Del Campo, M. Á. M., & Cosío, Á. H. (2018). Crisis económicas y su influencia en la siniestralidad laboral. *Dirección y Organización*, 65(65), 5–19. <https://doi.org/10.37610/DYO.VOI65.525>
- Segarra Cañamares, M. (2015). *Integración de la prevención de riesgos laborales en las pymes del sector de la construcción*.