

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMIERAKO LANA
RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

.....

PLAN DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN:
CONSECUENCIAS Y EFECTOS.

Maite de Zia Belber

DIRECTOR / ZUZENDARIA

Valentín Velasco Carrasco

Pamplona / Iruñea

22 de mayo de 2018

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

El sector de la construcción presenta los índices de siniestralidad más elevados y los accidentes de más gravedad entre todos los sectores.

El propósito de este trabajo es analizar si la obligación de inclusión de un Plan de Seguridad y Salud en las obras de construcción a partir del Real Decreto 555/1986, ha supuesto una reducción de esa alta accidentabilidad, como se pretendía.

Es decir, el objetivo final es hallar las causas por las que los Planes de Seguridad y Salud no disminuyen los accidentes como sería de esperar, y la propuesta de posibles mejoras para optimar su funcionamiento y garantizar las mejores condiciones laborales a los trabajadores.

Palabras clave: Siniestralidad, Prevención, Riesgo laboral, Incumplimiento de la normativa.

SUMMARY AND KEYWORDS

The construction sector shows the highest accident rate and the most serious accidents among all sectors.

The purpose of this project is to analyze if the obligation to include a security and health plan in the constructions based on the Royal Decree 555/1986, has represented a reduction in the already mention high accident rate, as was supposed to.

That is, the final objective is to find the reasons why the security and health plans do not reduce the accidents as expected, and the suggestion of possible upgrades to optimize the functioning and ensure the best working conditions to the employees.

Keywords: Accident rate, Prevention, Occupational risks, Non-compliance with regulations.

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. ORIGEN.....	6
III. EVOLUCIÓN	11
IV. COMPARACIÓN	18
1. Siniestralidad en España – Evolución 1984-2016 y comparación con otros sectores	18
2. Situación actual en España – comparación 2016-2017	21
3. Situación actual en Navarra – comparación 2017-2017.....	22
V. ERRORES DEL PLAN DE SEGURIDAD Y SALUD.....	24
VI. SENTENCIAS	29
1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3.ª, núm. 1514/2004 de 19 de octubre	29
2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3.ª, núm. 1072/2004 de 14 de julio	31
3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sala de lo Social, sección 1.ª, núm. 2523/2016 de 29 de abril	32
VII. CONSECUENCIAS	33
VIII. MEJORAS DE CALIDAD	34
IX. CONCLUSIONES	36
X. BIBLIOGRAFÍA	38
XI. LEGISLACIÓN	38
XII. JURISPRUDENCIA	39

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
- Gráfico 1: Serie de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo por sector (1984-2005).....	18
- Gráfico 2: Serie de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo por sector (2005-2016).....	19
- Gráfico 3: Serie de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en jornada de trabajo por sector (1984-2005)	20
- Gráfico 4: Serie de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en jornada de trabajo por sector (2005-2016).....	20
- Gráfico 5: Número de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra	26
- Gráfico 6: Número de infracciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra	27
- Gráfico 7: Importe de las infracciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.....	28

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
- Tabla 1: Datos generales siniestralidad en Navarra en 2017	22
- Tabla 2: Accidentabilidad según gravedad en 2016-2017 en Navarra	23
- Tabla 3: Accidentabilidad en 2017 por grado de lesión por sexo en Navarra.....	23

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se va a realizar un estudio acerca del origen y las consecuencias de los Planes de Seguridad y Salud en las obras de construcción, así como una valoración de su funcionamiento en este sector.

Para empezar, se hace necesario indicar una serie de definiciones claves para la comprensión del estudio:

Prevención: “conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo”.¹

Riesgo laboral: “posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo”.²

Plan de Seguridad y Salud: se considera el instrumento básico de evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva de la obra a las que se refiere el Reglamento de Servicios de Prevención.³

Obra de construcción: “cualquier obra, pública o privada, en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo P”.⁴

El sector de la Construcción se posiciona en primer lugar en cuanto a siniestralidad en España, por lo que el objeto de este trabajo es analizar las causas, así como los errores que puedan existir en los Planes de Seguridad y Salud y que ayudan a provocar esta situación. Para ello, se hace un análisis tanto de la evolución de los Planes de Seguridad y Salud desde que se hizo obligatoria su inclusión en el año 1986, como de la accidentabilidad en España desde ese carácter obligatorio hasta la actualidad.

Por último, se procede a mencionar una serie de mejoras a incluir en dichos planes con la finalidad de reducir al mínimo los riesgos laborales que puedan existir en las obras de construcción y en consecuencia los accidentes que deriven.

¹ Artículo 4.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

² Artículo 4.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

³ Artículo 7.3 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

⁴ Artículo 2.1.a del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

II. ORIGEN

En primer lugar, la Ordenanza Laboral de la Construcción, Vidrio y Cerámica, aprobada por la Orden de 28 de agosto de 1970, en su capítulo XVI, se refiere a la seguridad e higiene en el trabajo, indicando, en su artículo 165, que “las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza Laboral deberán cumplir las presentes normas, las que se dispongan en posteriores apéndices y todos aquellos preceptos sobre estas materias que siéndoles de aplicación figuren en el Reglamento General de Seguridad e Higiene del Trabajo de 31 enero de 1940 y demás disposiciones dictadas por el Ministerio de Trabajo o por otros Departamentos relativas a esta materia”. Pero no hace alusión a ningún tipo de Plan de Seguridad y Salud ni a la obligación por parte del empresario de realizar un estudio u otro documento sobre dicha materia.

Es en el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, relativo a la obligatoriedad del Estudio de la Seguridad e Higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas (en adelante RD 555/1986), donde aparece por primera vez la obligación del empresario de la construcción de elaborar un Estudio de Seguridad e Higiene para sus obras y sus trabajadores, el cual deberá ser firmado por el autor o autores del proyecto de ejecución de la obra.

“En los proyectos de construcción, para obra pública o privada, de nueva planta, ampliación, reforma, reparación e incluso demolición, deberá formar parte del proyecto de ejecución de obra un Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo, coherente con el contenido de dicho proyecto de ejecución de obra, en el que se desarrollará la problemática específica de seguridad e higiene con el contenido y características mínimas que se señalan en el presente Real Decreto.

En dicho estudio se contemplarán también los sistemas técnicos adecuados para poderse efectuar en su día, en las debidas condiciones de higiene y seguridad, los trabajos de reparación, conservación y mantenimiento”.⁵

Ya en el año 1986, en el que se aprobó el RD 555/1986, se hablaba de la importancia de la integración de la prevención en la línea de mando de las obras de construcción en todas sus funciones, y que posteriormente, con la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y su reforma del 2003, se incluye como

⁵ Artículo 1 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

obligación fundamental para todo tipo de empresas independientemente de su actividad. Por lo que ya desde este año se hacía evidente la necesidad de incluir este Estudio de Seguridad e Higiene.

Asimismo, el artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores⁶ (en adelante ET) garantiza a éstos su integridad física, así como una adecuada política de prevención de riesgos laborales, y esto se logra mediante la planificación, puesta en práctica, seguimiento, control, y mantenimiento de medidas de seguridad e higiene especificadas en el correspondiente Plan de Seguridad y Salud.⁷ Por otro lado, el artículo 19 del ET garantiza a los trabajadores una protección eficaz en materia de seguridad y salud en la prestación de sus servicios.

Además, la elaboración de este Estudio de Seguridad e Higiene era imprescindible para obtener el correspondiente visado del colegio profesional, la licencia municipal y otras autorizaciones necesarias de las administraciones públicas. Finalmente, para la aprobación del proyecto de obras públicas era obligatorio declarar expresamente la inclusión del estudio por parte de la Oficina de Supervisión de Proyectos.⁸

El estudio debía incluir todas aquellas medidas apropiadas a los riesgos derivados del propio trabajo, y de los trabajos de reparación, entretenimiento, conservación y mantenimiento. El RD 555/1986 añadía también el contenido mínimo del mismo en el artículo 2:

- Memoria descriptiva de los procedimientos y los equipos técnicos adecuados a las necesidades de los riesgos que derivaban, especificación de las medidas preventivas y protecciones técnicas, incluyendo la descripción de los servicios sanitarios y comunes con los que debe contar la obra.
- Pliego de condiciones particulares teniendo en cuenta la normativa legal y reglamentaria aplicable a las especificaciones de la obra, las prescripciones a cumplir en función de las características de la misma, el empleo y conservación de las máquinas, útiles, herramientas, sistemas y equipos preventivos.
- Planos para desarrollar los gráficos y esquemas para una mejor comprensión de las medidas preventivas y las especificaciones técnicas.

⁶ Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

⁷ RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

⁸ Art. 1.2 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas

- Mediciones de las unidades o elementos de seguridad. El contratista podía modificar en el Estudio de Seguridad e Higiene la valoración económica realizada en el estudio, debido a la posibilidad de proponer alternativas, siempre y cuando no perjudicase el importe total de la obra.
- Presupuesto general de la obra, en el cual se incluía el presupuesto del Estudio de Seguridad e Higiene, pero de manera independiente.⁹ No se incluían dentro de dicho presupuesto “los costes exigidos por la correcta ejecución profesional de los trabajos, conforme a las normas reglamentarias en vigor y los criterios técnicos generalmente admitidos, emanados de Organismos específicos”.¹⁰

Y es en este RD 555/1986, en su artículo 4, cuando se habla por primera vez de un Plan de Seguridad y Salud propiamente dicho, y de la obligatoriedad del mismo.

Esta obligación afectaba al contratista¹¹ o constructor principal, o en su defecto, al propietario de la obra, y lo que tenía que hacer es analizar, estudiar, desarrollar y complementar las previsiones del estudio realizado, en función de su propio sistema de ejecución de la obra. Además, en dicho plan, la empresa podía incluir las medidas preventivas que considerase necesarias con su correspondiente presupuesto y su debida justificación técnica. Pero en ningún caso, el plan debía minimizar lo establecido en el estudio.

El plan debía ser aprobado antes del inicio de la obra, y debía obtener la aprobación expresa de la Dirección facultativa, “salvo que se tratase de obra pública, en cuyo caso dicha Dirección facultativa elevará el plan, con el correspondiente informe para su aprobación por el Servicio al que está adscrita la obra”¹². Tras su aprobación, se enviaba una copia del plan al comité de seguridad, y en caso de que no exista, a los representantes de los trabajadores, así como al vigilante de seguridad de la obra.

Se podía modificar el plan en función del proceso de ejecución de la obra y de las posibles incidencias, siempre que se cumplieran los términos establecidos en este RD 555/1986, mencionados en el párrafo anterior.

⁹ Artículo 3.2 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

¹⁰ Artículo 3.1 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

¹¹ El artículo 2.1.h del RD 1627/1997 define al contratista como “la persona física o jurídica que asume contractualmente ante el promotor, con medios humanos y materiales propios o ajenos, el compromiso de ejecutar la totalidad o parte de las obras con sujeción al proyecto y al contrato”.

¹² Artículo 4.2 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

Además, su artículo 4.3 añadía: “En los casos y supuestos en que el propietario de la obra la realice sin interposición de contratista, le corresponde a él la responsabilidad de elaboración del plan, de forma directa o mediante técnico con titulación de grado superior o medio contratado al efecto”.

La aplicación de dicha norma en todas las obras de construcción resultaba muy compleja por lo que inicialmente, la disposición transitoria del RD 555/1986 limitó su exigibilidad a aquellas obras que cumplieran con al menos uno de los siguientes requisitos:

- Obras con un presupuesto mínimo de 100.000.000 pesetas (correspondiente a 601.012,1 euros). Entendiendo el presupuesto como “todas las fases de ejecución de la obra, con independencia de que la financiación de cada una de estas fases se haga para distintos ejercicios económicos y aunque la totalidad de los créditos para su realización no queden comprometidos al inicio de la misma”¹³
- Obras en las que estuvieran empleados o haya que emplear más de 50 trabajadores de forma simultánea.
- Obras de túneles, galerías, presas, conducciones subterráneas o aquellas otras obras en las que se estimara por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a petición de las asociaciones empresariales y los sindicatos o por la Inspección de Trabajo que iba a existir un riesgo especial en su realización.

Aunque la disposición final segunda añadía: “El Gobierno, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda, Obras Públicas y Urbanismo y Trabajo y Seguridad Social, previa consulta a las Asociaciones empresariales y Organizaciones sindicales más representativas, podrá ampliar el ámbito de aplicación previsto en los apartados a) y b) de la disposición transitoria.

Para aquellas obras de especial envergadura, larga duración y participación de numerosas Empresas de construcción, de montajes metálicos o de cualquier otro tipo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá aceptar como alternativa al Estudio de Seguridad e Higiene, otros sistemas o planteamientos organizativos y de coordinación existentes de hecho y sancionados por la práctica, de carácter similar a aquél, y ajustados a la finalidad que se persigue y que, como mínimo, permitan alcanzar los objetivos y niveles de prevención y seguridad establecidos en el estudio”.

¹³ Disposición transitoria del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

Por último, cada centro de trabajo, referido a las obras, debía contar con un libro de incidencias con el fin de realizar un seguimiento del plan, el cual era suministrado por el colegio profesional que visase el proyecto o la correspondiente Oficina de Supervisión de Proyectos. Este libro constaba de hojas cuadruplicadas que se debían entregar, en el plazo de 24 horas desde la anotación de alguna incidencia, a:

1. Inspección de Trabajo y SS¹⁴ correspondiente a la provincia donde se efectúa el trabajo.
2. Dirección facultativa de la obra.
3. Contratista o constructor principal, comité de seguridad e higiene o vigilante de seguridad de la obra.
4. Comité de seguridad, o en su defecto, a los representantes de los trabajadores.¹⁵

Las incidencias podían ser anotadas tanto por la Dirección facultativa como por los representantes del constructor o contratista principal y subcontratistas, por Técnicos de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene, por miembros del Comité de Seguridad e Higiene del centro de trabajo o, en caso, de que no hubiera comité, por los Vigilantes de seguridad y por los representantes de los trabajadores. “Dichas anotaciones están únicamente relacionadas con la inobservancia de las instrucciones y recomendaciones preventivas recogidas en el plan de Seguridad e Higiene”.¹⁶

Además, era obligatorio presentarlo ante la autoridad laboral encargada de conceder la autorización de apertura del centro de trabajo y tenía que estar siempre a disposición de la Dirección facultativa, la Inspección de Trabajo y SS y los Técnicos de Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene.

La Dirección Facultativa debía informar al Constructor y anotar en el libro de incidencias los incumplimientos que observase relativos a las medidas preventivas.

La Inspección de Trabajo y SS se encargaba de comprobar la correcta ejecución de las medidas preventivas incluidas en el Plan de Seguridad e Higiene de la obra, y, por otro lado, de proponer a la autoridad laboral competente las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas.

¹⁴ Seguridad Social.

¹⁵ Artículo 6 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

¹⁶ Artículo 6 del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

El contratista o constructor principal eran los responsables de vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas previstas en el Plan de Seguridad y Salud, y por tanto respondían, junto con los subcontratistas o similares que existieran en la obra, solidariamente, de las consecuencias que derivasen por la no vigilancia de la correcta ejecución del plan.

Por último, añadir que “el INSHT¹⁷ prestará el asesoramiento necesario, en los aspectos técnicos preventivos, a los proyectistas, Empresas y trabajadores, en relación con las normas contenidas en el presente Real Decreto actuando a tal fin en coordinación con los Colegios Profesionales, Organizaciones Empresariales y Sindicales, Asociaciones y a las Entidades Previsionistas especializadas y reconocidas en esta materia”.¹⁸

Como conclusión, a partir de la entrada en vigor del RD 555/1986, no se aprobaría ningún proyecto de obra que no incluyera este Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo. La vigilancia del correcto cumplimiento de esta obligación sería llevada a cabo por la Inspección de Trabajo y SS.

III. EVOLUCIÓN

Tras la obligación de realizar un Plan de Seguridad y Salud en las obras de construcción por el RD 555/1986 visto anteriormente, se dicta el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción (en adelante RD 1627/1997), el cual transpone al derecho interno español la directiva 92/57/CEE de 24 de junio, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción temporales o móviles.

Este RD 1627/1997 regula materias que en la legislación anterior no estaban reguladas.

Tiene en cuenta la intervención de diversos sujetos del sector de la construcción que no habían estado presentes en la normativa vigente hasta ahora y que son muy habituales en este ámbito. Así, este RD 1627/1997 regula las obligaciones del promotor, del proyectista, del contratista, del subcontratista y de los trabajadores autónomos.

¹⁷ Instituto Nacional de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

¹⁸ Disposición adicional del RD 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas.

Además, se introducen dos nuevas figuras, el coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto, el cual lo designará el promotor cuando en la obra concurren varios proyectistas, y el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, siendo éste obligatorio cuando concorra en la ejecución de la obra más de una empresa, una empresa y un trabajador autónomo o varios trabajadores autónomos. Podrán recaer ambos cargos sobre la misma persona. Ello no exime al promotor de sus responsabilidades.

Otra de sus novedades es que amplía el ámbito de aplicación a cualquier obra de construcción o de ingeniería civil, ya sea pública o privada.

Continúa la obligación de realizar e incluir un Estudio de Seguridad e Higiene, presente en el RD 555/1986 y que se había declarado de utilidad para la seguridad en las obras. Sin embargo, este RD 1627/1997 cambia los requisitos en su artículo 4, por lo que aumenta así el ámbito de aplicación. Por tanto, será obligatorio en la elaboración de los siguientes proyectos:

- Aquellos que tengan un presupuesto mínimo de 75 millones de pesetas, (correspondiente a 450.759'08 euros).
- Los que tengan una duración de más de 30 días con 20 empleados trabajando de forma simultánea.
- Un volumen de obra mínimo de 500 días de trabajo del total de los trabajadores en la obra.
- En todas las obras referidas a túneles, galerías, presas y conducciones subterráneas.

Todo ello se puede comparar con lo que establecía el RD 555/1986 visto anteriormente, en el que uno de los requisitos era un presupuesto mínimo de 100.000.000 pesetas (correspondiente a 601.012,1 euros), es decir, tras la entrada en vigor del RD 1627/1997 el presupuesto exigido es menor y por tanto esa obligación de realizar un Estudio de Seguridad e Higiene afecta a muchas más obras.

Por otro lado, el número de empleados trabajando a la vez también disminuye, pasando, de 50 trabajadores simultáneos establecidos en el RD 555/1986, a los 20 previstos en el RD 1627/1997, aumentando también así el ámbito de aplicación. Aunque en este último le añade el requisito de duración mínima de 30 días.

Asimismo, RD 1627/1997 añade el tercer requisito mencionado que no se regulaba en la normativa anterior, afectando así a más obras del sector.

Para finalizar, el cuarto requisito referido a algunas obras afectadas a elaborar este Estudio de Seguridad e Higiene, continua con el mismo contenido establecido en el RD 555/1986.

Debido a los nuevos requisitos establecidos en el RD 1627/1997 y en comparación con lo dictado por el RD 555/1986, el ámbito de aplicación aumenta de tal forma que se podría decir que casi todas las obras deben incluir un Estudio de Seguridad e Higiene.

En este RD 1627/1997 se incluye, además, la obligación por parte del empresario de incluir un Estudio Básico de Seguridad y Salud en todas aquellas obras no descritas en el apartado anterior. Con lo cual prácticamente todas las obras tendrán que contener un Estudio de Seguridad e Higiene o, al menos, un Estudio Básico de Seguridad e Higiene.

El contenido mínimo del Estudio de Seguridad e Higiene determinado en el RD 555/1986 visto anteriormente, es el mismo que el que establece el RD 1627/1997, sin embargo, este último añade en su artículo 5 que el estudio “será elaborado por el técnico competente designado por el promotor. Cuando deba existir un coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra, le corresponderá a éste elaborar o hacer que se elabore, bajo su responsabilidad, dicho estudio”.

Mantiene la obligación de elaborar un Plan de Seguridad y Salud, añadiendo, a lo regulado en el RD 555/1986, en su artículo 7.3 lo siguiente: “en relación con los puestos de trabajo en la obra, el Plan de Seguridad y Salud en el trabajo a que se refiere este artículo constituye el instrumento básico de ordenación de las actividades de identificación y, en su caso, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva a las que se refiere el capítulo II del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención”.

Con carácter general, la evaluación de riesgos es un proceso por el cual se estima la magnitud de los riesgos que no se hayan podido evitar y se realiza “a partir de la información obtenida sobre la organización, características y complejidad del trabajo, sobre las materias primas y los equipos de trabajo existentes en la empresa y sobre el estado de salud de los trabajadores” como indica el artículo 5.1 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RD

39/1997 en adelante). Esto supone eliminar los riesgos estimados o minimizarlos lo máximo posible en caso de que no se puedan eliminar, mediante medidas de protección individual y colectivas, así como proporcionar la formación e información necesaria a los trabajadores, y, además, llevar un control periódico de las condiciones de trabajo y el estado de salud de los trabajadores. Todo ello de acuerdo a lo previsto en el artículo 33 de la LPRL¹⁹.

Esto supone un gran avance en la prevención de las obras ya que la evaluación de riesgos permite al empresario tener la información necesaria sobre los riesgos existentes en su empresa y la capacidad de implantar las medidas preventivas ajustadas a esos riesgos.

Tras realizar la evaluación de riesgos y verificar la existencia de situaciones de riesgo, “el empresario planificará la actividad preventiva que proceda con objeto de eliminar o controlar y reducir dichos riesgos, conforme a un orden de prioridades en función de su magnitud y número de trabajadores expuestos a los mismos” como menciona el artículo 8 del RD 39/1997.

El Plan de Seguridad y Salud cumple, en el sector de la construcción, las mismas funciones que la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva en el resto de sectores. La evaluación de riesgos en el sector de la construcción, por su propia naturaleza, no puede tener otro carácter que la mera descripción genérica de los riesgos existentes en las obras y de las medidas preventivas correspondientes. Sin embargo, el Plan de Seguridad y Salud cumple esa misma función de la evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva con la diferencia de tratarse de un documento específico a cada obra y, por tanto, de mayor eficacia.

Este plan debe ser aprobado antes del inicio de la obra por la nueva figura, el coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, el cual se trata de un técnico competente integrado en la dirección facultativa y designado por el promotor. Figura que existirá en caso de que concurra en la ejecución de la obra más de una empresa, una empresa y un trabajador autónomo o varios trabajadores autónomos. Cuando no sea necesaria la existencia de esta figura, la aprobación del plan será llevada a cabo por la Dirección facultativa. Ello a diferencia de lo que indicaba el RD 555/1986, en el que plan debía ser aprobado por la Dirección facultativa. En caso de ser una obra pública, éste debe

¹⁹ Artículo 33 LPRL: El empresario deberá consultar a los trabajadores o a sus representantes el procedimiento de evaluación de riesgos que vaya a utilizar la empresa.

ser aprobado por la Administración Pública, con el correspondiente informe del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

Sin embargo, no para todas las obras es obligatorio tener proyecto, según la guía técnica para la evaluación y la prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción, hay dos tipos de obras a las que no se les exige un proyecto:

- Obras en las que el proyecto no es exigible para su tramitación administrativa.
- Obras de emergencia.

Estas obras no tienen la obligación de realizar un Estudio o Estudio Básico de Seguridad y Salud y por tanto tampoco elaboran un Plan de Seguridad y Salud, ya que sin la realización de dicho estudio no se puede realizar el plan. Esto se puede dar en obras sencillas, con menor riesgo laboral, pero que en definitiva suponen un número insignificante en comparación con las obras en las que hay necesidad de elaborar el plan. Pero ello no significa que no haya que planificar la actividad preventiva de estas obras debido a que tengan una menor peligrosidad, sino que deberán elaborar un documento de gestión preventiva, el cual tiene la misma finalidad que el plan. Este documento será conforme a lo establecido por el INSHT en las Directrices básicas para la integración de la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción y constituye el documento de gestión preventiva, normalmente será la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.

Los diferentes intervinientes en las obras de construcción tienen la obligación de cumplir con lo establecido en el Plan de Seguridad y Salud, y según lo previsto en el RD 1627/1997.

El proyectista deberá tener en cuenta los principios generales establecidos en la LPRL en su artículo 15, tanto en la fase de concepción, como en el estudio y elaboración del proyecto de obra. Además, también se aplicarán estos principios durante la ejecución de la obra en las actividades establecidas en el artículo 10 del RD 1627/97. Algunos de los principios son los siguientes:

- Evitar los riesgos o minimizar aquellos que no se puedan evitar.
- Combatir los riesgos en su origen.
- Planificar la prevención.
- Anteponer la protección colectiva a la individual.

- Informar y formar a los trabajadores.

Por otro lado, el coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra tiene que cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 9 de dicho RD 1627/1997, y más concretamente lo referido a la coordinación de los principios generales de prevención y seguridad, logrando que los contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos apliquen esos principios. Además, es el encargado de aprobar el Plan de Seguridad y Salud y en su defecto, la Dirección facultativa.

Asimismo, el artículo 11 del RD 1627/1997 establece las obligaciones de los contratistas y subcontratistas, que, en definitiva, se trata de cumplir con lo establecido en el Plan de Seguridad y Salud y hacer que sus trabajadores lo cumplan, así como velar por el correcto cumplimiento de las medidas preventivas establecidas también en dicho Plan Seguridad y Salud.

Por último, el artículo 12 de dicho RD 1627/1997 señala las obligaciones que deben cumplir los trabajadores autónomos, siendo su obligación principal, en definitiva, la de cumplir con el Plan de Seguridad y Salud.

Los trabajadores tendrán derecho de participación y consulta de conformidad con el artículo 18.2 de la LPRL: “El empresario deberá consultar a los trabajadores, y permitir su participación en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo V²⁰ de la presente Ley. Los trabajadores tendrán derecho a efectuar propuestas al empresario, así como a los órganos de participación y representación previstos en el Capítulo V de esta ley, dirigidas a la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud en la empresa”.

Las medidas preventivas se llevarán a cabo conforme a lo que establezca el Plan de Seguridad y Salud de la obra, y en caso de observarse un incumplimiento de éstas, la persona designada deberá “dar las instrucciones necesarias para el correcto e inmediato cumplimiento de las actividades preventivas y poner tales circunstancias en conocimiento del empresario para que éste adopte las medidas necesarias para corregir las deficiencias

²⁰ El Capítulo V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales hace referencia a la consulta y participación de los trabajadores.

observadas, si éstas no hubieran sido aún subsanadas” según añade el RD 604/2006²¹ en su disposición adicional única.

Aquellas obras que hayan obtenido el visado correspondiente antes de la entrada en vigor del RD 1627/1997, se regirán por lo establecido en el RD 555/1986, tal y como establece su disposición transitoria única.

Por otra parte, la disposición derogatoria única deroga todas las disposiciones que impliquen un rango igual o inferior a lo establecido en el RD 1627/1997, en concreto el RD 555/1986.

La disposición final primera de este RD 1627/1997 dice lo siguiente: “El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 5 del Real Decreto 39/1997²², de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, elaborará y mantendrá actualizada una Guía técnica²³, de carácter no vinculante, para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción”.

Para terminar, este RD 1627/1997 establece en su anexo IV las disposiciones mínimas de seguridad y salud que obligatoriamente se tienen que aplicar en las obras pertenecientes a su ámbito de aplicación.

Por un lado, establece las disposiciones mínimas generales relativas a los lugares de trabajo en obras, en segundo lugar, tiene en cuenta las disposiciones mínimas sobre los puestos de trabajo en las obras en el interior de los locales, y, para terminar, menciona las disposiciones mínimas específicas relativas a puestos de trabajo en las obras en el exterior de los locales.

²¹ Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción

²² Artículo 5.3 del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención: se podrá utilizar para la evaluación de riesgos una guía técnica del INSHT, además de otros procedimientos, cuando la normativa no proporcione los métodos que se deban manejar.

²³ Guía técnica: su finalidad es facilitar la aplicación del RD 1627/1997, ya que algunos de sus apartados son difíciles de interpretar, así como proporcionar información para llevar a cabo la evaluación y prevención de los riesgos que se deriven de las obras de construcción.

Finalmente, hay que citar que en 1992 se firma el primer Convenio Colectivo General de la Construcción. Vigente actualmente el VI Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción, tras la resolución del 21 de septiembre de 2017. En su libro segundo habla sobre los aspectos relativos a la seguridad y salud en este sector, pero no hace mención a la obligatoriedad por parte del empresario de elaborar un Plan de Seguridad y Salud.

IV. COMPARACIÓN

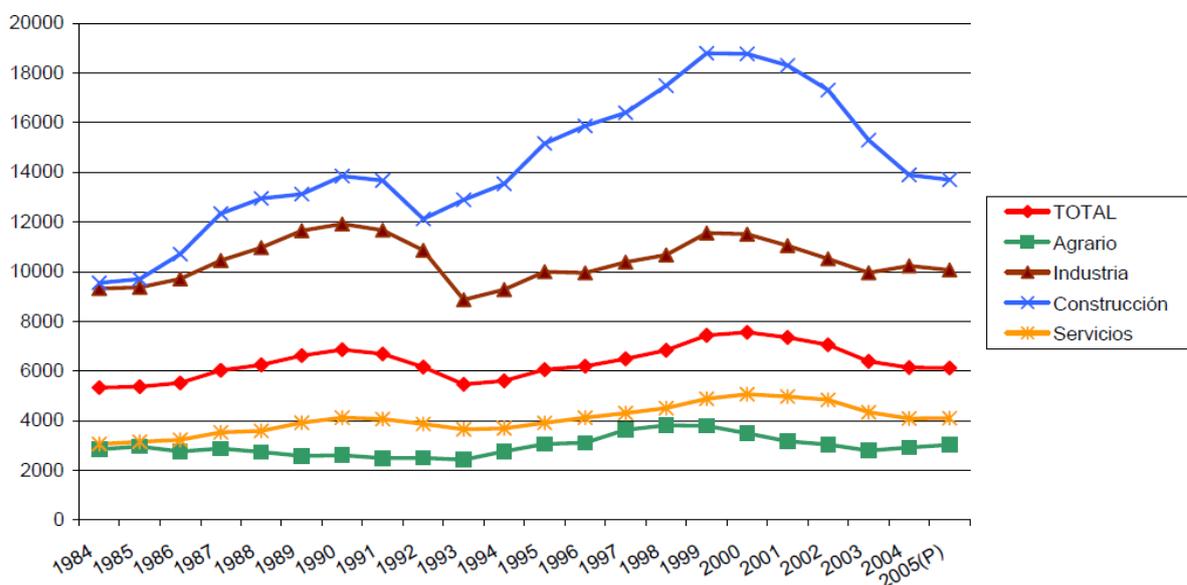
1. Siniestralidad en España – Evolución 1984-2016.

En el periodo comprendido entre enero de 1985 y septiembre del mismo año (un año antes de la obligatoriedad del Plan de Seguridad y Salud en las obras de construcción), el número de accidentes en España aumenta a 421.926, siendo mortales 897. El sector de la Construcción ocupa el primer puesto en cuanto al número de accidentes mortales en este año. (“El País”, 9 de octubre de 1986).

A continuación, se estudia la evolución de la siniestralidad en España en el periodo de tiempo de 1984 a 2016 con una serie de gráficos y se analizan las consecuencias que derivan de la inclusión de un Plan de Seguridad y Salud para cada obra.

Gráfico 1.

SERIE DE LOS INDICES DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO CON BAJA EN JORNADA DE TRABAJO POR SECTOR.



Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Avance de siniestralidad.

Gráfico 2.

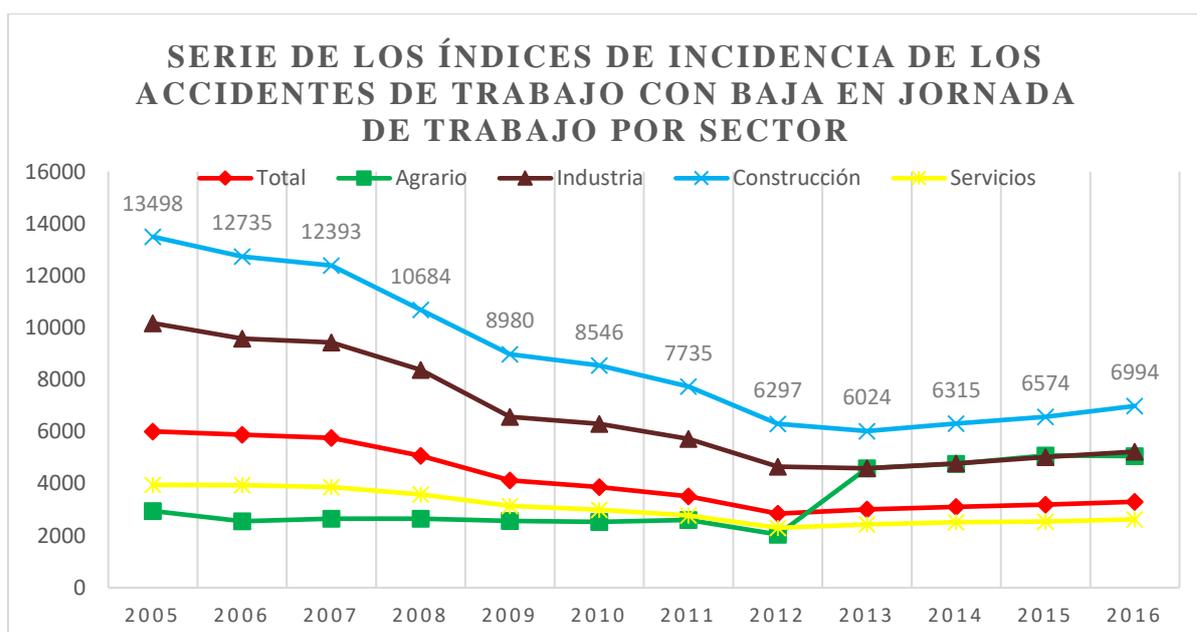


Gráfico de elaboración propia. Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

En estos gráficos se puede observar el índice de incidencia²⁴ en la construcción desde 1984 (antes de la obligatoriedad del Plan de Seguridad y Salud) hasta el año 2016, además una comparación con otros sectores como el agrario, la industria y los servicios.

La siniestralidad desde entonces ha ido en constante aumento hasta el año 1999 en el que ya se empieza a observar una disminución del índice de incidencia bastante notable. Asimismo, ha sido sin duda el sector con mayor siniestralidad, en comparación con los demás sectores que vienen definidos en el gráfico

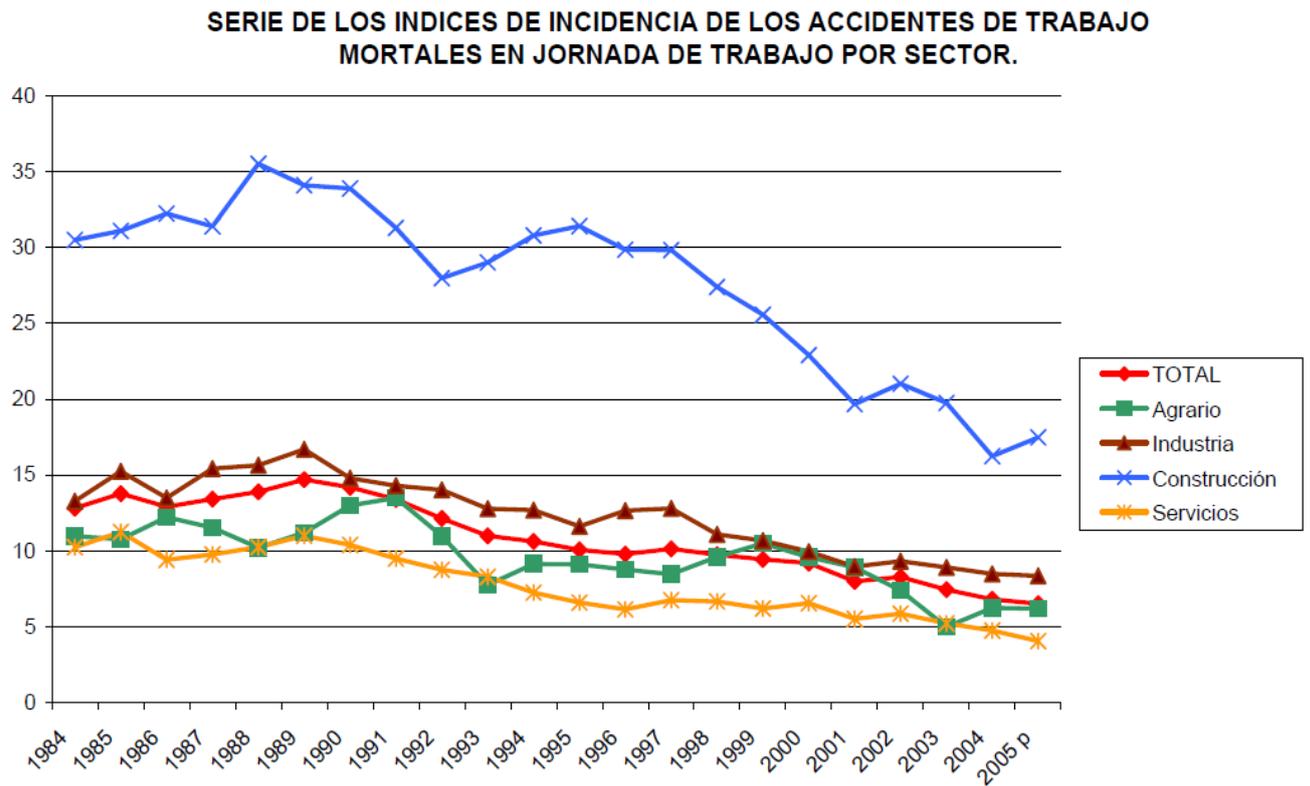
Desde el año 2005 se contempla una gran disminución de los accidentes de trabajo en el sector de la construcción, pasando de un índice de incidencia de 13.498 accidentes laborales producidos en ese primer año a 6.994 accidentes laborales ocurridos en 2016. Lo que supone una reducción de dicho índice de incidencia a prácticamente la mitad de un año a otro.

Finalmente, en el año 2013 se observa un leve aumento en el índice de incidencia que continúa hasta el 2016.

En todo caso, en comparación con los otros sectores, sigue siendo el sector con mayor accidentabilidad. Ya que, en 2016, a pesar de haberse reducido casi un 50% el índice de incidencia, sigue superando a los otros sectores hasta con un índice de 4.000 accidentes de trabajo más.

²⁴ N.º de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas.

Gráfico 3.



Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Gráfico 4.

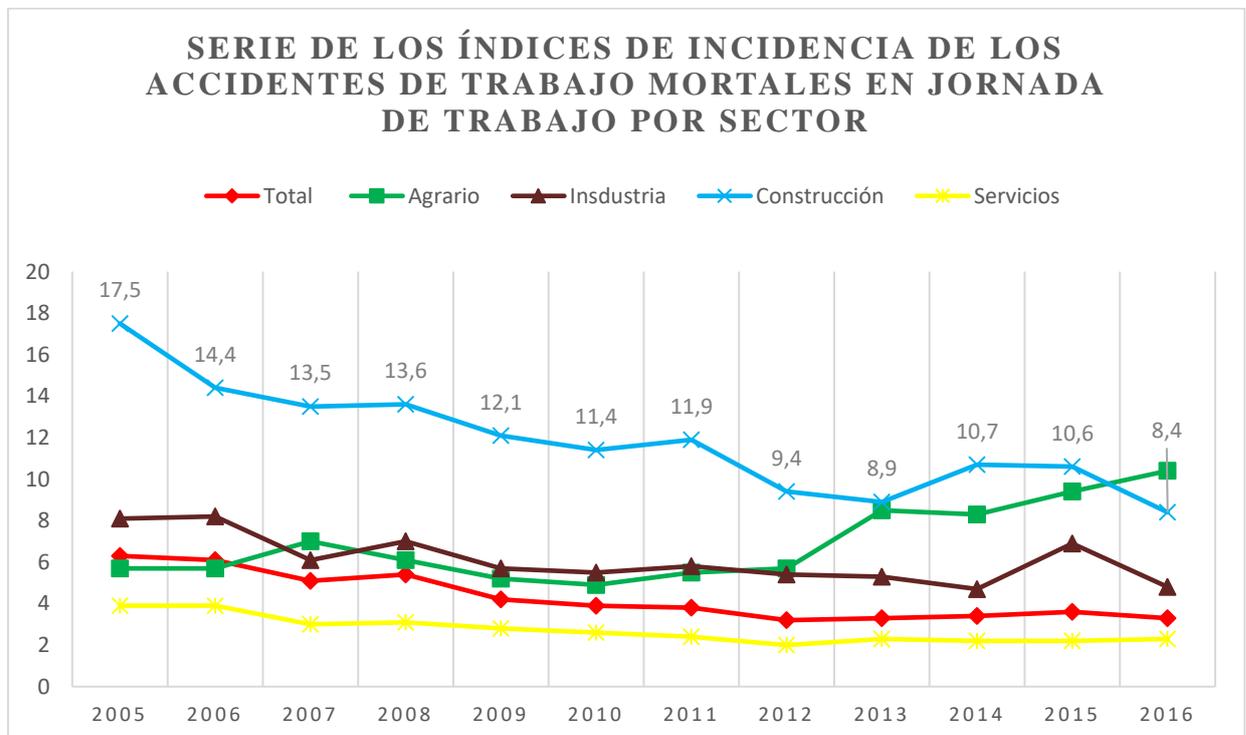


Gráfico de elaboración propia. Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

En cuanto al índice de mortalidad en el periodo de tiempo comprendido desde 1984 hasta el 2016, como se observa en los gráficos 3 y 4, vuelve a destacar la construcción con gran diferencia, en comparación nuevamente con el sector agrario, el sector de la industria y los servicios.

Se ven varios picos de aumento y descenso de este índice, pero a grandes rasgos hay una gran diferencia entre 1985 con un índice de 30 accidentes de trabajo y el último año con un índice de 8.4 accidentes.

Los accidentes mortales en el sector de la construcción han ido en constante descenso, pero en concordancia con los anteriores gráficos, tiene una gran diferencia con los otros sectores. Sin embargo, en el gráfico 4 se puede observar como en el año 2013 los accidentes mortales han disminuido tanto que se igualan prácticamente a los ocurridos en el sector agrario, y en el año 2016 se posiciona por debajo de este último sector.

Haciendo un balance de toda la evolución de la siniestralidad en España en el sector de la construcción desde el año 1985 hasta el año 2016, entendemos que los Planes de Seguridad y Salud no han contribuido significativamente a la reducción de la accidentabilidad ya que este sector continúa siendo el más accidentado, por lo que convendría mejorar su eficacia.

Ni en el año en que se hace obligatorio el Plan de Seguridad y Salud ni en los siguientes se nota un descenso destacado en los accidentes como sería de esperar, sino que en esos momentos la accidentabilidad sigue en constante aumento.

Por lo que se puede concluir que pueden ser de gran utilidad los Planes de Seguridad y Salud para su propósito principal que es reducir la accidentabilidad en el sector de la construcción, pero solo si éstos se elaboran y se cumplen correctamente.

2. Situación en España - Comparación 2016-2017

Los últimos datos publicados por el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, del periodo de enero a octubre de 2017, revelan que la siniestralidad en dicho año en España ha aumentado en todos los sectores hasta un 5% en total desde el año anterior. Además, se hace gran hincapié en el sector de la construcción, el cual ha seguido en aumento desde el año 2013 (véase el gráfico 2). Tanto es así que de un año a otro ha supuesto un incremento de 14'59%, especialmente los accidentes mortales.

Además, el índice de incidencia se incrementa en 2017 en un 5'96% ya que pasa de 588 a 623'1 accidentes de trabajo ocurridos por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas.²⁵

Como muestran los datos del informe, en 2017, tanto los accidentes leves como los graves y los mortales han aumentado notablemente. Además, como añade el propio informe “si se compara el índice de incidencia de accidentes mortales producidos en el sector de la construcción con otros sectores de actividad, se destaca que el único sector que ha aumentado el índice de incidencia ha sido el de la construcción, situándose en un valor porcentual de un 33'51%”.

Una de las causas que ha provocado esta crecida de la accidentabilidad es que también ha aumentado el número de personas trabajadoras con las contingencias profesionales cubiertas. Pero se podría decir que la causa principal de que la accidentabilidad esté en aumento es que no se cumple con lo establecido en el Plan de Seguridad y Salud, así como su incorrecta elaboración.

3. Situación en Navarra - Comparación 2016-2017

En general, se puede decir que la siniestralidad laboral en Navarra aumentó este último año en todos los sectores (agricultura, industria, y servicios). Sin embargo, se puede ver que en el sector de la construcción no ocurre lo mismo, sino todo lo contrario. Para ello, se realiza un análisis de la accidentabilidad en el año 2017 en este sector, en comparación con el 2016.

Los datos generales son los siguientes:

Tabla 1.

	ACCIDENTES	TRABAJADORES	ÍNDICE DE INCIDENCIA POR MIL TRABAJADORES
2016	695	9.185	75.7
2017	662	9.452	70

Como se puede observar en la tabla 1, la siniestralidad en Navarra en la construcción ha disminuido desde el 2016, pasando de 695 accidentes a 662 en el 2017,

²⁵ Todo ello basado en un informe sobre la siniestralidad laboral elaborado por CCOO de Construcción y Servicios a enero de 2018.

lo que hace disminuir el índice de incidencia de 75,7 a 70 accidentes por cada mil afiliados. Además, hay que añadir que el número de trabajadores aumentó de 9.185 trabajadores a 9.452.²⁶

Aún y todo, la construcción “*sigue siendo el sector económico en el que proporcionalmente más siniestros se producen*”, tal y como indica Carlos Lipúzcoa en función de los datos proporcionados por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN). Por lo que la situación en Navarra del sector de la Construcción es similar a la de España en cuanto a que es el que más accidentes laborales sufre, pero con la diferencia de que actualmente en Navarra el índice de siniestralidad está disminuyendo.

Si se clasifica la accidentabilidad según *la gravedad en 2016 y 2017*:

Tabla 2.

	LEVES	GRAVES	MORTALES
2016	688	7	0
2017	656	4	2

Como indica la tabla 2, tanto los accidentes leves como los graves han disminuido en este sector de 2016 a 2017. Lo que es preocupante es el aumento de las muertes, pasando de 0 accidentes mortales en 2016 a 2 en 2017.²⁷

Por último, se puede clasificar el balance anual de accidentes de 2017 *por grado de lesión por sexos*:

Tabla 3.

	LEVES	GRAVES	MORTALES
HOMBRE	643	4	2
MUJER	13	0	0

En esta última tabla 3, se ve como el 98% de los accidentados son hombres²⁸, aunque esto es debido a que la mayor parte de los trabajadores de este sector son hombres,

²⁶ Datos proporcionados en el informe publicado por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN).

²⁷ Datos proporcionados en el informe publicado por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN).

²⁸ Dato proporcionado en el informe publicado por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN).

siendo muy pocas las mujeres (643 hombres frente a 13 mujeres). Por tanto, es evidente que hay mayor incidencia en hombres.²⁹

Por lo que se puede concluir que el Plan de Seguridad y Salud tampoco ha logrado su principal objetivo en Navarra, ya que se presenta como el sector de mayor accidentabilidad.

V. ERRORES DEL PLAN DE SEGURIDAD Y SALUD

La siniestralidad en el sector de la construcción no se reduce, como era de esperar, con la entrada en vigor del RD 555/1986 ni, posteriormente, con el RD 1627/1997 por los cuales se obliga a los empresarios a incluir un Plan de Seguridad y Salud en cada proyecto de obra. Esto es debido principalmente a dos causas:

En primer lugar, la incorrecta elaboración de estos Planes de Seguridad y Salud. Tras visitar la Inspección de Trabajo y SS de Navarra y realizar un estudio de numerosos planes referidos a la construcción, reformas y rehabilitaciones de viviendas, ejecución y reformas de naves, de polideportivos, de almacenes, demolición de viviendas y todo tipo de obras, se hace evidente que dichos planes no se elaboran con el interés y la atención necesarios para su correcta aplicación y alcanzar la finalidad para la que están ideados.

Los Planes de Seguridad y Salud deberían ser específicos a cada obra en función de sus riesgos y necesidades, sin embargo, esto no es así, se trata de planes muy genéricos los cuales siguen una plantilla que varía muy poco. Se podría decir que todos ellos siguen el mismo esquema, en el que, además, la introducción, las medidas preventivas, los equipos de protección individual y las medidas de protección colectivas para cada riesgo son idénticos en cada plan, entre otras semejanzas que se pueden observar.

Además, se puede observar como hay numerosos Planes de Seguridad y Salud que no están elaborados correctamente y presentan incongruencias en su contenido. Es una constatación fáctica tras el examen de numerosos planes en la Inspección de Trabajo y SS.

²⁹ Todo ello basado en un artículo del periódico “Diario de Navarra” a fecha 22 de febrero de 2018 de Carlos Lipúzcoa.

Un plan que contenía la utilización de cierto material y que posteriormente no venía incluido en el presupuesto final. Por otro lado, varios planes que no contaban con el análisis y la evaluación inicial de riesgos laborales correspondiente. Un plan referido a la ejecución de un polideportivo y otro de ejecución de un almacén agrícola y que a continuación el plan era más concerniente a la ejecución de una vivienda. Planos y presupuestos finales no contemplados en muchos de los planes. También se hace necesario añadir más contenido acerca de la formación e información que deben dar los empresarios a los trabajadores o el deber de vigilancia, ya que en algunos planes ésta era escasa o ni si quiera se contemplaba, así como lo relativo a trabajadores especialmente sensibles. Entre otras incongruencias que se pueden observar en muchos de los Planes de Seguridad y Salud de las obras.

Tras ello, se puede afirmar que los planes son muy similares entre ellos, contienen errores a la hora de elaborarlos, y que, por tanto, el hecho de no elaborarlos correctamente, en mi opinión, se convierte en una de las principales causas de que la gran siniestralidad que se presenta en España en este sector no se reduzca como debería a raíz de la obligación de inclusión de un Plan de Seguridad y Salud en cada obra.

Es importante que los planes no recojan los riesgos de la obra simplemente enumerados y de forma genérica. Se deben incluir las medidas pertinentes para paliar esta situación, de tal forma que cada plan sea elaborado correctamente y de manera específica a cada obra. Para ello debe contener, cada plan, los detalles, las peculiaridades de cada obra y la información necesaria para que consiga el resultado buscado, la reducción de la accidentabilidad. Asimismo, deben contener una evaluación inicial de los riesgos laborales existentes junto con su probabilidad, consecuencia y valoración.

En segundo lugar, el incumplimiento por parte de los empresarios de los Planes de Seguridad y Salud elaborados. Se puede observar que, además de no elaborar correctamente el plan, los propios empresarios no cumplen con lo establecido en éste, provocando así que la accidentabilidad en este sector no se reduzca.

Esto puede ser debido en gran medida a que a los empresarios les es más beneficioso pagar las posibles sanciones que deriven de las infracciones cometidas que pagar el presupuesto total en materia de prevención de riesgos laborales. Por lo que es evidente que hay que aumentar dichas sanciones para que los empresarios se vean obligados a cumplir con los Planes de Seguridad y Salud.

Asimismo, el número de actuaciones por el Plan de Seguridad y Salud llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo y SS de Navarra es prácticamente insignificante en comparación con el número total de actuaciones que realizan. Para ello me baso en el análisis de las actuaciones ejecutadas por dichos inspectores, las infracciones totales, así como el importe total de esas infracciones en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2007 y 2017, y en comparación con las realizadas por el Plan de Seguridad y Salud.

Gráfico 5.

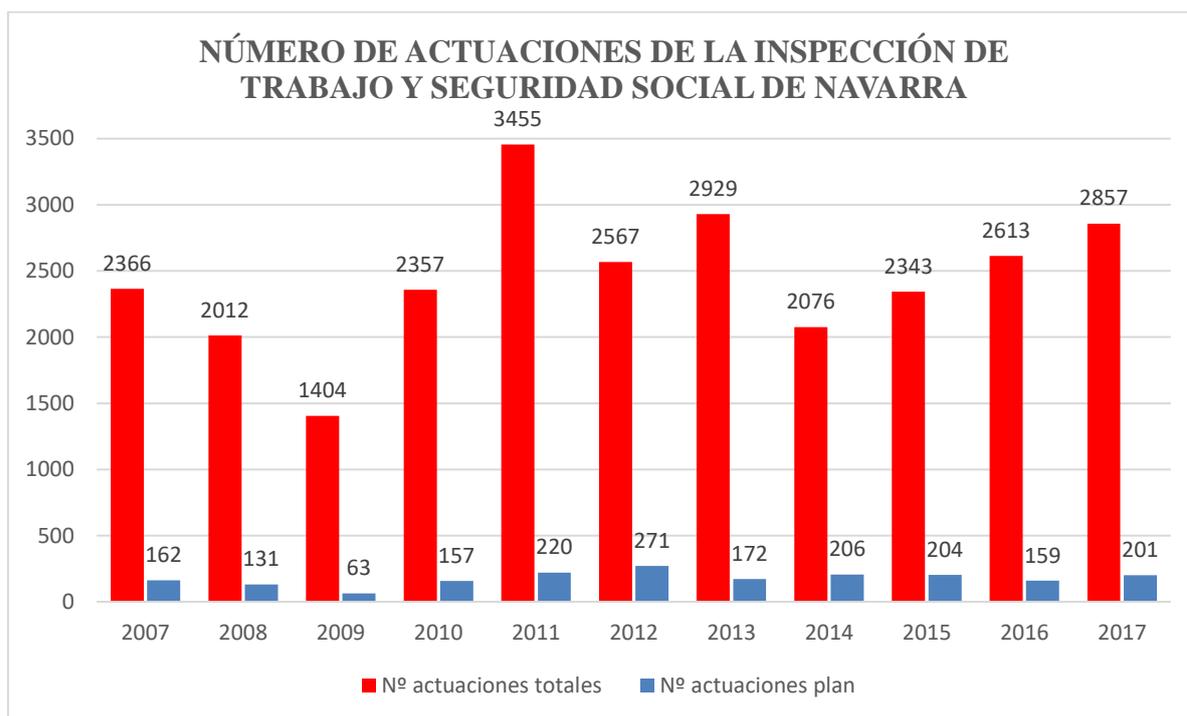


Gráfico de elaboración propia. Fuente: Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.

En el gráfico 5 se puede observar una evolución del número total de las actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y SS de Navarra en el sector de la construcción en relación con el número de actuaciones realizadas en función del Plan de Seguridad y Salud. Los inspectores de trabajo y SS realizan a lo largo de un año muchas actuaciones, sin embargo, se centran muy poco en las posibles infracciones que hayan cometido los empresarios en relación con el Plan de Seguridad y Salud. De tal forma que, en 2007, por ejemplo, la inspección realiza un total de 2366 actuaciones, y sólo 162 actuaciones referidas al plan. Además, estas cifras continúan igual de distantes durante todos los años reflejados en el gráfico 6, habiendo en 2017 un total de 2854 actuaciones y 201 actuaciones a causa del plan.

Por otro lado, mencionar que, de esas pocas actuaciones realizadas por el plan, un número insignificante es a causa del Estudio de Seguridad e Higiene, de tal forma que, de las 162 actuaciones realizadas en 2007 como ya se ha mencionado, solo 4 han sido por este motivo, en 2008 y 2009 3, y así sucesivamente hasta el año 2017 en las que solo hay dos actuaciones a causa del Estudio de Seguridad e Higiene.³⁰

Gráfico 6.

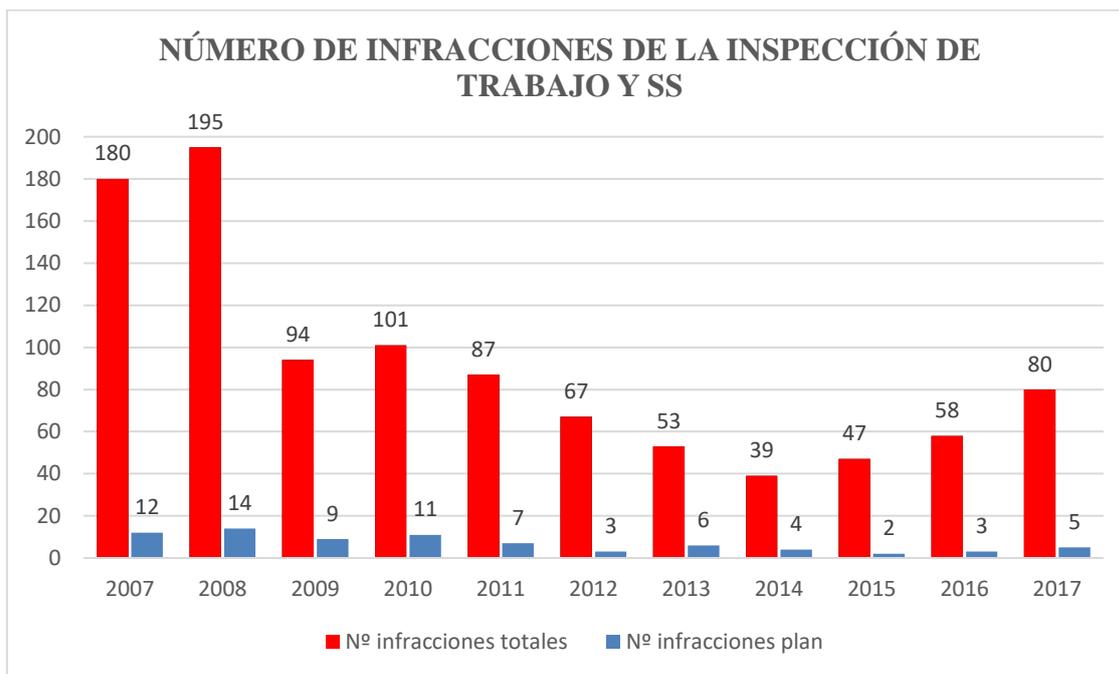


Gráfico de elaboración propia. Fuente: Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.

El gráfico 6 muestra la evolución de las infracciones totales impuestas por dicha Inspección de Trabajo y SS de Navarra en el sector de la construcción en materia de seguridad y salud laboral, en comparación con las infracciones aplicadas por el Plan de Seguridad y Salud, también durante el periodo de tiempo comprendido entre el año 2007 y 2017.

En correlación con el gráfico 5, el número total de infracciones cometidas es muy alto, pero el número de infracciones impuestas a las empresas a causa de las deficiencias o de la vulneración del Plan de Seguridad y Salud son prácticamente insignificantes.

Además, de las escasas infracciones que se dan por el Plan de Seguridad y Salud, muy pocas son referidas al Estudio de Seguridad e Higiene, aproximadamente 1 al año.³¹

³⁰ Datos proporcionados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.

³¹ Datos proporcionados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.

Gráfico 7.

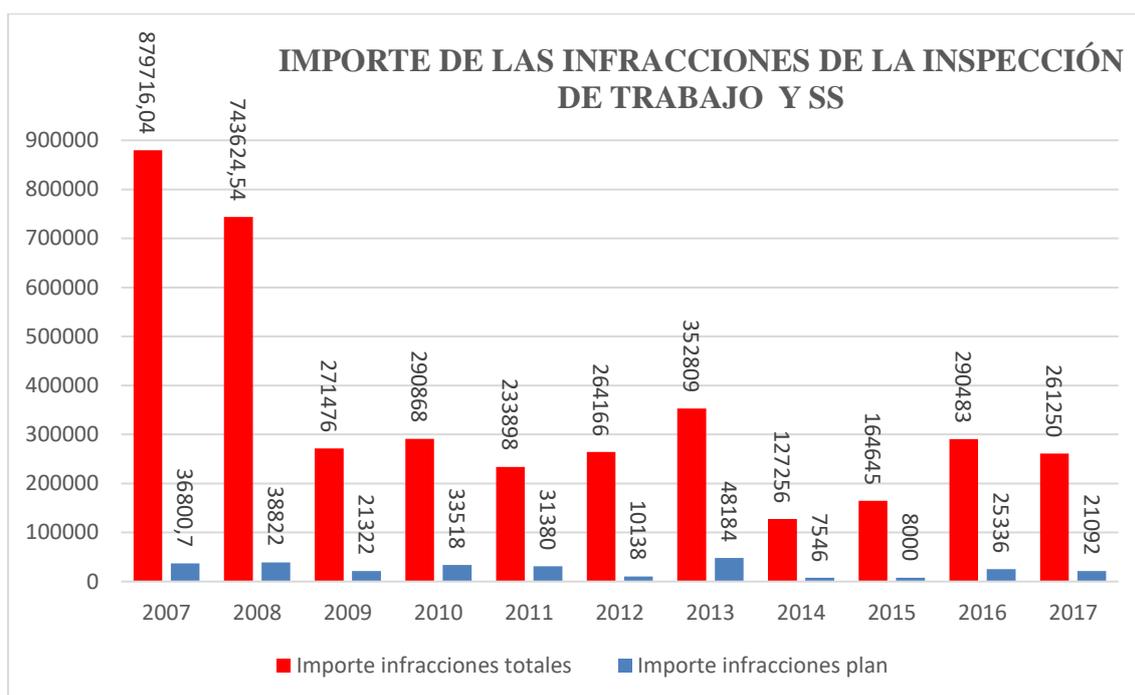


Gráfico de elaboración propia. Fuente: Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.

Para finalizar, el gráfico 7 muestra la evolución del importe total de las sanciones propuestas por los inspectores en el sector de la construcción en materia de seguridad y salud laboral, en comparación con los importes de las infracciones referidas a los planes.

Al igual que ocurre en lo reflejado en los gráficos 5 y 6, la cifra total que las empresas tienen que pagar en materia de Plan de Seguridad y Salud es banal en comparación con el importe total de las sanciones. Esto respalda lo ya mencionado acerca de que es más beneficioso para los empresarios pagar el importe de las sanciones que cumplir con lo establecido en ese Plan de Seguridad y Salud.

Por lo que se puede concluir de este análisis sobre las actuaciones, infracciones y sanciones de la Inspección de Trabajo y SS, que a pesar de hacer obligatoria la inserción de un Plan de Seguridad y Salud y concienciar así de la importancia de realizarlo y ejecutarlo, dicha Inspección no realiza las actuaciones necesarias para velar por el cumplimiento de dicha obligación.

Esto lleva consigo que, tanto la incorrecta elaboración de los Planes de Seguridad y Salud, así como la falta de actuaciones por parte de la Inspección, provoquen un incumplimiento de esos planes por parte de los empresarios y a consecuencia, la accidentabilidad en el sector de la construcción no se reduzca.

VI. SENTENCIAS

A continuación, tras realizar un estudio sobre diversas sentencias, se procede a analizar tres sentencias que respaldan lo expuesto en el presente trabajo, y más concretamente lo relacionado con los principales errores que se encuentran en los Planes de Seguridad y Salud.

1. Sentencia del TSJ³² Madrid, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª, núm. 1514/2004 de 19 de octubre

Dos empresas contratistas recurren la resolución de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) de fecha 22 de agosto de 2001, la cual había desestimado el recurso que se presentó contra la Resolución de la Dirección General de Trabajo de la misma Consejería, demandando así a la CAM. En dicha sentencia se condenaba a las empresas con un total de 1.550.002 pesetas en función a las siguientes infracciones:

- Plan de Seguridad y Salud genérico sin adecuación a las características del centro de trabajo, tipificada como infracción grave y sanción de 1.000.001 pesetas.³³
- No haber realizado la debida notificación a las empresas subcontratistas de dicho Plan de Seguridad y Salud, considerándose infracción grave y una sanción de 500.00 pesetas.³⁴
- No realizar la actualización correspondiente del aviso previo de la obra desde julio de 1999, siendo infracción leve y proponiéndose una sanción de 50.001.³⁵

En el presente recurso contencioso administrativo, se alega a la presunción de veracidad por parte de la Inspección de Trabajo y SS, la cual se refleja en las actas aludiendo que tanto la primera como la tercera infracción se pudieron probar en el momento de la visita de dicha inspección. Sin embargo, no hay carácter probatorio de la segunda infracción.

³² Tribunal Superior de Justicia.

³³ En virtud del artículo 47.6 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

³⁴ En virtud del artículo 47.14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

³⁵ En virtud del artículo 46.5 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

Por tanto, el TSJ estima parcialmente el recurso contencioso administrativo, desestimando la sanción impuesta por la segunda infracción aludida, imponiendo así una infracción de 1.050.002 pesetas (6.310.64 euros) correspondientes a la deficiente elaboración del Plan de Seguridad y Salud y a la no actualización del aviso previo de la obra.

Como se puede observar, el análisis del presente trabajo se respalda en lo establecido por el tribunal, el cual manifiesta en la citada sentencia que “el Plan de Seguridad y Salud no debe ser genérico, sino que debe referirse y contemplar las peculiaridades de cada fase de la obra en función de su propio sistema de ejecución”.³⁶ En concordancia con lo visto en los principales errores en la elaboración de los Planes de Seguridad y Salud.

2. Sentencia del TSJ Madrid, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª, núm. 1072/2004 de 14 de julio

La parte actora interpone recurso contra Orden de la Consejería de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que se le sanciona con una multa de 9.616,19 euros por incumplimiento del artículo 12.6 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante RD Legislativo 5/2000), el cual viene a decir lo siguiente:

Será infracción grave “el incumplimiento de la obligación de efectuar la planificación de la actividad preventiva que derive como necesaria de la evaluación de los riesgos. El incumplimiento de la obligación de elaborar el Plan de Seguridad y Salud en el trabajo en cada proyecto de edificación y obra pública, con el alcance y en la forma establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, así como el incumplimiento de dicha obligación, mediante alteraciones, en fraude de ley, en el volumen de la obra o en el número de trabajadores.”

Se condena a la parte actora debido a que “el Plan de Seguridad y Salud en el trabajo de la obra no analiza y evalúa todos los riesgos y/o no planifica la actividad

³⁶ Fundamento de derecho tercero, párrafo segundo de la Sentencia del TSJ Madrid, sala de lo contencioso administrativo sección 3ª, núm. 1514/2004 de 19 de octubre.

preventiva respecto a ellos”³⁷. Dicho plan “no había previsto el riesgo de caída en el frente de enladrado desde el forjado en construcción al inmediatamente inferior y, en consecuencia, tampoco había planificado medida preventiva alguna”.³⁸ Además, el plan preveía las medidas preventivas de manera genérica.

Por lo que dicha parte actora recurre alegando la falta de tipicidad del hecho denunciado y falta de capacidad por parte de la Inspección de Trabajo y SS para evaluar dichas medidas de seguridad previstas en el plan.

Finalmente, el TSJ desestima el recurso Contencioso-Administrativo por cuanto que se ha infringido el artículo 12.6 del RD Legislativo 5/2000 anteriormente citado, confirmando así la sanción impuesta tipificada como infracción grave. Se alega también, que sí corresponde a la Inspección de Trabajo y SS comprobar el cumplimiento de las medidas preventivas previstas en el Plan de Seguridad y Salud.

Nuevamente, los tribunales dan la razón sobre la incorrecta elaboración de los Planes de Seguridad y Salud en el sector de la construcción, por contener una información insuficiente y no específica, ya que como menciona la citada sentencia “esta previsión genérica de las medidas preventivas infringe la normativa antes mencionada, por cuánto que para tener alguna eficacia, el plan ha de evaluar los concretos riesgos que se van a presentar y adoptar las medidas específicas y concretas preventivas que los eviten”.³⁹

3. Sentencia del TSJ Galicia, sala de lo Social, sección 1ª, núm. 2523/2016 de 29 de abril

La parte actora interpone recurso de suplicación contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social N.º 5 de A Coruña, sobre un accidente de trabajo en el que se imputa a la empleadora a la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados al trabajador afectado por incumplimiento de los planes de prevención y medidas de seguridad y salud.

³⁷ Fundamento de derecho primero, página dos, segundo párrafo de la Sentencia del TSJ Madrid, sala de lo contencioso administrativo sección 3º, núm. 1072/2004 de 14 de julio.

³⁸ Fundamento de derecho primero, página dos, segundo párrafo de la Sentencia del TSJ Madrid, sala de lo contencioso administrativo sección 3º, núm. 1072/2004 de 14 de julio.

³⁹ Fundamento de derecho segundo, página tres, último párrafo de la Sentencia del TSJ Madrid, sala de lo contencioso administrativo sección 3º, núm. 1072/2004 de 14 de julio.

“Se levanta acta de infracción, concluyendo que la causa básica del accidente es la rotura de la escalera debido a una falta o deficiente mantenimiento de la misma, tipificando los hechos como graves y proponiendo una sanción de 2046 euros”.⁴⁰

La parte recurrente alega que el mal estado de la escalera es una consecuencia de la caída y no la causa de la misma como se ha dictado en la sentencia.

Sin embargo, el TSJ menciona en la sentencia que, se observa en el modo y manera de producirse el accidente, el empresario ha infringido las medidas de seguridad establecidas en el Plan de Seguridad y Salud, incumpliendo así el artículo 14 de la LPRL en que se reconoce a los trabajadores el derecho a la protección frente a los riesgos laborales. Por lo que “no hay duda de que el accidente vino motivado por una actuación negligente y culposa de la empleadora” ya que “su conducta ha incumplido sus propios planes de prevención y medidas de seguridad y salud que debían regir en el trabajo encomendado”.⁴¹

Por tanto, se desestima el recurso de suplicación interpuesto afirmando por tanto la sentencia y condenando a la empleadora al abono de la sanción por daños y perjuicios ocasionados al trabajador afectado.

Como se puede observar, los tribunales verifican los dos principales errores del Plan de Seguridad y Salud mencionados en el presente trabajo, ya que en las sentencias anteriores se alega la incorrecta elaboración de los planes y en la presente sentencia se demuestra la falta de cumplimiento por parte de los empresarios de dichos Planes de Seguridad y Salud.

Pero esto no son sentencias aisladas, sino que hay otras que verifican estos errores en la elaboración y ejecución de los planes, como puede ser la sentencia del TSJ de Andalucía, Sevilla, núm. 978/2008 de 11 de septiembre (JUR\2009\54547), o la sentencia del TSJ de Islas Baleares, núm. 233/2015 de 15 de julio (JUR\2015\224238), entre otras muchas.

⁴⁰ Antecedente de hecho segundo, página 2 de la Sentencia del TSJ Galicia, sala de lo Social, sección 1ª, núm. 2523/2016 de 29 de abril.

⁴¹ Fundamento de derecho tercero, página 7, tercer párrafo de la Sentencia del TSJ Galicia, sala de lo Social, sección 1ª, núm. 2523/2016 de 29 de abril.

VII. CONSECUENCIAS

La principal consecuencia que es de esperar y que nos deberíamos encontrar tras la obligación de inclusión de un Plan de Seguridad y Salud para cada obra de construcción en el año 1986, sería una disminución considerable de la accidentabilidad en este sector. Sin embargo, sucede todo lo contrario, los accidentes siguen en aumento durante un largo periodo de tiempo.

Ello es debido, como se ha visto anteriormente, por un lado, a que es más beneficioso para las empresas pagar las posibles sanciones por las infracciones cometidas que cumplir con la normativa en prevención de riesgos laborales, y, por otro lado, a que los Planes de Seguridad y Salud no son específicos a cada obra, sino que todos ellos siguen una misma plantilla.

La incorrecta elaboración de los planes en las obras de construcción, así como su incumplimiento hacen que se convierta en el principal sector en cuanto siniestralidad, ya que, como se observa en los gráficos expuestos anteriormente, es el que presenta más accidentes respecto de los otros sectores analizados con una considerable diferencia.

Una de las grandes consecuencias que se deriva de ello es la falta de una buena política de seguridad e higiene en las obras de construcción que lleva consigo unas deficientes condiciones laborales para sus trabajadores y el deterioro del bienestar de éstos en su puesto de trabajo.

Años más tarde de la entrada en vigor del RD 555/1986 por el que se obliga a las empresas de la construcción a incluir un Plan de Seguridad y Salud en cada obra, es cuando se empieza a observar una disminución en el número de accidentes ocasionados, como se observa en los dichos gráficos.

No obstante, esto no es debido a que dichos Planes de Seguridad y Salud se elaboren y ejecuten correctamente, habría que considerar también que en los años comprendidos entre el 2009 y el 2014 aproximadamente, en España se vive una gran crisis económica.

Esta crisis, por un lado, lo que provoca es una disminución considerable de las obras a realizar, así como de la población activa trabajadora en el ámbito de la construcción, la cual se recicla y cambia de sector.

Por otro lado, los trabajadores durante este periodo se ven abrumados por la deficiente economía y se ven obligados a trabajar a toda costa, lo que reduce en gran

cantidad las bajas laborales. Es decir, los trabajadores continúan trabajando a pesar de haber sufrido un accidente de trabajo motivados por la nómina a recibir a final de mes, lo que camufla la gravedad y cantidad de accidentes causados durante este periodo de tiempo. Por lo que se puede decir que los gráficos no reflejan la realidad en todos sus aspectos durante esos años de crisis, ya que el número de accidentes ocurridos serían mayores de los expuestos.

“Las bajas laborales se reducen un 39% coincidiendo con la crisis económica”, y ello es debido principalmente al miedo a perder el trabajo.⁴²

A consecuencia de lo anterior, se hace inevitable la propuesta de mejoras en la actuación preventiva de las obras de construcción con el fin de provocar una disminución significativa de los accidentes en este sector.

VIII. MEJORAS DE CALIDAD

Los alarmantes datos de la accidentabilidad en el sector de la construcción en España nos hacen reflexionar sobre qué se está haciendo mal en la actividad preventiva y qué es lo que hay que hacer para que cambie esta situación. Es evidente que hay que proponer mejoras en la actuación preventiva para que todos esos datos reflejados en los gráficos anteriores vayan disminuyendo. De manera que los riesgos en este sector se eliminen en la medida de lo posible y en caso de no ser posible que se reduzcan al mínimo, de tal forma que el número de accidentes laborales decrezca notablemente.

Para ello es primordial saber lo que falla en el cumplimiento de los planes y saber los riesgos que la actividad laboral conlleva.

La principal medida es la elaboración de planes específicos a cada obra, y no genéricos como se viene haciendo, y con la atención necesaria para que no haya errores ni incongruencias en su contenido.

⁴² Según un estudio realizado por el Congreso de la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria celebrado en Barcelona, en el que se compara el número de Incapacidades Temporales ocasionados en los cinco primeros meses del año 2008 y el mismo periodo de tiempo en el año siguiente. En dicho estudio se reconoce que en el año 2009 (año coincidente con la crisis económica en España) la duración media de las bajas laborales se reduce y hay menos peticiones de bajas por motivos banales que en el año anterior.

El sobreesfuerzo físico es la causa de lesión más frecuente en las bajas, esto es debido a posturas inadecuadas, aplicación de fuerzas o manipulación de cargas. Por lo que se podría incluir en estos Planes de Seguridad y Salud medidas que aseguren una adecuada actividad laboral en función de la situación física de los trabajadores, así como una ergonomía en su puesto de trabajo.

Otra causa es la falta de inversión en prevención de riesgos laborales por parte de las empresas, por ejemplo, utilizando equipos y maquinaria en buen estado. También sería conveniente invertir en formación e integrar la figura de delegado de prevención en la empresa. En los Planes de Seguridad y Salud se incluyen las actas de designación de los delegados de prevención, pero no se señala cuándo son éstos necesarios en la obra y, añadido a lo anterior, es competencia del plan determinar la presencia de los recursos preventivos en las obras.

Dar visibilidad de los riesgos que pueden derivar del trabajo, la gran siniestralidad que se presenta en España y sus consecuencias, concienciando así a las empresas de la importancia de implantar y cumplir con el Plan de Seguridad y Salud.

Uno de los problemas que se presentan es el incumplimiento de los Planes de Seguridad y Salud por parte de los empresarios debido al escaso número y entidad de las sanciones. Es decir, las infracciones que derivan del no cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales llevan consigo unas sanciones de cuantía pequeña, que pueden ser más beneficiosas para el empresario que cumplir con dicha normativa. Por lo que, como se ha visto en los gráficos 5, 6, y 7, la Inspección de Trabajo y SS debería aumentar el número de actuaciones referidas a los Planes de Seguridad y Salud, de tal forma que el número e importe de las sanciones correspondientes a dicha materia sea superior y menos beneficiosa para los empresarios que abonar el importe correspondiente al plan.

Otro problema es que los propios trabajadores no cumplen con lo establecido en el plan, y ello es debido en gran parte a la falta de vigilancia por parte de una persona designada por el empresario para ello. Por lo que habría que incluir en los Planes de Seguridad y Salud más contenido acerca de la formación e información que deben recibir los trabajadores, así como del deber de vigilancia por parte de los empresarios sobre éstos,

ya que como se ha mencionado anteriormente, esta información era escasa o inexistentes en diversos planes.

IX. CONCLUSIÓN

Como indica el artículo 7.3 del RD 1627/1997 el Plan de Seguridad y Salud en las obras de construcción “constituye el instrumento básico de ordenación de las actividades de identificación y, en su caso, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva a las que se refiere el capítulo II del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención”.

El Plan de Seguridad y Salud tiene gran relevancia ya que, si se emplea correctamente, previene daños en la salud de los trabajadores y es por ello que debe ser elaborado uno por cada contratista, en función a las necesidades de cada obra y en función de su propio sistema de ejecución, de forma específica y con la atención que precisa para que su contenido sea eficaz en la consecución de su finalidad.

Lo que se pretende es conseguir unas condiciones laborales más beneficiosas para los trabajadores del sector de la construcción, de tal manera que se eliminen los riesgos existentes en las obras o, si esto no es posible, que se reduzcan al mínimo, provocando una reducción significativa en la accidentabilidad y un aumento en el bienestar general de los trabajadores de este sector en su puesto de trabajo.

Pero la pregunta que surge es, ¿el Plan de Seguridad y Salud constituye en realidad el instrumento principal para la reducción de la accidentabilidad de los trabajadores del sector de la construcción?

Como hemos podido analizar en el presente trabajo, los Planes de Seguridad y Salud no se utilizan para tal finalidad, sino que se ha convertido en mero trámite documental más que las empresas realizan por exigencia de la normativa establecida a partir del RD 555/1986 y actualmente establecida por el RD 1627/1997, pero que no cumplen con su contenido ni las empresas ni los propios trabajadores.

Como muestran los gráficos expuestos, la accidentabilidad se ve reducida en el periodo de tiempo comprendido entre 2009 y 2014 aproximadamente, pero ello no es debido a la correcta elaboración y aplicación de los planes, sino que hay que considerar

otros factores como que en España en esos años se vive una gran crisis económica, provocando así una disminución tanto de las obras a realizar, como de la población trabajadora activa en este sector, y, además, una disminución del número de bajas por parte de los trabajadores, como ya se ha explicado. Y el resto de años desde 1985 en el que se obliga a los empresarios a incluir un Plan de Seguridad y Salud en cada proyecto de obra, hasta la actualidad, los accidentes ocurridos en la construcción han ido en constante aumento y siendo siempre el sector con mayor siniestralidad.

Esto lleva consigo un gran número de accidentes provocados, posicionándolo como el sector con más accidentes en España, como se ha mostrado en los gráficos.

Por lo que se puede concluir que hoy en día los planes no suponen el elemento determinante para disminuir la gran cantidad de accidentes laborales que se provocan en este sector, como ha quedado acreditado en este trabajo, por sus dos principales errores:

- Incorrecta elaboración de los planes, poco específicos y con grandes incongruencias en su contenido.
- Incumplimiento de los planes por parte de los empresarios, principalmente por las insuficientes sanciones que se proponen por las infracciones cometidas por éstos a causa de las escasas actuaciones en materia de Plan de Seguridad y Salud llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Es evidente que se hace necesaria una revisión de dichos planes para paliar esta situación y sean, por fin, los determinantes para reducir la siniestralidad en España en el sector de la Construcción.

X. BIBLIOGRAFÍA

- CARLOS LIPÚZCOA (22 de febrero de 2018): “La siniestralidad en Navarra creció en 2017 por encima del PIB y del aumento de la afiliación”, en *Diario de Navarra* págs. 16 y 17.
- ENRIC BASTARDES (9 de octubre de 1986): “Entre enero y septiembre de 1985 se produjeron 897 accidentes laborales mortales”, en *El País*.
- Informe: “Siniestralidad laboral 2016-2017” de la Federación de construcción y Servicios.
- Informe: “Siniestralidad laboral abril 2016-marzo 2017” del INSHT. Ministerio de empleo y seguridad social.
- Informe: “Avance de siniestralidad laboral periodo de abril 2005-marzo 2017” del INSHT. Ministerio de empleo y asuntos sociales.
- Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra.
- RTVE (25 de noviembre de 2009) “Las bajas laborales se reducen un 39% coincidiendo con la crisis económica”, en *rdtv.es*.

XI. LEGISLACIÓN

- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE N. ° 269, de 10 de noviembre de 1995.
- Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, BOE N. ° 64, de 14 de marzo de 1980, páginas 5799 a 5815.
- Ordenanza Laboral de la Construcción, Vidrio y Cerámica de 28 de agosto de 1970. BOE N. ° 213 de 5 de septiembre de 1970, páginas 14624 y 14625.
- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. BOE N. ° 256, de 25 de octubre de 1997, páginas 30875 a 30886.

- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de prevención. BOE N.º 27, de 31 de enero de 1997, páginas 3031 a 3045.
- Real Decreto 555/1986 del 21 de febrero de 1986, relativo a la obligatoriedad del estudio de la seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y de obras públicas. BOE N.º 69 de 21 de marzo de 1986, página 2022.
- Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, BOE N.º 189, de 8 de agosto de 2000, páginas 28285 a 28300.
- Resolución de 21 de septiembre de 2017 por el que se aprueba el Convenio Colectivo general de la Construcción, BOE N.º 232, de 26 de septiembre de 2017, páginas 94090 a 94253.

XII. JURISPRUDENCIA

- STSJ de Andalucía (JUR\2009\54547), de 11/09/2008, Aranzadi Instituciones.
- STSJ de Galicia (AS\2016\994), de 29/04/2016, Aranzadi Instituciones.
- STSJ de Islas Baleares (JUR\2005\224238), de 15/07/2015 Aranzadi Instituciones.
- STSJ de Madrid (JUR\2005\53535), de 19/10/2004, Aranzadi Instituciones
- STSJ de Madrid (JUR\2004\317513), de 14/07/2004, Aranzadi Instituciones