

INTEGRACIÓN DE INTERVENCIONES Y RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

ALFREDO J. MARTÍNEZ CUEVAS

Arquitecto Técnico,
Profesor Titular E. U. Arquitectura Técnica de Sevilla (Seguridad y
Prevención), Secretario COAAT de Sevilla,
Coordinador Comisión Seguridad Consejo Andaluz Aparejadores y A.T.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Desde 1995 disponemos de un nuevo marco normativo en materia de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante P.R.L.), adaptado a las exigencias de la Directiva 89/391/CEE. La Ley 31/1995 de PRL, como era preciso, debió ser desarrollada reglamentariamente. Se hizo por medio de normas con rango de reales decretos. El nuevo conjunto legislativo pretendió dejar atrás conceptos trasnochados, como fueron la falta de visión unitaria en la política de prevención, regulaciones desfasadas o situaciones no contempladas con anterioridad. En el caso concreto de la construcción el resultado condujo a una organización del sector sustancialmente diferente a la que existía con anterioridad: nuevos agentes intervinientes en el proceso constructivo; nuevas atribuciones, derechos y deberes; nuevos documentos, etc. Y para que ello pudiera ser factible derogó normas anteriores, como es el Real Decreto 84/1990. En concreto dejó de tener vigencia aquello de que al Arquitecto Técnico le correspondía el “seguimiento del Plan de seguridad en obra”. Por todo ello es preciso resaltar importancia del cambio producido en el sector en lo relativo a la PRL. Un cambio profundo tanto en las formas como en el fondo.

La profesión de la Arquitectura Técnica - antes Aparejador - ha estado históricamente relacionada y comprometida con la seguridad laboral. Sirvan de recordatorio algunos hitos dignos de resaltar y que pueden servir para comprender mejor cómo se ha llegado a la situación actual, en cuanto a confusión con las funciones que corresponden a los profesionales: en el reinado de Carlos III - el Real y Supremo Consejo de Castilla - hacía responsables a los aparejadores de los accidentes en las obras, sin diferenciar entre obras públicas o particulares. Eso se planteaba en 1778. En 1935 el Decreto de atribuciones de los Aparejadores establecía con la intervención de este profesional se garantizaba, entre otras cuestiones, la inspección de los

medios de construcción auxiliares. En 1990 se da una nueva redacción al Real Decreto 555/1986 de modo que ordenaba que en las obras de arquitectura correspondía el seguimiento, en obra, del Plan de seguridad e higiene al Arquitecto Técnico. Criterios como los expuestos parece que han ido calando, (durante más de 230 años) como lluvia fina y persistente, en muchos estratos de nuestra sociedad. Es muy triste comprobar como, de manera inmovilista, persisten opiniones desfasadas, opiniones contrarias a la moderna filosofía preventiva que inspira a la legislación de nuestro entorno europeo y que se plasma en las normas de los países miembros de la U.E.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de P.R.L. y sus reglamentos de desarrollo otra Ley – Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación o L.O.E. – puso claridad ante situaciones, hasta entonces confusas, al establecer las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en el proceso edificatorio. La L.O.E. lo que plantea es qué titulaciones habilitan para ejercer funciones. De modo que no se citan funciones de profesionales arquitectos, aparejadores, ingenieros,... sino de proyectistas, directores de obra, directores de ejecución, coordinadores en materia de seguridad y salud, ... Y lo hace una Ley, no un Real Decreto, como es el caso del Real Decreto 1627/1997 de disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción. Luego ¿es posible seguir hablando de aspectos de una norma de rango inferior y anterior a otra con rango de ley y más reciente?. No debe ser pero muchas aún lo hacen. Planteo esta cuestión debido a que, con mucha frecuencia, al hablar de responsabilidades se cita a titulados universitarios (arquitectos, aparejadores, ingenieros,...), olvidando que un título faculta para realizar determinadas funciones y que sólo se deben pedir responsabilidades sobre aquellas funciones para las que ha sido contratado el profesional: proyecto, dirección de obra, dirección de ejecución, coordinación en materia de seguridad y salud, diferenciándose en esta última actividad si se trata de fase

de proyecto o de ejecución de obra o jefe de obra. Pongamos un ejemplo ajeno a la construcción: en un quirófano no se habla del “médico” sino del anestesista o del cirujano. Siendo ambos licenciados en medicina, pero las funciones encomendadas y por tanto responsabilidades, no son las mismas. Ahí no hay problemas en la diferenciación de la especialidad, entonces ¿por qué se sigue haciendo en construcción?. Si tenemos en cuenta estas consideraciones avanzaremos algo para que las imputaciones sean más ajustadas a la realidad actual. La coherencia es precisa.

2. TRATAMIENTO INTEGRAL DE LAS RESPONSABILIDADES

En el proceso constructivo intervienen numerosos agentes e instituciones, que podemos agrupar en tres fases bien diferenciadas: proyecto, autorizaciones administrativas y de ejecución de la obra. Entiendo que el tratamiento de las responsabilidades debe ser paralelo a las funciones encomendadas. Las responsabilidades deben ser tratadas de forma integral, esto es considerando las funciones encomendadas a todos los participantes en el proceso edificatorio y no sólo las de algunos. Todos los que tienen una función en el proceso deben tener sus cuotas de responsabilidad. La confusión entre titulación universitaria y función encomendada colabora en ese desorden interpretativo, hasta el punto de asignar responsabilidades por funciones que corresponden a otros.

Recordemos quienes son los principales actores con intervención en el proceso y que por tanto tienen que responder de sus actuaciones caso de un siniestro laboral:

EN LA TOTALIDAD DEL PROCESO:

Promotor.

EN LA FASE DE PROYECTO:

Proyectista/s.

Coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto y/ o autor del estudio de seguridad y salud.

EN FASE DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS:

Colegios profesionales.

Oficinas de supervisión de proyectos (caso de obras de promoción pública).

Ayuntamientos.

Otras administraciones públicas en concesión de otras autorizaciones.

EN FASE DE EJECUCIÓN DE OBRAS:

Dirección Facultativa.

Coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra (que forma parte de esa Dirección Facultativa)

Contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos y dentro de estas:

- Jefe de Obra.
- Personal designado por la empresa para hacerse cargo de la actividad preventiva.
- Servicio de Prevención: propio o ajeno.
- Recurso preventivo.

Representación de los trabajadores:

- Delegados de prevención.
- Comités de seguridad y salud.

Fabricantes, importadores y / o suministradores.

Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Técnicos de Prevención de comunidades autónomas con diferentes denominaciones según cada Comunidad Autónoma (antiguos Gabinetes de S. e H. Trabajo, Centros de PRL,...)

Desde hace largos años, en el mundo de la prevención, se decía que *en materia de seguridad sino se hace todo no se hace nada*. Estamos convencidos que es cierto. De nada vale que unos hagan su trabajo si otros fallan. Ya que estamos hablando sobre el sector de la construcción pongamos el ejemplo clarificador con un elemento constructivo: el arco. En este conjunto hay una pieza central que es la clave, la que cierra el conjunto. Siendo una pieza importante por si sola no se sustenta. La calve se apoya en otras piezas laterales – las contraclaves – y así sucesivamente hasta llegar a las dovelas de arranque o bases del arco. Todas las piezas deben descansar, correctamente, sobre otras. Sólo con que falle una sola todo el conjunto se desmorona. Ese comportamiento de las dovelas del arco actuando de forma conjunta nadie lo pone en duda. Traslademos ese comportamiento, integral, del arco al de las responsabilidades en la materia de P.R.L.



La imagen muestra unos arcos de la Iglesia del Patrón de los aparejadores: San Juan de Ortega. En los arcos, todas y cada una de las piezas (dovelas) debe encajar de forma muy ajustada y precisa con el resto. El fallo de uno sola daría al traste con el conjunto. De la misma formase debe considerarse el funcionamiento de todos y cada uno de los agentes que intervienen en el proceso constructivo. Ninguna pieza puede fallar.

De esa forma entiendo que debemos considerar las responsabilidades de los diferentes agentes que intervienen en el proceso constructivo, analizando todas y cada una de las diversas intervenciones, sin excepción. Mientras no se tenga esto en cuenta seguirá habiendo agentes que incumplan con sus obligaciones continúen los accidentes en las obras y al no ser demandados prosigan con sus incumplimientos y... vuelta a empezar.

Para tratar el tema que nos ocupa considero necesario recordar lo indicado por el Informe Lorent – Ingeniero civil belga – que sirvió de base a la nueva

filosofía preventiva en la construcción. Sus criterios fueron expuestos por la Directora del I.N.S.T. en su comparecencia en el Senado español (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. V legislatura. N° 161 de 21 de septiembre de 1994). Este Informe estudiaba las causas iniciales y no finales de los accidentes de la construcción, de modo que se debían imputar:

- El 35 % a la fase de proyecto.
- El 28 % a la fase de planificación.
- El 37 % a la fase de obra.

O sea no todas las causas de los accidentes hay que empezar a buscarlas a lo ocurrido en obra, sino que también hay que hacerlo en intervenciones anteriores.

* * * *

Pasemos ahora al análisis de las actuaciones básicas de cada agente e institución intervinientes en el proceso edificatorio:

EL PROMOTOR, tiene una responsabilidad *in eligendo*. Debe elegir a quiénes estén preparados, formados. Formación proporcional a la envergadura del encargo. Lo mismo ocurre con la titulación habilitante para el trabajo que se solicita. Hágase extensiva la consideración a proyectistas, directores facultativos y empresarios con los que contrate. ¿Si alguien tiene un problema de corazón acude a la consulta de un oculista?. ¿Quién tiene un problema de tipo fiscal acude a un experto en separaciones matrimoniales?. La prevención de riesgos laborales es una especialidad compleja y el promotor debe ser selectivo al contratar y ... al reconocer mediante honorarios proporcionados a las exigencias de la obra en cuestión.

LAS ADMINISTRACIONES públicas deben ser exigentes a la hora de solicitar los requisitos normativos en materia de seguridad y salud, para conceder licencias de obras o cualquier otra autorización administrativa. Un ejemplo frecuente es el de admitir estudios básicos de seguridad y salud en lugar de estudios completos. La ley 54/2003 tipifica esta situación como grave. Otro al admitir como competentes a profesionales con titulaciones que no son habilitantes para el trabajo encomendado.

LOS PROYECTISTAS son figura importante. Sobre sus actuaciones descansan otras posteriores en el tiempo (estudios de seguridad y salud, planificación de los coordinadores,...). El Real Decreto 1627/1997 dedica un artículo – el 8 – a sus obligaciones. Habla de tomar decisiones constructivas, técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos, entre otras cuestiones. El I.N.S.H.T. – *órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado*, según la Ley de PRL - cumpliendo con las exigencias del Reglamento de seguridad en construcción (R.D. 1627/1997) al elaborar la Guía Técnica del mismo advierte que los procedimientos de trabajo, que deben figurar en los estudios de seguridad y salud tendrán un grado de detalle que dependerá del que tenga el proyecto de obra. ¿Se tiene en cuenta esto?. Es fundamental conocer qué fallos en esta fase pueden tener consecuencias en otras posteriores, correspondientes a otros agentes del proceso.

LOS EMPRESARIOS (CONTRATISTAS Y SUBCONTRATISTAS).

Los debemos entender como la figura clave del proceso. Son a los que les corresponde:

- El deber eficaz de prevención (art. 14 Ley PRL)
- Cumplir los principios de la acción preventiva (Ley 31/1995, art.15).

- Cumplir y hacer cumplir a su personal lo establecido en el plan de seguridad (R.D. 1627/1997, art. 11)
- Informar y proporcionar instrucciones a los trabajadores (R.D. 1627/1997, art. 11).
- Son los responsables de la ejecución de las medidas preventivas fijadas en el plan de seguridad y salud (R.D. 1627/1997, art. 11)
- El deber de proporcionar equipos y medios para la seguridad y salud a los trabajadores. (Ley 31/1995, art. 17).
- El deber de vigilancia a través de los recursos preventivos que la empresa debe contratar (Ley 54/2003 y R. D. 604/2006).
- ¿¿ EL DEBER DE INTEGRACIÓN DE PREVENCIÓN EN LA ESTRUCTURA DE LA EMPRESA ¿¿ ... que desde el B.O.E se reconoce que es fundamental y que no se cumple. A quién lo dude le remitimos a la Ley 53/2003 y al Real Decreto 604/2006.

LOS COORDINADORES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN FASE DE EJECUCIÓN DE LA OBRA.

Nueva figura en el entramado de la organización del proceso constructivo. Su función principal es la de coordinar, planificar. Sin embargo son muchos los que le asignan las funciones que no le corresponden, fundamentalmente las de vigilancia de las condiciones de seguridad y salud en las obras, algo que la legislación exige con claridad a:

- Inspectores de Trabajo (Ley 31/1995, art. 9)
- Delegados de Prevención (Ley 31/1995, art. 36)
- Recursos preventivos, nueva figura creada en 2003 (Ley 54/2003), tras verificarse que la vigilancia en obra no estaba bien definida y como debe realizarla el empresario. Se le asignan funciones de vigilancia, incluidas la comprobación de la eficacia

de las medidas preventivas, hacer las indicaciones necesarias y permanencia en el lugar de trabajo mientras dure el riesgo.

¿Por qué distinguir donde la ley no lo hace?. Sentencias de tribunales van ratificando el criterio de no corresponderle funciones de vigilante. Véase el caso de las Audiencias Provinciales de Madrid (Sentencia 107/06) o de Álava (Sentencia de 23 de diciembre de 2008).

Algunos le exigen permanencia continuada en obra, lo que no es lógico y la legislación no lo exige, también lo van reconociendo diferentes sentencias de tribunales de justicia. Ahí están los ejemplos de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 26 de septiembre de 2006. En el mismo sentido están también la Sentencia nº 96/2006 del Juzgado de lo Penal nº 1 de Valencia o la antes citada de la Audiencia Provincial de Álava de 23 de diciembre de 2008.

Con frecuencia se les acusa de no utilizar suficientemente el Libro de Incidencias. Bien, pero ¿por qué razones no se dice lo mismo del resto de los agentes que teniendo acceso al mismo y tampoco lo utilizan?. Quién así opina, cuando menos es tendencioso y por lo tanto su opinión debe quedar cuestionada.

También hay quienes defienden que estos profesionales deben permanecer siempre en obra. Opinión errónea. Al respecto remito a la cualificada opinión de los profesores Rubio Romero (Dr. Ingeniero Industrial) y Rubio Gómez (Dra. Ingeniero de caminos), de las Universidades de Málaga y Granada, respectivamente. Estos cualificados profesores universitarios, en su “Manual de Coordinación de Seguridad y Salud en obras de Construcción” dicen: *El Libro de Incidencias es el instrumento de control y seguimiento del Plan de Seguridad y Salud. Debe estar en la obra, y en “poder” del coordinador de seguridad y salud durante la*

ejecución. Entendemos que “en poder” se traduce bajo control, ya que el coordinador no es un recurso preventivo presencial, y por tanto no estará siempre en la obra.

LOS TRABAJADORES tienen derecho a una protección eficaz, pero no hay que olvidar que, igualmente, tienen responsabilidades.

Se ha llegado a afirmar que el obrero debe estar protegido hasta de su propia imprudencia, lo que técnicamente es impensable. Por muchas medidas de seguridad que se adopten no podemos dejar en el olvido que existe el conocido como “factor humano”, o acciones peligrosas motivadas por intervenciones del propio trabajador, que están relacionadas con la voluntad del operario, la motivación, el grado de cumplimiento de sus obligaciones o los problemas causados por los excesos de confianza. En determinadas actividades industriales se pueden adoptar medidas preventivas que evitan, en buena medida, ciertas actuaciones imprudentes. En otros procesos productivos, como el caso de la construcción, que presenta otras peculiaridades, el poder implantar ese tipo de medidas no es factible.

No puede compartirse que todo resultado lesivo para un trabajador, presuponga la omisión de las medidas de seguridad exigibles,... se puede leer en sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona, de 11 de enero de 2007. Igualmente recomendamos comprobar la posición del Juzgado de lo Penal nº 1 de Reus, en Sentencia de 16 de abril de 2005. Sirvan de botones de muestra.

INSPECCIÓN DE TRABAJO.

Eslabón importante en el proceso. No dudamos de su dedicación como servicio público. Conocemos de la escasez de medios con la que trabajan. Sabemos de la falta de especialización, pero tampoco podemos obviar que se trata de una institución controvertida. ¿Razones?. Quizá la más importante sea la falta de unificación de criterios que desconciertan a los inspeccionados. Esta

opinión no es sólo personal, sino que ya fue planteada desde el Parlamento de Andalucía Véase lo recogido en el “Documento del Grupo de Trabajo relativo a siniestralidad laboral”, correspondiente al Debate del Pleno del dictamen aprobado por la Comisión de abril de 2001, aprobado por unanimidad. En él se pedía: *La unificación de criterios técnicos de aplicación de la normativa en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en los técnicos de los CC.SS.HH.TT* (Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dependientes de la Comunidad Autónoma).

La P.R.L. no se limita al uso de equipos de protección colectiva e individual, sino fundamentalmente al proceso completo que comienza, no lo olvidemos, en la fase de proyecto. Y conocer los procedimientos de trabajo requieren una especialización.

3. CONFUSIONES USUALES EN LAS FUNCIONES DE LOS TÉCNICOS

Es muy importante la confusión entre las funciones de los técnicos contratados por el empresario-constructor (Jefes de obra, servicios de prevención o recursos preventivos), con los del empresario-promotor (coordinadores en materia de seguridad y salud). Las diferencias entre ambos están, además del contratante, tanto en los reglamentos que asignan las funciones, como en la formación requerida para cada uno. Así:

CONTRATANTES:

Los coordinadores son designados por el Promotor.

Los técnicos de los servicios de prevención son contratados por el Constructor.

REGLAMENTACIÓN QUE REGULA SUS RESPECTIVAS FUNCIONES:

Las referidas a los coordinadores están reglamentadas mediante el Real Decreto 1627/1997.

Las de los servicios de prevención están reguladas por el Real Decreto 39/1997.

FORMACIÓN EXIGIDA PARA CADA CASO:

La precisa para ejercer funciones de coordinación en materia de seguridad y salud son las exigidas, de forma obligatoria por la LOE Ley 38/1999, en su disposición adicional cuarta. De manera voluntaria, además, se recomienda una formación adicional ajustada a un programa de 200 horas, que se recoge en la Guía Técnica del I.N.S.H.T. del Real Decreto 1627/1997.

La necesaria para intervenir en los servicios de prevención empresariales está regulada mediante el Real Decreto 39/1997. Los programas formativos se recogen en los Anexos IV, V y VI de ese Real Decreto.

4. CONFUSIONES ENTRE PLANES DE SEGURIDAD

Otro aspecto que suele prestar a confusión es la de los planes de prevención propios de cada empresa y los planes de seguridad y salud específicos para cada obra.

El Plan de prevención de RIESGOS LABORALES, EVALUACIÓN DE RIESGOS Y PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN PREVENTIVA (Ley 54/2003) en el que el empresario-constructor debe incluir la estructura organizativa, la asignación de funciones, las prácticas, procedimiento y recursos (humanos, materiales y económicos) para realizar la acción preventiva en su empresa en todos sus trabajos. Es el preciso para lograr la

integración de la P.R.L. en la empresa. Mientras que el PLAN DE SEGURIDAD Y SALUD de la obra concreta que realiza el contratista y aprueba el coordinador, salvo en las obras de las administraciones públicas que les corresponde a ellas su aprobación.

5. CONCLUSIONES

5.1. Cualquier análisis sobre las responsabilidades de un accidente de trabajo debe pasar por verificar todas y cada una de las intervenciones de los agentes e instituciones que han participado en el proceso edificatorio: desde el promotor hasta el trabajador. Nadie debe quedar excluido del análisis.

5.2. Es preciso tener presente que el “deber eficaz de prevención” corresponde al empresario: contratistas y subcontratistas.

5.3. No hay que confundir titulaciones universitarias habilitantes para realizar una función, con las funciones contratadas a cada profesional.

5.4. No hay que confundir funciones de los profesionales de la empresa constructora con las de los coordinadores en materia de seguridad y salud.

5.5. La PRL es cosa de todos, en lo que desde hace mucho se conoce como *seguridad integral*. Hasta ahora se están cargando mucho las tintas de las responsabilidades en algunos técnicos, fundamentalmente los coordinadores, y entendemos que no es acertado por lo que tiene de parcial. De hecho, entiendo que es el fracaso en los resultados que se está consiguiendo con la forma de imputar responsabilidades actualmente. Investigar sobre la totalidad de las obligaciones en materia preventiva debe ser clave. El desconocimiento

del complejo sector construcción colabora en que no se hagan análisis globales.

5.6. La falta de integración real de la prevención en la empresa, algo denunciado por el legislador en 2003 y 2006. Es preciso ser muy exigentes con ese cumplimiento. Las normas, tanto en la letra como en el espíritu, están para cumplirlas y para hacerla cumplir.

Debe evitarse la “prevención aparente”, sólo ejecutada sobre papel, sin contenido real.

5.7. La falta de cultura preventiva es un hecho en la vida cotidiana (tráfico, hogar,...) que, sin duda, tiene reflejo en el mundo laboral.

5.8. Formación, información y participación son elementos sobre los que debe descansar la cultura preventiva, según indica la Ley 31/1995 de PRL. ¿Cuántas lagunas existen en estos pilares básicos para la prevención, empezando por las propias administraciones?.