

EL LIBRO DE INCIDENCIAS EN LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

En esta comunicación, presentada en la última edición de CONTART, los autores reflexionan sobre el Libro de Incidencias, en base a su experiencia, tras años de escribir en él las instrucciones y anotaciones derivadas del control y seguimiento del Plan de Seguridad y Salud en las obras.

texto_Antonio Mármol Ortuño y Marta Pérez Herrero (Aparejadores. COATIE de Murcia)

Durante los 13 años de vigencia del Real Decreto (RD) 1627/97, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, la utilización del Libro de Incidencias (LI) ha ido generando una continua controversia, fruto del criterio de uso que se debía hacer del mismo.

Como reminiscencia del derogado RD 555/1986, por un lado, ha sido considerado el "libro denuncia" en el que únicamente se anotaban las incidencias e inobservancias de las instrucciones de seguridad que se impartían en las obras; mientras que, por otra parte, y dependiendo de la actualización de criterios de la Inspección de Trabajo (IT) en las distintas comunidades autónomas respecto a lo estipulado en el artículo 13 del citado RD 1627, se ha ido considerando, cada vez más, un libro con fines de control y seguimiento del Plan de Seguridad y Salud (PSS).

La modificación, en 2007, de la redacción de este último artículo en el reglamento que desarrolló la ley que regula la subcontratación en el sector de la construcción intentó normalizar las condiciones en las que se debe





hacer uso de este libro, siendo, por tanto, necesario recapacitar y establecer criterios sobre la forma de utilización del mismo, de manera que quede demostrada la debida diligencia de nuestras actuaciones sin menoscabo de las garantías de seguridad en la obra.

APARICIÓN DEL LIBRO DE INCIDENCIAS

En 1986, la siniestralidad laboral en la construcción comenzó a plantearse como una de las mayores preocupaciones sociales y de la Administración, siendo la primera vez que se emprendió la tarea de legislar la integración de la seguridad en el proceso previo a la ejecución, es decir, en el proyecto.

El RD 555/86 fue la norma que obligó a los técnicos a involucrarse en las tareas preventivas. Este real decreto estableció las reglas con las que, a partir de entonces, se debía actuar, introduciendo la obligatoriedad de la inclusión del Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo (ESHT) en los proyectos de edificación y obras públicas, como herramienta inicial de identificación de riesgos y previsión de medidas de seguridad.

En ese momento, ya se identificó la responsabilidad que correspondía a cada parte: a los técnicos, la identificación de riesgos y su previsión de seguridad a través del ESHT; y a las empresas, la de elaborar el Plan de Seguridad e Higiene (PSH) como documento de planificación que complementaba al ESHT.

Aparte de estas dos herramientas, el real decreto presentó el Libro de Incidencias con fines de control y seguimiento en obra del PSH, pero con la exclusividad de que las anotaciones a realizar en él estuvieran relacionadas únicamente con la inobservancia de las instrucciones y recomendaciones preventivas recogidas en el PSH.

Posteriormente, en 1997, el RD 1627 que derogó el RD 555 mantiene la idea reflejada en éste, apareciendo una nueva figura integrada en la Dirección Facultativa: el Coordinador de Seguridad y Salud (CSS), tanto en la fase de proyecto como en la de ejecución. El CSS o la Dirección Facultativa, según los casos, tiene una serie de obligaciones descritas en el artículo 9 del RD, añadiéndose a éstas, en el artículo 13, la de enviar a la Ins-

pección de Trabajo y Seguridad Social, en el plazo de 24 horas, la copia de las anotaciones efectuadas en el LI, debiendo también notificarlo al contratista y a los representantes de los trabajadores, así como la de mantener el libro en su poder y en la obra. Respecto a los que pueden efectuar anotaciones, el RD 1627 añade dos figuras más: los trabajadores autónomos y las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención en las empresas intervinientes en la obra.

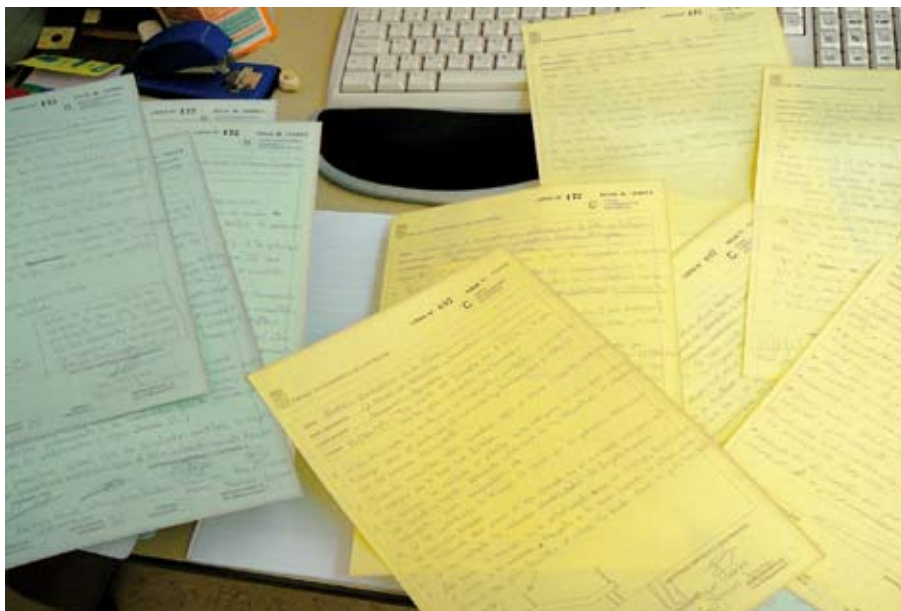
USO DEL LIBRO DE INCIDENCIAS

Aunque en la redacción del artículo 13 del RD 1627 se eliminó la frase que limitaba el carácter de las anotaciones a la inobservancia de las instrucciones y recomendaciones preventivas recogidas en el PSH, la inercia y el propio nombre del libro siguieron condicionando su utilización, ya que, debiendo utilizarse para el control y seguimiento del PSS, se continuó empleando exclusivamente como el documento en el que se reflejaran incidencias tales como situaciones de riesgo, paralizaciones de obra o incumplimientos en materia de seguridad.

El deber de comunicar a la IT todas las anotaciones supuso que este libro se convirtiera en un documento de denuncia contra las empresas –en muchos casos promotoras y/o constructoras– para las que trabajaban los técnicos, siendo ésta la causa fundamental de que este libro haya permanecido en blanco, en la mayoría de los casos, desde el principio hasta el fin de la obra.

Por otra parte, la falta de criterios unificados por la IT en el ámbito nacional, incluso entre provincias limítrofes, respecto a su uso ha dado lugar a que, dependiendo de la comunidad autónoma en la que se trabajara, el libro se utilizara de modo distinto. Por ejemplo, mientras había comunidades en las que exclusivamente se admitían anotaciones de paralizaciones e incumplimientos de medidas de seguridad (denuncia de tal situación), en otras se permitía, además, reflejar las instrucciones y observaciones para realizar los trabajos con las medidas de prevención y protección necesarias. En las comunidades que se encontraban en el primer caso, los técnicos, al no reflejar nada en el LI para no denunciar a las empresas que les contrataban, se enfrentaban a la delicada situación de no poder demostrar sus actuaciones y dedicación en materia de seguridad en caso de ocurrir un accidente. La IT ha venido interpretando los libros de incidencias “en blanco” como la total falta de diligencia y dedicación del coordinador en la obra, no teniendo en cuenta ninguna otra documentación que reflejase las actuaciones llevadas a cabo en la misma. Habría que reseñar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13, no es sólo el coordinador el facultado para realizar anotaciones en el LI, por lo que esta interpretación se debería haber aplicado también al resto de los agentes que, pudiendo también escribir en él, tampoco lo hicieron.

Por el contrario, en las comunidades en las que se mantenía el otro criterio más abierto, en las que se podían reflejar también las instrucciones y órdenes de seguridad, se dejaba constancia de nuestra dedicación en el control y seguimiento de la seguridad en las obras, además de poder ejercer, llegado el caso, la función de denuncia y paralización ante situaciones de incumplimiento o riesgo grave. En este segundo



caso, en el que todas las hojas con anotaciones se debían enviar a la IT, la afluencia masiva de éstas les colocaba ante la laboriosa tarea de discriminar aquellos casos en los que las anotaciones se referían a simples órdenes o instrucciones de aquellas otras que suponían incumplimientos que pudiesen requerir su inmediata actuación, ya que, una vez en su poder, era su responsabilidad actuar en consecuencia. Podría ser que la perspectiva de esta circunstancia influyera en la modificación del artículo 13 del RD 1627/97.

La modificación del artículo 13 del RD 1627/97 por el RD 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006 reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, supuso un intento de actualizar el uso del LI: “Efectuada una anotación en el LI, el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra o, cuando no sea necesaria la designación de coordinador, la dirección facultativa, deberán notificarla al contratista afectado y a los representantes de los trabajadores de éste. En el caso de que la anotación se refiera a cualquier incumplimiento de las advertencias u observaciones previamente anotadas en dicho libro por las personas facultadas para ello, así como en el supuesto a que se refiere el artículo siguiente, deberá remitirse una copia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el plazo de 24 horas. En todo caso, deberá

especificarse si la anotación efectuada supone una reiteración de una advertencia u observación anterior o si, por el contrario, se trata de una nueva observación”.

En el acto de clausura de la II Semana de la Seguridad en la Región de Murcia, Federico Durán, catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba, volvía a comentar: “En España hay muchísima normativa y es preciso buscar una fórmula que la simplifique; resulta farragosa, dificultando, por tanto, su cumplimiento”.

Tras la detenida lectura de esta modificación, también hacemos nuestra esta opinión, ya que, lejos de simplificar y clarificar, aunque ha aportado algunos criterios para su uso, nos encontramos una vez más en el mismo caso de complejidad e indeterminación, puesto que con esta modificación se plantean dos situaciones: que los técnicos sigan sin escribir o que se escriba sin considerar los supuestos establecidos en la nueva redacción del artículo, quedando bajo su responsabilidad la correcta remisión de hojas a la IT. En ambos casos, las posibles consecuencias que puedan derivarse podrían poner al CSS en una situación comprometida en el caso de un accidente.

Anteriormente a la modificación, cada anotación en el LI había que remitirla a la Inspección, pudiéndose escribir cualquier instrucción o anotación las veces que fuese necesario; las hojas eran enviadas, pasando a depender del

criterio de ésta el determinar si existían o no incumplimientos de medidas de seguridad. Con la nueva redacción, cuando el CSS escriba una reiteración de una observación o advertencia será él quien estará manifestando, a través de la hoja que remita a la IT, que existe un incumplimiento de seguridad en la obra.

USO QUE SE HA DE DAR AL LI

Esta modificación ha aportado un criterio unificado de actuación para todo el territorio nacional, lo que debe suponer que todos los técnicos trabajen en una misma dirección, ya que en el LI se pueden efectuar las siguientes anotaciones: Advertencias de seguridad (Nueva advertencia o Reiteración de la misma); Observaciones de seguridad (Nueva observación o Reiteración de la misma); Incumplimiento de las advertencias u observaciones previamente anotadas; Paralización de trabajos (parcial o total).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, solamente se deberán remitir en el plazo de 24 horas a la IT la paralización de trabajos en cualquier caso y el incumplimiento de las advertencias u observaciones previamente anotadas, es decir, aquellas que se escriban por segunda vez.

Según el diccionario de la Real Academia Española, se define:

Advertir: llamar la atención (de uno sobre algo), aconsejar, avisar.

Observar: guardar y cumplir exactamente lo que se manda.

Observancia: cumplimiento exacto y puntual de lo que se manda ejecutar.

Basándonos en estas definiciones, entendemos que en el LI se podrán efectuar cuantas instrucciones de seguridad se consideren necesarias para el buen desarrollo de los trabajos en la obra, tanto las incluidas en el PSS como aquellas otras que mejoren la eficacia preventiva a juicio del CSS, aunque siendo muy cautelosos en el modo de hacerlo ya que en cada anotación se deberá especificar si es nueva o reiterada para, en su caso, remitirla a la IT.

Cuando efectuamos anotaciones, éstas se pueden hacer mediante frase en modo positivo, negativo, prohibitivo, exhortativo, imperativo, etc. Dependiendo de la forma en

que se hagan, el tratamiento que se deriva de las mismas puede ser diferente, y su trascendencia, también. A la vista de la situación, hemos de ser conscientes de que hay que llevar un exhaustivo control del tipo de anotaciones que realizamos; es decir, cuándo y cómo se efectúan para saber si debemos enviar las copias a la IT. Se trata de encontrar la fórmula que nos permita cumplir inflexiblemente con nuestras obligaciones, dentro de un trato adecuado para con las empresas.

QUÉ Y CÓMO ANOTAR EN EL LI

El LI es el documento de control y seguimiento de seguridad en la obra. Además, según nuestra opinión, debe servir para reflejar nuestras actuaciones relacionadas con la coordinación entre las empresas al objeto de controlar, reducir o eliminar las interferencias entre ellas. Estas anotaciones, por tanto, tienen una voluntad de ser eficaces, además de suponer para el coordinador el necesario rastro documental de nuestras intervenciones en materia de seguridad y salud. Este último aspecto puede resultar de suma importancia a la hora de demostrar nuestra debida diligencia en caso necesario.

Desde el inicio de la obra, las empresas deben ser conscientes de la importancia de cumplir con las observaciones y advertencias la primera vez que se anotan, ya que la reiteración de las mismas puede suponer, casi con toda seguridad, una visita de la IT. Como pauta general, para el mejor desarrollo de nuestras funciones se deberían distinguir, al menos, dos tipos de anotaciones: unas, de carácter general, y otras, de carácter más específico o concreto.

Las observaciones o advertencias de carácter general se anotan al inicio de las obras, al tener la reunión de coordinación con las empresas y trabajadores autónomos y, posteriormente, antes de que den comienzo los trabajos en cada fase. Estas anotaciones podrían ser del siguiente tipo:

- a) "Con fines de control y seguimiento del PSS se hace constar la siguiente observación (o advertencia): De acuerdo con lo especificado en el PSS, se repasan e indican las medidas de prevención y protección que se han de colocar, para desarrollar los trabajos de esta fase.....".
- b) "Con el fin de establecer la coordinación de actividades empresariales que concurren durante la ejecución de la obra, se hace cons-

32



tar la siguiente observación: Ante el próximo inicio de los trabajos de..... se convoca reunión de coordinación el próximo día..... para que asistan las empresas.....". Las observaciones o advertencias de carácter específico o concreto hay que contabilizarlas de modo que nos permita recordar, cuando volvamos a incidir sobre el mismo aspecto, que se trata de una reiteración, de acuerdo con lo establecido con la modificación del RD. Éstas se realizarán durante el transcurso de la ejecución de los trabajos en cada fase, y tienen por objeto incidir en los aspectos sobre las



Durante el desarrollo de los trabajos, las anotaciones han de ser de tipo específico, preferentemente en modo positivo.

ANOTACIÓN LI	TIPO	NOTIFICAR A CONTRATISTA Y REPR. TRABAJ.	ENVÍO A INSPECCIÓN TRABAJO Y S.S.
Observación Seg.	Nueva	Sí	No
	Reiteración (incumplimiento)	Sí	Sí
Advertencia Seg.	Nueva	Sí	No
	Reiteración (incumplimiento)	Sí	Sí
Paralización Trabajo	Parcial o total	Sí	Sí

obligaciones del CSS descritas en el artículo 9, advertencias y observaciones propias de coordinación, pudiendo realizar nombramientos de personas responsables en el propio libro, o bien hacer mención expresa a las actas que se generen, o establecer y organizar el orden en el que se deberán ejecutar los trabajos en cada fase, así como aquellas otras anotaciones de carácter asistencial en las que se requiera a los servicios de prevención de la empresa, etc. Estas anotaciones podrían ser:

- “Con fines de control y seguimiento del PSS se hace constar la siguiente observación (o advertencia): De acuerdo con lo especificado en el PSS, previamente al inicio del encofrado de los forjados, se deberán colocar las redes horizontales”.
- “Con el fin de establecer la coordinación de actividades empresariales que concurren durante la ejecución de la obra, se hace constar la siguiente observación: Durante los trabajos de montaje de la grúa torre, se suspenderá el resto de actividades en la obra”.
- “Con fines de control y seguimiento del PSS se hace constar la siguiente observación (o advertencia): Se requiere al Servicio de Preven-

ción del contratista para que evalúe el riesgo de exposición al ruido durante las operaciones de..... al objeto de establecer las medidas preventivas o protectoras necesarias”.

Lejos de pretender interferir en el criterio y juicio profesional sobre cómo efectuar las anotaciones, que dependerá de cada caso y circunstancias particulares, consideramos que las anotaciones se pueden efectuar en sentido positivo:

“De acuerdo con lo especificado en el PSS, se repasan e indican las medidas de prevención y protección que se han de adoptar para desarrollar los trabajos de esta fase.....”.

“De acuerdo con lo especificado en el PSS, se repasan las medidas de emergencia a adoptar en la obra con el encargado de ponerlas en práctica.....”.

Sin descuidar las situaciones en las que tengamos que hacerlas de modo imperativo o exhortativo: “El empresario, a través del recurso preventivo, vigilará que sólo manejen la maquinaria los trabajadores autorizados....., que disponen de la formación correspondiente para ello”.

“Para realizar los siguientes trabajos.....

se deberán adoptar las medidas de seguridad indicadas en la páginadel PSS”. O, llegado el caso, en modo prohibitivo: “No se autoriza el inicio de los trabajos de..... hasta haber adoptado las correspondientes medidas de seguridad del PSS”.

“No se autoriza el inicio de los trabajos en la fachada hasta que se disponga del certificado del correcto montaje y autorización de uso del andamio, emitido por la empresa instaladora.....”.

Quedando las del modo paralización para casos de extrema inobservancia y falta de cooperación manifiesta, ya que suponen una denuncia directa para el contratista en caso de revisión del LI por parte de la Inspección: “Se paraliza el tajo de ... hasta que no se adopten las medidas siguientes contenidas en el PSS ...”.

CONCLUSIONES

La modificación del LI supone una clara obligación de su utilización, no debiendo quedar “en blanco” en ninguna obra. Debemos reflexionar sobre el contenido y el modo en el que realizamos las anotaciones, ya que, en función de la clase de empresa con la que se ejecute la obra, si ésta es responsable y con medios de organización, probablemente no tendremos que reiterar una observación efectuada, mientras que ante empresas menos receptivas o mal organizadas es previsible que tengamos que repetir las. Cada observación o advertencia de un incumplimiento deberá ser meditada, y jamás se deberá actuar irreflexivamente, sin dejar de cumplir con nuestra obligación. Este libro, bien utilizado, puede ser el instrumento que refleje la intervención y buenas prácticas del CSS.