

Seguridad en la construcción: aspectos básicos sin resolver

Josep M. Arjona i Borrego

UNIVERSITAT DE GIRONA - UDG

DEPARTAMENTO DE CONSTRUCCIONES ARQUITECTÓNICAS

RESUMEN

El año 1995 se inició un cambio radical en el entendimiento de la seguridad laboral con la publicación de la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales. En edificación “esta revolución” se continua el año 1997 con la publicación del R.D. 1627/97, cuando se establecen disposiciones mínimas de seguridad laboral y salud en las obras de construcción. Disposiciones que se han ido complementando con nuevos decretos y órdenes de obligado cumplimiento.

Cabe recordar que, después de una década de la publicación del 1627/97, la forma actual de gestión de las obras, con las figuras de promotor, promotor-constructor y constructor único, con la inclusión de los Project Manager (gestores de proyecto), ha generado unas casuísticas no fáciles de resolver de cara a una inspección de trabajo.

1. RECORDATORIO

La transposición de la Directiva 92/57/CEE a nuestro ordenamiento jurídico a través del R.D. 1627/97 por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, significó en su momento un cambio radical en el modo de entender la seguridad de las edificaciones, dando paso a la seguridad integrada desde el proyecto hasta la obra acabada.

Durante estos diez años el avance en la reducción de los accidentes de trabajo en el sector de la construcción ha sido notable, aunque creemos que insuficiente.

La construcción en Catalunya consigue la menor cifra de siniestros en 10 años

Los accidentes leves disminuyen en el 2007 el 4% respecto del 2006, los graves el 0,4% y los mortales, el 11,2%

TITULAR MONOGRAFICO SOBRE SEGURIDAD el Periodico – Barcelona 31/01/08

Esta reducción no solo se debe al propio Decreto sino también al resto de disposiciones que desde entonces nos ha ido llegando como el Reglamento de los Servicios de Prevención, la regulación del recurso preventivo y libro de subcontratación, por comentar algunas, o la última “incorporación”: el Registro de Empresas Acreditadas (REA) en el sector de la construcción.

Entendiendo que el Arquitecto Técnico ha sido, tradicionalmente, el encargado de velar por la seguridad en las obras de edificación, y que creemos, debe seguir siéndolo como Coordinador en cualquiera de sus fases, la obligatoriedad de todos estos decretos durante este tiempo nos ha planteado una serie de preguntas sin resolver.

Estas dudas se centran en las nuevas figuras que hoy día intervienen en cualquier construcción y que el año 1997 tenían poca incidencia o su intervención en la misma era más residual. Así la presente comunicación pretende centrarse en las acciones prácticas a emprender para poder cumplir adecuadamente las funciones de coordinador, tal y como las refleja la normativa vigente, comentadas en base a experiencias propias.

Llegados a este punto, es necesario recordar los agentes intervinientes en una obra, que el RD 1627/97 especificó en su redactado, y que la posterior Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) confirmó y concreto aún más.

- **Promotor:** Cualquier persona física o jurídica por cuenta de la cual se realice una obra (RD 1627/97). Cualquier persona física jurídica, pública o privada que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título (LOE).
- **Proyectista:** El autor o autores, por encargo del promotor, de la totalidad o parte del Proyecto de obra (RD 1627/97). Es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa que le sea aplicable, redacta el proyecto (LOE).
- **Dirección facultativa:** El **técnico o técnicos** competentes designados por el promotor encargados de la dirección y del control de la ejecución de la obra (RD 1627/97).

El **director de obra** es el agente que, **formando parte de la dirección facultativa**, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto (LOE).

El **director de la ejecución de la obra** es el agente que, **formando parte de la dirección facultativa**, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado (LOE).

- **Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra:** El técnico competente designado por el promotor para coordinar, durante la fase del proyecto de obra, la aplicación de los principios que se mencionan en el artículo 8 (1627/97).
- **Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra:** El técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9 (1627/97).
- **Contratista:** 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 (1627/97). El constructor es el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato (LOE).
- **Subcontratista:** La persona física o jurídica que asume contractualmente ante el contratista, empresario principal, el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra, con sujeción al proyecto por el que se rige su ejecución (1627/97).
- **Trabajador autónomo:** La persona física distinta del contratista y del subcontratista, que realiza de forma personal y directa una actividad profesional, sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra.

Cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena tendrá la consideración de contratista o subcontratista a efectos del presente Real Decreto (1627/97).

Se comprueba como algunas de las definiciones no tienen correspondencia entre las dos normativas. También se comprueba que las definiciones comunes son semejantes, de hecho son casi idénticas.

Aunque una observación más detallada nos lleve a preguntar ¿Dónde se definen las figuras que actualmente encontramos gestionando las obras como promotor-constructor y Project manager?



EMPRESAS DE GESTIÓN EN GIRONA (PROJECT MANAGERS)

La definición de promotor-constructor debería ser simple, por decirlo así, ya que es el agente que engloba las dos definiciones comentadas en el punto anterior: Cualquier persona física o jurídica por cuenta de la cual se realice una obra y además asuma el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto.

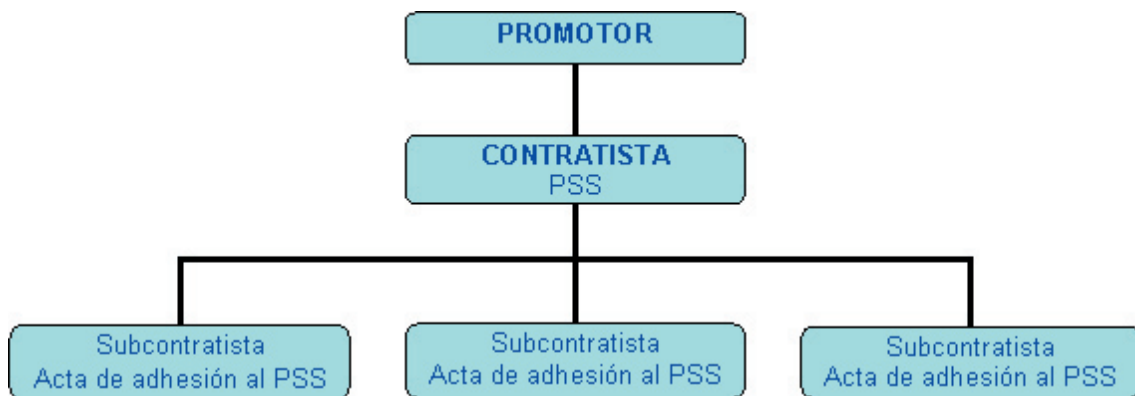
El Project manager (gestor de proyectos), es el agente que, contractualmente con el promotor, tiene la responsabilidad total del planeamiento y la ejecución de cualquier obra o proyecto, por tanto se encarga de organizar y administrar los recursos de manera tal que se pueda culminar todo el trabajo requerido en el proyecto dentro del alcance, el tiempo, y coste definidos.

2. SITUACIÓN REAL

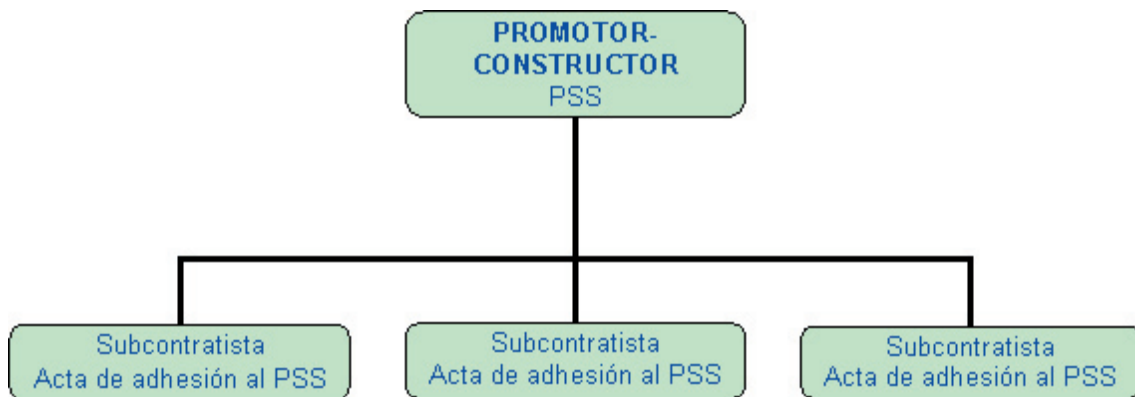
El Coordinador de seguridad debería ser contratado antes que la empresa contratista, pues de este modo, podría asesorar al promotor de cuales son tanto sus obligaciones y responsabilidades como las del contratista, así como el medio de conseguir una mayor implicación de este último estableciendo medidas contractuales, que ayuden a integrar la seguridad, desde la gestión previa.

Si esto fuera de este modo, el Coordinador podría aconsejar al promotor en cuanto a su posibilidad de convertirse en contratista, en función de cómo efectúe la gestión de la ejecución de la obra, por las obligaciones y responsabilidades que paralelamente debe asumir en tal situación.

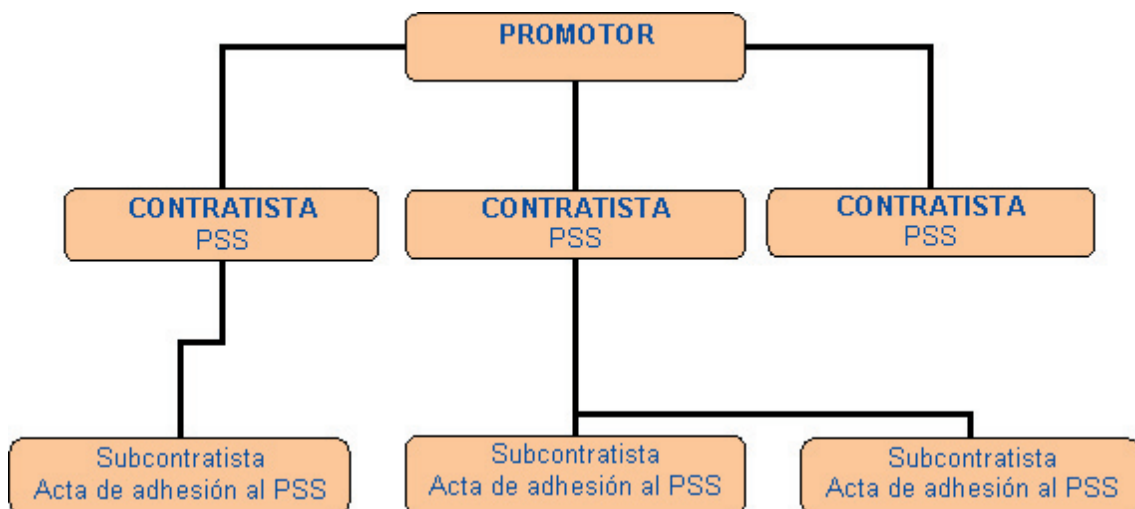
La realidad es que en la mayoría de las obras el coordinador de seguridad es contratado posteriormente al constructor y se encuentra con casuísticas que el RD 1627/97 en su momento no pudo prever. Las tres situaciones más comunes son las siguientes:



Situación 1



Situación 2



Situación 3

De estas tres situaciones, la más óptima es la situación 1 que sería la situación ideal según el Rd 1627/97, aunque no exenta de problemática.

Situación 1

El Promotor actúa como tal y sólo contrata a una empresa constructora que redactará su Plan de Seguridad y Salud (PSS), al cual se adherirán todas las empresas que él subcontrate. Es el más favorable y sencillo desde el punto de vista de la Coordinación de Seguridad y Salud (CSS) durante la ejecución dado que se deben cumplir las obligaciones descritas en el RD, pero por cuestiones económicas cada día los promotores se alejan más de ella.

Situación 2

El Promotor actúa como contratista, de hecho es la figura del promotor-constructor, ya que se dedica a contratar por cuenta propia a las empresas que ejecutaran la obra pero, normalmente, no está dado de alta como contratista.

El RD 1627/97 es muy claro en este aspecto: *“En los casos en los que el promotor ejecute directamente con trabajadores de su propia plantilla alguno o todos los trabajos que se realicen en la obra, dicho promotor adquiere a su vez la condición de contratista. Por tanto, asumirá ambas obligaciones: de promotor y de contratista, a los efectos de lo dispuesto en este RD 1627/1997”.*

La recomendación debería ser que fuera el promotor-constructor quién redactase el PSS, pero lo usual es que al solicitarle la documentación, como contratista, no disponga de ella (recurso preventivo, servicio de prevención ajeno, Libro de Subcontratación, etc.).

Esto ocurre porque gran parte de los “autodenominados” promotores-constructores normalmente no lo son, ya que ni tienen, ni suelen querer tener las obligaciones que tienen los constructores e incluso muchas veces no quieren ni hacer el PSS, sino que desvían tal responsabilidad al resto de las empresas.

En esta situación, como coordinadores, es imprescindible asesorar al promotor en cuanto a las responsabilidades que le genera su conversión en contratista y de las obligaciones que ello conlleva, porque en caso contrario se estaría incumpliendo el RD.

Situación 3

El promotor contrata directamente a diferentes empresas, las cuales asumen su papel de contratista parcial y redactan sus propios PSS. Es decir, cada empresa se hace responsable de la redacción del PSS de su especialidad y del cumplimiento de la normativa en seguridad dentro de la obra por parte de sus operarios.

Como modo de actuación parece sencillo y si ejecuta correctamente no se deberían tener problemas. La realidad no es esta, la realidad es que actualmente nos encontramos con diferentes aspectos a tener en cuenta en este tipo de situaciones sobre todo durante la ejecución de la obra:

1. Ausencia de planificación/organización por parte del promotor lo que provoca aparición de empresas que entran en obra sin PSS cuando menos se espera.
2. El promotor ante la posibilidad de parada de obra suplica la autorización de su entrada en obra y que rápidamente entregaran el PSS.

3. Empresas que al ser autónomos ni disponen de medios, ni recursos técnicos o económicos como para redactar el PSS.
4. Este tipo de obras genera paros frecuentes y escritos en el Libro de Incidencias de forma habitual.
5. Frecuentes discrepancias con el promotor y/o contratistas.
6. En ocasiones Inspección de Trabajo considera que el promotor actúa como contratista y por tanto le sigue reclamando cumplir las obligaciones como tal.
7. Nadie se hace responsable de nadie, ya que las diferentes empresas no están coordinadas por un mismo personaje que las oriente para llevar a cabo los temas de seguridad (recurso preventivo).

Se entiende que la Ley de subcontratación pondrá fin a la contratación en cadena, pero en este tipo de situaciones es corriente encontrarnos diferentes tipos de industriales contratados por los 3 o 4 contratistas parciales que complican mucho la Coordinación de Seguridad y Salud de la obra. En esta situación una posible solución sería limitar el número de empresas, aunque no es fácil proponerlo.



A estas tres situaciones, digamos normales, cabe añadir una más que ha empezado a coger fuerza los últimos años, la presencia de un Project manager.

Esta es otra posibilidad que actualmente se utiliza, que el promotor contrate la totalidad de la ejecución de la obra con una **empresa de gestión** (ingeniería, oficina técnica o similar, etc.), la cual deberá tener muy en cuenta que tipo de contrato le une al promotor.

De hecho según Inspección de Trabajo, en tal situación sería esta empresa la que asumiría la condición de contratista en relación con las obligaciones emanadas del RD 1627/1997, siempre que sea dicha **empresa de gestión** la que asuma la ejecución de la obra con sus propios medios o decida externalizar mercantilmente las actividades del proceso constructivo (subcontratar).

El esquema propuesto por Inspección de Trabajo es el siguiente:



Siguiendo este esquema, el promotor podrá o deberá, según el ente, contratar todas estas figuras de las cuales la única que no está obligada a realizar su correspondiente Plan de Seguridad y Salud (PSS) sobre sus trabajos en obra es la Dirección Facultativa (DF), ya que es quién lo aprueba, el resto son contratistas y deben realizar sus PSS correspondientes.

Con lo cual vemos que para Inspección de trabajo, el promotor es el responsable directo de la contratación de los intervinientes y por tanto tiene consideración de nuevo como contratista principal.

Pueden existir casos donde el Project Manager (PM) tenga contrato con el propietario de un terreno por el que se le denomina promotor de la obra, es decir el propietario del terreno le cede la figura de promotor al PM mediante contrato mercantil.

Atendiendo a ese contrato el PM realizará la contratación de la DF y la contratación de los contratistas principales, sin adoptar la figura de contratista porque en base al contrato mercantil con el propietario, él es promotor. Con esto nos encontramos en el caso de promotor que contrata varias empresas y mientras que no contrate a un autónomo no se convierte en contratista. Por tanto el PM estaría exento de cumplir los requisitos del esquema.

Teóricamente el planteamiento anterior sería válido, pero la opinión de Inspección de Trabajo es contraria. Inspección considera que si el PM ha realizado un contrato con el promotor, independientemente de lo que le ceda o deje de ceder, se convierte en contratista de los trabajos a realizar, en su caso particular de la gestión del proyecto.

El tema se puede llegar a complicar aún más si además el PM realiza la contratación y certificación de alguno o todos los trabajos, por lo que independientemente del contrato mercantil que tenga con el propietario se convierte en contratista que está subcontratando, con todas las responsabilidades consecuentes. Según nos comenta Inspección, un contrato mercantil no puede contradecir a la norma y si fuera el caso, prevalece la norma.

3. APUNTES FINALES

Bajo un enfoque normativo, el Coordinador en materia de seguridad y salud es el Técnico competente designado por el promotor para coordinar, tanto en la fase del proyecto como en la ejecución, la aplicación de los principios de acción preventiva.

El RD 1627/97 especifica concretamente las funciones del Coordinador de seguridad durante la ejecución de la obra, ya conocidas por todos, pero creemos que es necesario ir más allá del propio decreto. ¿Una actualización?

El Coordinador de seguridad y salud debe transformarse en un asesor en seguridad. El promotor debe entender que tiene que facilitar la participación real y efectiva del coordinador en la toma de decisiones desde todo el proceso constructivo y además teniendo en cuenta sus opiniones.



Participando desde el inicio, es cuando el Coordinador podrá aconsejar al promotor de que opciones tiene si se presenta alguna de las situaciones comentadas anteriormente, como en el caso de los Project Manager, donde prácticamente las opciones se reducen a dos:

1. Que el PM gestione los contratos y certificaciones, pero sin realizar la contratación ni certificación, es decir, que no firme él sino que sea el promotor el que formalice y firme los correspondientes contratos, ya que el promotor no puede eludir sus responsabilidades, según lo cual sería un contratista que gestiona el proyecto.
2. Que el PM realice la compra del terreno donde se ejecuta la obra y al finalizar la misma se lo vuelva a vender al propietario inicial. De esta manera el PM será el propietario del terreno, durante la ejecución de la obra, con escritura inscrita en el Registro de la Propiedad.

Finalmente consideramos imprescindible que el coordinador realmente forme parte de la dirección facultativa y tenga el debido poder para actuar en el área de prevención de riesgos laborales, en definitiva, que sea un asesor completo en seguridad.

BIBLIOGRAFÍA O REFERENCIAS

- I.N.S.H.T. 2003 - *Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción*, Madrid.
- Armengol Marsans, Luís María, 2008 - *Aplicación del R.D. 1627/97 en la Actualidad: el papel del Coordinador en la creación de una “cultura de seguridad”. La importancia del liderazgo y la comunicación. – Primer coloquio Europeo sobre coordinación de Seguridad y Salud en la Construcción*, Barcelona.
- Esteban Gabriel, Jesús, 2008 - *El Coordinador de Seguridad y Salud en fase de ejecución. Funciones y responsabilidades durante la ejecución y el mantenimiento - Primer coloquio Europeo sobre coordinación de Seguridad y Salud en la Construcción*, Barcelona.
- *El Periódico de Catalunya*, Barcelona – MONOGRÁFICOS. *Seguridad en la Construcción*, 31 de enero de 2008.
- Fossati, Marco, 2008 – *QUALIBERICA SEGURIDAD, S.L. - Procedimiento de Consultoría en Seguridad*, Bilbao.