

Aplicación mimética de la normativa de prevención por el coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución

Antonio Carballo Couñago

COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE PONTEVEDRA

RESUMEN

Bajo el título de la presente comunicación pretendo dar un enfoque distinto a la aplicación de la Legislación vigente en materia de seguridad y salud laboral en el sector de la construcción. Dicho titular surge, precisamente, con ocasión de una consulta realizada sobre esta materia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el resto son aspectos de la aplicación de dicha Legislación que, en mi opinión, está más que comprobado que necesitan ser revisados y que, si nuestro colectivo profesional está de acuerdo con ello, ha de hacer llegar a quien corresponda, para que la situación actual cambie, a mejor, obviamente, sin apartarnos de los mismos fines que con ella siempre se han perseguido, que no son otros que la disminución de los accidentes laborales.

CONTENIDO

La aplicación de la normativa existente en materia de prevención laboral en nuestro sector, como consecuencia de una lectura mimética de la misma, nos ha llevado, desde un planteamiento que, en opinión de una buena parte de nuestro colectivo, ha resultado excesivamente conservador, a una situación, la actual, en la que resulta muy difícil nuestra defensa en caso de un litigio relacionado con la seguridad de los trabajadores y que nos coloca en una posición clara de agravio, con respecto al resto de intervinientes en el proceso edificatorio. Curiosamente, que se sepa, el resto de implicados en el proceso no sufren una preocupación similar a la nuestra, amparados, en una jurisprudencia que, sistemáticamente, refleja condenas que recaen sobre los coordinadores, por entender que estos ocupan una posición de mando tal que, por sí sola, sería suficiente para corregir tanto los defectos estructurales del sector, como las carencias e incumplimientos, flagrantes, por parte de empresarios y trabajadores.

Por lo tanto, estimo que sería bueno invertir la tendencia seguida hasta el momento actual y que trabajásemos más sobre la base de una aplicación lógica de las normas. Si bien lo que demanda la situación es, una revisión a fondo y una compilación de toda la normativa existente, puesto que son, o debieran serlo, de sobra conocidos los conflictos que la aplicación, mimética o no de la misma, plantea, y porque, se dan prácticas, modos de ejercer la actividad de promotor, métodos de contratación, carencias estructurales importantes dentro de las pequeñas empresas, etc. que no se han recogido, nunca, en normativa alguna.

Curiosamente el mimetismo al que hago referencia en el párrafo anterior no se ha hecho extensivo por igual, ni a todos los agentes que intervienen en el proceso, ni a toda la normativa de obligado cumplimiento, hasta el punto de que parte de dicha normativa, simplemente no se aplica y punto. Esto sucede, concretamente, con la obligación de la designación del coordinador de seguridad y salud en fase de proyecto, cuando en la elaboración del mismo intervienen más de un proyectista, es decir en la mayoría de los casos. Obligación que se ha obviado sistemáticamente por unos y por otros, como si de un acuerdo tácito se tratase, cuando, es por todos conocido que, en los países de nuestro entorno, como quedó patente en el *Primer Coloquio Europeo sobre Coordinación de Seguridad y Salud en la Construcción*, celebrado en Barcelona el pasado mes de febrero, es práctica habitual y base del éxito en aspectos preventivos, e incluso de calidad, en el desarrollo de todo el proceso que lleva a la producción de un edificio.

Desde la anterior Convención Técnica y Tecnológica de la Arquitectura Técnica, que tuvo lugar en Valladolid en mayo de 2006, la tendencia de criminalizar la actuación de los coordinadores de seguridad y salud en construcción, no solo se ha mantenido sino que se ha potenciado por medio

de la creación de Fiscalías y cuerpos de policía “especializados” en la materia. Por el contrario, no ha surgido normativa que recoja la realidad del sector en toda su extensión, cuyas carencias y desajustes son, o deberían de ser, conocidas por los legisladores para intentar corregir la situación desde más frentes que el meramente punitivo.

Es más, La Ley reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, de 18 de octubre de 2006, única normativa destacable que se ha publicado desde entonces, junto con el Convenio General del Sector de la Construcción 2007-2011, firmado el 29 de junio del presente año, reconoce, sin atisbo de duda la potestad de los promotores para contratar *directamente con cuantos contratistas estimen oportuno*, acorde con sus intereses, añadiría yo, para la realización de una obra, algo que, sin embargo, no se contempla en el RD 171/2004 de 30 de enero por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales en materia de coordinación de actividades empresariales, la cual hace mención de forma exclusiva al “contratista principal”. De acuerdo que el RD 1627/97 en su Artículo 7 se refiere a “cada contratista”, pero cabría esperar de una norma, que si bien tiene la condición de genérica, es posterior en el tiempo a otra que es específica, corrija situaciones ya detectadas como conflictivas en el tiempo que aquella lleva de aplicación. Pero lo cierto, es que esto no ha sido así, dejando pasar otra oportunidad de mejorar las cosas y de desmontar las contradicciones, que para la Inspección resulta inadmisibles plantear pero que, a mi juicio y al de la asesoría jurídica del Consejo General de la Arquitectura Técnica, existen entre normativas.

Con todo esto, los Sindicatos, un valor de primer orden, sin duda alguna, en todo este entramado, laboral en definitiva, ven mermadas sus posibilidades de intervención efectiva, precisamente por la atomización llevada hasta sus últimas consecuencias. Ha sido muy bien recibida la *Tarjeta Profesional de la Construcción*, pero no sin una cierta carga de escepticismo, fruto del camino recorrido hasta la fecha en el que la formación de los trabajadores ha tenido más de cumplimiento formal que de compromiso real y cuyos resultados han propiciado que permanentemente se ponga en cuestión el rigor con que dicha formación se lleva a cabo. Y es que la desmembración de la producción, no solo debida a cuestiones de especialización en una determinada actividad, genera empresas muy pequeñas que no pueden hacer frente a todas sus obligaciones formativas, informativas, de planificación, etc. y, además, producir al máximo nivel. Sucede también, que el empresario al no percibir ningún “retorno” como compensación de dicha formación a costa de horas de producción, debido a la vulnerabilidad e inestabilidad del sector, tampoco pone demasiado empeño en ello. Y que decir de la problemática socio-cultural de los trabajadores del sector.

Trabajadores que a día de hoy, difieren muy poco, o menos de lo que cabría esperar, de aquéllos a los que cantaba Joan Manuel Serrat allá por el año 1975, en su canción titulada “*Caminito de la obra*”, a quien su porvenir se le había ido por una alcantarilla, a los que el sol les había marcado con hierro de paleta y a los que al nacer le habían puesto la zancadilla.

Aquellos, que desayunaban con una mezcla de licores para arrancarle a la jornada su corazón de lunes; que iban a la obra en una “mobilete” y subían al cielo entre ladrillo y “porlan” llorando sus ojos lágrimas de cemento, al ver que se les escapaban sus sueños como los vientos. Los mismos que llevaban envuelta en el periódico, la fiambrea y la botella de vino y que tras el “festín” se echaban la siesta al Sol, soñando con hacerle a su encargado la puñeta. Los que al acabar cada jornada se bajaban del andamio con agujetas en su alma oxidada, pensando que al día siguiente su historia no cambiaría en nada, a no ser que lo salvase una quiniela “de catorce”. Pues en estas estamos, más o menos, con el agravante de que, la evolución de condiciones sociales y la mejora y mayor disposición de medios técnicos no ha ido acompañada del cambio de mentalización necesario para hacerles abandonar, a los trabajadores, actitudes beligerantes respecto de la prevención.

La cuestión es que, como coordinadores de seguridad y salud, tenemos unas determinadas obligaciones, aunque a veces sería más correcto decir unas indeterminadas obligaciones, y también

es verdad que estamos facultados de la autoridad necesaria para adoptar las decisiones pertinentes, aunque a menudo sea a costa de enfrentarnos a nuestro cliente promotor, pero no nos queda otra opción que ponerla en práctica. El problema viene cuando nos encontramos con que el destinatario, de nuestras órdenes, no está a la altura de las circunstancias desde el punto de vista de la gestión y la técnica, en cuyo caso el coordinador poco, o nada, puede hacer, aún contando con el apoyo del promotor, ya que de no ser así, el fracaso está garantizado. Esto nos conduce a algo que cada vez parece más próximo, como es el acuerdo sobre la conveniencia de la especialización del coordinador como tal - sin ningún apéndice de Técnico en Prevención de Riesgos laborales-, lo cual sería beneficioso para clarificar el confuso panorama actual.

La primera obligación del coordinador es la de coordinar la aplicación de los principios generales de la acción preventiva, para lo cual se ha de partir de una planificación hecha por la empresa contratista. Cuando haya varios contratistas, no habrá planificación posible, por lo tanto solo nos quedará la opción de poner dicha circunstancia de manifiesto ante la Autoridad Laboral, aclarando que la planificación se ira haciendo al tiempo que se ejecuta la obra, obligando a cada contratista a que conozca a la perfección los condicionantes de la obra en el momento de su incorporación a la misma y durante el tiempo que vaya a intervenir en ella, lo cual resulta ser la antítesis de lo que significa planificar.

Por tanto, y manteniendo el principio de la libertad de creación de empresas a las que se le quieren evitar obstáculos para ello, considero que habría que establecer una clasificación empresarial, para que, en base a ella, las empresas pudiesen optar a unas determinadas formas de contratación y tipos de obras que también deberían ser objeto de clasificación. Algo similar a lo que se viene haciendo desde siempre en la contratación de obras de las distintas Administraciones del estado. De tal modo que en función de ello habría empresas que tendrían limitada su capacidad de actuar como contratistas, a un tipo de obras, viéndose obligadas a ser subcontratistas en el resto.

Lo que no tiene sentido y carece de toda lógica es que en una obra se manejen veinte planes de ejecución, pongamos por caso, sin ningún nexo entre las empresas autoras de los mismos y que esto lo tenga que coordinar un técnico (en posesión de alguna de las titulaciones contempladas en la LOE, para ejercer tal función) un profesional, en definitiva, no vinculado laboralmente a ningún contratista, fuera de su staff y que, además, no tiene el don de la ubicuidad.

La mayoría de las obligaciones del coordinador establecidas en el Artículo 9 del RD 1627/97, llevan implícita una labor previa de las empresas contratistas. Es decir, sino hay planificación de la ejecución, si las evaluaciones de riesgos son un puro artificio, si la prevención, en definitiva no está integrada en la empresa, ¿coordinamos o suplimos dichas carencias? Lo que estamos haciendo, y a mas de un manual de coordinación me remito, es suplir las carencias estructurales del sistema productivo, convirtiéndonos en vigilantes cualificados, eso si, aunque solo sea en “defensa propia”. Con todo esto se ha llegado a un estado de cosas en el que todos nuestros desvelos se nos van en crear guías, modelos, procedimientos y demás “herramientas” para dar una respuesta mimética a/de la propia normativa, que no hace más que dar información al “enemigo”, poniendo en evidencia la imposibilidad del cumplimiento de dicha normativa, por la dependencia que ello tiene respecto de terceros que no están al mismo nivel.

Mi propuesta es, menos manuales de coordinación, y más manuales de gestión de la prevención por parte de las empresas que son, no lo olvidemos, las deudoras universales de la prevención. O lo que es lo mismo menos vigilancia, que también, y mas denuncias de incumplimientos empresariales de la Ley 31/95 con sus Servicios de Prevención a la cabeza.

Centrándonos, solamente, en el cumplimiento del Artículo 9 del RD 1627/97, cuyo análisis probablemente daría para mas de una tesis doctoral en materia de legislación, son muchos los

aspectos que como coordinadores tendríamos que denunciar respecto de los demás intervinientes en el proceso constructivo y que, de no hacerlo, nos veremos, inevitablemente, abocados al fracaso.

Para poder tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo, o, para estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo, el coordinador necesita de un interlocutor válido y de una situación posible para que esto se dé. Nada exige la normativa respecto del promotor ni del contratista para que esta situación se produzca en condiciones de equiparación técnica o, si lo exige, nada hace por controlar su aplicación efectiva.

Lo mismo ocurre con la coordinación para **garantizar** la aplicación, por parte de los contratistas de los principios de la acción preventiva y, ¿que decir respecto de la coordinación de actividades empresariales?

Debemos denunciar también: los reiterados incumplimientos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; la no integración, de la prevención en el sistema de gestión de las empresas; la ineficacia de los Servicios de Prevención ajenos; la inexistencia, en la práctica, de un Jefe de Obra que se ocupe de la *prevención* y de la producción; la mascarada del recurso preventivo y la imposibilidad de mantener una estructura jerarquizada cuando las contrataciones múltiples, en horizontal, se siguen dando como si tal cosa.

Otra propuesta a la vista de la situación en que nos encontramos, sería la supresión de la obligatoriedad de elaborar uno de los dos documentos siguientes:

- Estudio o Estudio básico de Seguridad y Salud.
- Plan de Seguridad y Salud.

En mi opinión y en base a mi experiencia profesional y a lo hasta aquí expuesto, sobra el Plan de Seguridad y Salud. Eso de que la empresa a la hora de elaborar el Plan, analiza, estudia, complementa, etc. el contenido del Estudio, sencillamente, no es verdad, con las excepciones que toda generalización lleva implícita, o bien es una utopía como en el caso de las contrataciones múltiples, a las que ya me he referido. No hay más que comparar varios planes elaborados por un mismo Servicio de Prevención, para la misma o distintas obras y para distintas empresas y actividades, para comprobar que se trata de un documento falto de contenido o cuyo contenido no ha tenido en cuenta en modo alguno, las circunstancias reales de cada obra o fase de obra. Limitándose a plasmar una serie de evaluaciones de riesgos iguales en todos los casos y poco más. Es decir su aportación a la prevención es puramente formal. Pero aún en el supuesto de que se hiciese con rigor, carece de toda lógica que cada empresa aporte un plan de actividades, un plan de emergencia, un plan de evacuación de escombros y así sucesivamente.

Considero que debería prevalecer el Estudio de Seguridad, dotándolo de rango de obligado cumplimiento, asimilándolo al proyecto de ejecución obviando, como en este, el análisis, estudio, complementos, etc. por parte de las empresas adjudicatarias. Toda obra, en principio, se ha de ajustar a las prescripciones de proyecto y a las órdenes dadas por la Dirección Facultativa durante su ejecución. Bien, pues lo mismo propongo para la prevención. Las prescripciones técnicas establecidas en el Estudio, para evitar los riesgos o controlar aquellos que no se puedan evitar, así como la planificación de las actividades de la obra que también se debería de incluir en dicho Estudio, serán de obligado cumplimiento, acompañadas de un documento estrictamente preventivo a elaborar por los Servicios de Prevención de cada empresa. Puesto que lo que no tiene sentido es que en cada Estudio se repitan una serie de instrucciones, que por definición son iguales para todas las obras en una gran parte de las operaciones a realizar y que por tanto bastaría con que estuviesen incluidas en el PPRL de la empresa y esta dispusiese los mecanismos precisos para su cumplimiento, sin tener que repetir lo mismo en plan, que en la inmensa mayoría de los casos no está elaborado por un técnico en construcción o ingeniería, sino que solo interviene un Técnico en Prevención.

CONCLUSIÓN

No a la aplicación mimética de la normativa, la cual ha de ser revisada y refundida recogiendo situaciones, muy comunes por otra parte, como hasta ahora no se hace; especialización de la función de coordinador de seguridad y salud; carga de la responsabilidad sobre las empresas contratistas; designación de coordinador de seguridad y salud en fase de proyecto y prevalencia del Estudio de Seguridad y Salud sobre el Plan.