

El Libro de Incidencias en la coordinación de seguridad durante la ejecución de la obra

**Antonio Mármol Ortuño
Marta Pérez Herrero**

COLEGIO DE ARQUITECTOS TÉCNICOS DE MURCIA

RESUMEN

Durante los doce años de vigencia del Real Decreto 1627/97, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, y sobre todo en los últimos años, la utilización del Libro de Incidencias (LI) ha creado una continua controversia, fruto del diferente concepto del uso que se debe hacer del mismo.

Como reminiscencia del derogado RD 555/1986, por una parte era considerado el libro en el que únicamente se anotaban las incidencias e inobservancias de las instrucciones de seguridad. Por otra parte, dependiendo de los criterios de la Inspección de Trabajo en las distintas Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo indicado en el Art. 13 del citado RD 1627, ha sido considerado un libro con fines de Control y seguimiento del Plan de Seguridad y Salud (PSS).

La modificación de la redacción de este artículo en el Reglamento que desarrolla la Ley que regula la subcontratación en el sector de la construcción¹, establece las condiciones en las que se debe hacer uso de este libro, siendo por tanto, necesario establecer criterios sobre la forma de utilización del mismo de manera que quede demostrada la debida diligencia en nuestras actuaciones sin menoscabo de las garantías de seguridad en la obra.

Los autores que suscriben quieren trasladar mediante esta comunicación, las reflexiones sobre esta modificación para la utilización del LI, en base a su experiencia tras años de escribir cotidianamente en él todas las instrucciones y anotaciones derivadas del control y seguimiento del PSS, creando un foro de debate ante la nueva situación que se nos presenta.

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

En el año 1986, la siniestralidad laboral en la construcción comienza a plantearse como una de las preocupaciones sociales y de la administración, siendo la primera vez que se emprende la tarea de integrar 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 (ESH) 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 ESH, y a las empresas la de elaborar el Plan de Seguridad e Higiene (PSH), como documento de planificación que complementa al ESH.

A parte de estas dos herramientas, el RD presentó el Libro de Incidencias (LI) en el que habían de quedar reflejadas las actuaciones de control y seguimiento en obra del PSH.

¹ 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.

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 Art. 9 del RD, añadiéndose a éstas, en el Art. 13, la de enviar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el plazo de 24 h., la copia de las anotaciones efectuadas en el Libro de Incidencias, 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 agentes que pueden efectuar anotaciones, en el RD 1627, añade a dos agentes más, a los trabajadores autónomos y a las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención en las empresas intervinientes en la obra.

USO EFECTUADO DEL LIBRO INCIDENCIAS

Con lo especificado en el Art. 13 del RD 1627, parecía claro cual tenía que ser el uso que se debiera dar al Libro de incidencias. Esto no ha sido así por varios motivos. En primer lugar el propio nombre del libro ha propiciado la confusión, ya que debiendo utilizarse para el control y seguimiento del PSS, se interpretó exclusivamente como documento en el que se reflejaran situaciones de riesgo, paralizaciones de obra o incumplimientos en materia de seguridad.

El deber de comunicar a la Inspección de Trabajo todas estas anotaciones, supuso que este libro se convirtiera en un documento de denuncia contra las empresas, en muchos casos promotoras-constructoras, para las que los técnicos trabajaban, siendo ésta, la causa fundamental de que este libro permaneciera en blanco en la mayoría de los casos.

Por otra parte, la falta de criterios unificados para su uso por la Inspección de Trabajo en el ámbito nacional, incluso entre provincias limítrofes, ha dado lugar a que, dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que se trabajara, se debiese utilizar éste 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 establecidas en el PSS.

En las comunidades que se encontraban en el primer caso los técnicos, a pesar de cumplir con el debido seguimiento de la seguridad en las obras, 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 Inspección de Trabajo (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 aquí que, de acuerdo con lo establecido en el Art. 13, no es solo 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 podía reflejar las instrucciones y ordenes de seguridad, se dejaba constancia de nuestra dedicación en el control y seguimiento de la seguridad en las obras, además de poder ejercer siempre, llegado el caso, la función de denuncia y paralización, ante las situaciones de riesgo grave.

En este segundo caso, en el que todas las hojas con anotaciones se debían enviar a la Inspección, la afluencia masiva de estas les colocaba ante la laboriosa tarea de discriminar aquellos casos en los que las anotaciones se referían a simples órdenes 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 haya influido en la modificación del Art. 13 del RD. 1627/97.

NUEVA REDACCIÓN DEL ART. 13 DEL RD, CON EL REGLAMENTO QUE DESARROLLA LA LEY DE LA SUBCONTRATACIÓN

La modificación del Art. 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, ha supuesto un intento de clarificar el uso del Libro de incidencias:

Efectuada una anotación en el libro de incidencias, 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 siguiente², deberá remitirse una copia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el plazo de 24 h. 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 volvía a comentar que...*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, hacemos nuestra también 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, ya que **con esta modificación pueden suceder dos cosas:**

- **que los técnicos, sigan sin escribir**
- **que se empiece a escribir sin ser consciente de su trascendencia, quedando bajo su responsabilidad la correcta remisión de hojas a la IT.**

En ambos casos las posibles consecuencias que puedan derivarse podrían situar al CSS en una situación comprometida en el caso de un accidente.

ENFOQUE SOBRE EL USO QUE SE HA DE DAR AL LIBRO DE INCIDENCIAS

Como se ha dicho, anteriormente 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 esta, el determinar si existían o no incumplimientos de medidas de seguridad.

Art. 14 del RD 1627/97, Paralización de los trabajos.

Con la nueva redacción cuando el Coordinador escriba una reiteración de una observación o advertencia, será él quien estará manifestando, en la hoja que tiene que enviar a la IT, que existe un incumplimiento de seguridad en la obra.

Lo que creemos que ha aportado esta modificación, es un criterio unificado de actuación para todo el territorio nacional, lo que debe suponer que todos los técnicos trabajen en una misma dirección.

A partir de su entrada en vigor³, en el LI se podrán 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 h. a la Inspección de Trabajo, la paralización de trabajos en cualquier caso, y el incumplimiento de las advertencias u observaciones previamente anotadas, es decir, de aquellas que se escriban por segunda vez. De lo anteriormente expuesto se podrían hacer las siguientes reflexiones:

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 éstas definiciones, entendemos que **en el Libro de Incidencias 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 Inspección de Trabajo.

Las anotaciones 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, cuando y como se efectúan, para saber a quienes debemos enviar las copias. **Se trata de encontrar la fórmula que nos permita cumplir inflexiblemente con nuestras obligaciones, tratando de afectar lo menos posible a las empresas, sobre todo en aquellos casos en los que estas son promotoras-constructoras.**

Para clarificar lo expresado, exponemos a continuación el siguiente cuadro:

ANOTACIÓN L.I.	TIPO	ENVÍO 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

³ 25 de agosto de 2007.

QUÉ Y CÓMO SE DEBE ANOTAR EN EL LIBRO DE INCIDENCIAS

El libro de incidencias es el documento de control y seguimiento de seguridad en la obra, además debe servir para anotar todas nuestras actuaciones relacionadas con la coordinación entre las empresas para controlar, reducir o eliminar las interferencias entre ellas. Estas anotaciones por tanto, tienen una voluntad de ser sobre todo eficaces, además de suponer para el coordinador el necesario rastro documental de todas nuestras actuaciones en materia de seguridad y salud desde el principio de la actividad. 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 inspección de trabajo.

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 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 constar 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 algún 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. Estas se realizarán durante el transcurso de la ejecución de los trabajos en cada fase, y tienen por objeto incidir en los aspectos sobre las obligaciones del CSS descritas en el Art. 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 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, previamente al inicio del encofrado de los forjados, se deberán colocar las redes horizontales”.
- b) “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”

c) “Con fines de control y seguimiento del PSS se hace constar la siguiente observación (o advertencia):

- Se requiere al Servicio de Prevención del contratista para que evalúe el riesgo de exposición al ruido durante la operaciones de..... e indique las medidas preventivas o protectoras que se deben adoptar.”

Sin pretender invadir el juicio profesional sobre cómo efectuar las anotaciones, que necesariamente dependerán de cada caso particular, **entendemos que el mejor modo de hacer las anotaciones es siempre en sentido positivo** como por ejemplo:

“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”.

Sin descuidar las situaciones en las que tengamos que hacerlas de modo **imperativo o exhortativo**:

“Para realizar los siguientes trabajo..., se deberán adoptar las medidas de seguridad indicadas en el PSS...”

O llegado el caso, **prohibitivo**:

“ No se autoriza el inicio de los trabajos de... Hasta haber adoptado las correspondientes medidas de seguridad del PSS”.

Quedando las del modo **negativo**, para casos de extrema inobservancia y falta de cooperación manifiesta, ya que suponen una DENUNCIA DIRECTA para el contratista, en caso de revisión del Libro por la Inspección.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, se puede concluir que la modificación del Libro de Incidencias, supone una clara obligación de su utilización, no debiendo quedar en ninguna obra “en blanco”. Al mismo tiempo debemos reflexionar sobre el contenido y el modo en el que se realiza la anotación, 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 deberán efectuar irreflexivamente, ya que estaríamos agotando la primera anotación, y ante una segunda, tendríamos que enviarla a la Inspección de Trabajo.

Este libro, bien utilizado puede ser un instrumento garante del cumplimiento de nuestras obligaciones.

- HAY QUE HACER UN BUEN USO DEL LIBRO DE INCIDENCIAS.
- HAY QUE TRANSMITIR A LOS CONTRATISTAS EL VALOR DE CUMPLIR LAS INSTRUCCIONES ANOTADAS A LA PRIMERA.
- ES CONVENIENTE LLEVAR UN CONTROL DE LAS ANOTACIONES EFECTUADAS.
- PREVIAMENTE AL INICIO DE LOS TRABAJOS: ANOTACIONES DE CARÁCTER GENERAL.
- DURANTE DESARROLLO DE TRABAJOS: ANOTACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO.
- ANOTAR PREFERENTEMENTE EN MODO POSITIVO, IMPERATIVO Y PROHIBITIVO

BIBLIOGRAFÍA

- RD 555/86, de 21 de febrero.

- Disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, RD 1627/1997, de 24 de octubre.

- Reglamento de los servicios de prevención, RD 39/1997, de 17 de enero.

- RD 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifica el RD 39/1997 y el RD 1627/1997.

- Instituto nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, “Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a las Obras de Construcción”, 1ª ed., Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, 2003.

- Ley 32/2007 de Subcontratación en el sector de la construcción.

- RD 1109/2007, por el que se desarrolla la Ley 32/2007 de Subcontratación en el sector de la construcción.