



22 AÑOS DESINTEGRANDO LA PREVENCIÓN EN LA EDIFICACIÓN

Ramos Pereira, Luis Damián¹; Forteza Oliver, Francico José²

¹ Ayuntamiento de Salamanca / Universidad de Salamanca

² Universitat de les Illes Balears

PALABRAS CLAVE: Prevención, Integración, Proyecto, Estudio Seguridad

RESUMEN

Después de veinte y dos años y cuatro modificaciones en su dispositivo, el principal objetivo del RD 1627/97 de integrar la prevención en las obras de construcción no se ha conseguido, dado que la prevención de riesgos laborales en las obras sigue descargándose en las figuras y documentos heredados de la normativa anterior (estudio y plan de S+S), figuras con veinte y dos años de antigüedad (coordinador de S+S) y otra con la mitad de la edad de las anteriores (el recurso preventivo). A la vista de los incumplimientos, se ha modificado el RD, eliminando requisitos o modificando formas de hacer, pero el resultado es que un alto porcentaje del sector se continua sin conseguir la ansiada integración.

Una vez sobrepasada la mayoría de edad es ya el momento que desde el colectivo de los aparejadores tomemos la riendas del necesario cambio de tendencia y estudiemos fórmulas para integrar la prevención en las obras de construcción, analicemos casos de éxito en nuestro entorno y junto al resto de agentes implicados se busquen soluciones a fin de conseguir la integración: divulgación de soluciones técnicas que integren la prevención en el proyecto eliminando peligros, establecimiento de políticas de bonus a empresas que disminuyan sus índices de siniestralidad por debajo de la media del sector, etc.

Pero sin duda, lo que se hace necesario es derogar el RD a la vista de los resultados ya señalados, dado que mientras sigan persistiendo obligaciones derivadas de las figuras en él establecidas, una gran mayoría del sector seguirá descargando sus obligaciones sobre ellas: el redactor del proyecto lo hará sobre el redactor del estudio de S+S, la dirección facultativa sobre el coordinador de S+S, el contratista sobre su trabajador designado y los trabajadores sobre el recurso preventivo

INTRODUCCIÓN

Después de veinte y dos años, y cuatro modificaciones en su dispositivo, el principal objetivo del Real Decreto 1627/97, de 25 de octubre sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción de integrar la prevención en las obras de construcción [1] no se ha conseguido. A día de hoy la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación sigue descargándose en las figuras y documentos heredados de la normativa anterior (estudio y plan de S+S), nuevas figuras con veinte y dos años de antigüedad (coordinadores de S+S) y otra con la mitad de la edad de las anteriores (el recurso preventivo), pero que su principal misión sobre la prevención de riesgos se concreta una vez tomadas decisiones que no han integrado ésta antes de iniciarse los trabajos.



CONTART

A la vista de los incumplimientos, se ha modificado el RD 1627/97 cuatro veces, eliminando requisitos o modificando formas de hacer, pero el resultado es que en todas las fases del proceso edificatorio se continua sin conseguir la ansiada integración.

Una vez sobrepasada la mayoría de edad es ya el momento que desde el colectivo de los aparejadores tomemos la riendas del necesario cambio de tendencia y estudiemos fórmulas para integrar la prevención en las obras de construcción, analicemos casos de éxito en nuestro entorno y junto al resto de agentes implicados se busquen soluciones a fin de conseguir la integración: divulgación de soluciones técnicas que integren la prevención en el proyecto eliminando peligros, establecimiento de políticas de bonus a empresas que disminuyan sus índices de siniestralidad por debajo de la media del sector, etc.

DESARROLLO

La trasposición de Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) [2] en el RD 1627/97 ya dejó que las formas de hacer prevención en la edificación en España no iban a cambiar mucho respecto de lo que hasta su entrada en vigor se venía haciendo. ya en el preámbulo del R.D. 1627/97 se nos advertía que no todo eran cambios, "que se tenían en cuenta aquellos aspectos que se han revelado de utilidad para la seguridad en las obras y que están presentes en el R.D. 555/1986 modificado por el Real Decreto 84/1990" y es más señala que el R.D. 555/1986 "en cierta manera inspiró el contenido de la Directiva 92/57/CEE". Curioso es ver el resultado dado a lo novedoso de la Directiva, dado que lo que no "aportamos" a la misma lo transcribimos "literalmente", véase art. 8 Principios generales aplicables al proyecto de obra. Es como si el legislador se hubiera visto contra la espada y la pared a la hora de la transposición y en la tesitura de verse morir optó por el "copia-pegar" [3]. El miedo a lo desconocido nos ha llevado al punto en el que lo que debía ser una normativa activa en pos de la integración en todas las tomas de decisiones del proceso edificatorio, desde la fase de proyecto hasta el mantenimiento posterior de lo construido; se haya convertido en actuaciones reactiva y desintegradoras.

Las cuatro veces que el legislador ha modificado el RD 1627/97 desde su publicación tampoco se ha buscado ese fin, sino el de intentar solucionar de forma reactiva algunos de los problemas que se han puesto de manifiesto durante estos veintidós años como describimos a continuación.

Como consecuencia de la promulgación del Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre [4] se modifica el anexo IV, en lo relativo a las disposiciones mínimas de seguridad y salud de los trabajos en altura, andamios y escaleras contenidos en el mismo. Al igual que el resto de modificaciones previo informe del Grupo de Trabajo de Construcción de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud [5]

La segunda modificación fue añadir una disposición adicional única, por Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo [6], y apareció el recurso preventivo. Dado que el coordinador no era el vigilante, casi diez años después aparece esta figura que debe vigilar que los trabajos



CONTART

de especial peligrosidad se ejecutan de acuerdo a lo contenido en el plan de seguridad. Una dosis más de desintegración y de falta de adopción de responsabilidades en la toma de decisiones de todos los agentes, en este caso del que tiene que seguir unos métodos de trabajo o usar unos determinados equipos de protección a la vista de la falta de cumplimiento con las planificaciones preventivas (por llamarlas como nos indica la norma) pues pocas veces responde a lo que debe ser una planificación (qué, con qué, cuando, donde y por quién).

La tercera vez se modifican los arts. 13.4 y 18.2, por Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto [7]; momento en el que el "libro de incidencias" deja de ser "libro de indecencias", ya que como hasta el momento toda anotación tenía que notificarse a la Inspección de Trabajo únicamente cuando había alguna indecencia se anotaba algo. Era casos contados en los que la función descrita de "control y seguimiento" del plan de seguridad para el libro de incidencias en el art. 13, no se cambió el nombre derivado de la normativa anterior y se siguió utilizando como se hacía en base a los usos y costumbres. Un ejemplo más de que la cultura de la prevención no se ha integrado en el proceso edificatorio, pues todavía sigue entregándose muchos libros de incidencias en blanco o casi sin hojas rellenas con el final de obra.

Tras 12 años de aplicación el legislador deroga el art. 18 y modifica el 19.1, por Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo [8]. En esta cuarta modificación se elimina la obligación de presentar aviso previo a la autoridad laboral por parte del promotor, por existir duplicidad con la apertura de centro de trabajo, y se establecen que el obligado a presentar el plan de seguridad a la autoridad laboral es el contratista. Ambas modificaciones se refieren a aspectos documentales que afectan a la fase previa a la ejecución de las obras, al igual que en las posteriores no se ha incluido ningún aspecto que favorezca la tan ansiada integración en la toma de decisiones.

En el año 2004 en cumplimiento del mandato que le otorga la disposición adicional primera del RD 1627/1997, el entonces INSHT (hoy INSST) publica la primera edición de la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción, que fue elaborada por el Grupo de Trabajo de Construcción [5]. En 2012 se realiza una segunda edición, en la que entre otras se da un tirón de orejas a los proyectistas a los que "se insta a la necesidad de su implicación para que se haga efectiva la referida integración". Y en la tercera y última revisión publicada en enero de 2020 [9], se actualizan comentarios del texto legal así como los siete apéndices que aparecieron en la segunda edición. En el apéndice 4, es curiosa la recomendación de que "el estudio de seguridad y salud debe: facilitar la integración de los principios de la acción preventiva (artículo 15 de la LPRL) en el proyecto de obra, por un lado; y, por otro, servir de base efectiva para la elaboración del plan de seguridad y salud en el trabajo", ¿cómo va a poder integrar el estudio algo en el proyecto si no se redactan ni conceptualizan a la par?.

La integración bien entendida sería que el que se planteaba en la Directiva 92/57/CEE [2], donde el plan de seguridad y salud era el documento en el que se definía el nivel de prevención requerido en la fase de diseño y se posteriormente se adaptaba por los que iban a ejecutar la obra [10][11][12][13]



CONCLUSIONES

Si realmente buscamos una prevención efectiva y su integración en el proceso edificatorio, lo que se hace necesario es derogar el RD 1627/97 a la vista de los resultados ya señalados, dado que mientras sigan persistiendo obligaciones derivadas de las figuras en él establecidas, una gran mayoría del sector seguirá descargando sus obligaciones sobre ellas: el redactor del proyecto lo hará sobre el redactor del estudio de S+S, la dirección facultativa sobre el coordinador de S+S, el contratista sobre su trabajador designado y los trabajadores sobre el recurso preventivo.

Quizá la solución esté en eliminar todas estas figuras y hacer ver que cada uno de los agentes tiene su parte de responsabilidad en la integración de la prevención en su toma de decisiones, así como retomar la transposición teniendo en cuenta las experiencias de otros miembros de la UE.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

(RD 1627/97) Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.

(INSHT) Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

(INSST) Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. BOE nº 256 25-10-1997.

[2] Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE). DOCE núm. 245, de 26 de agosto de 1992, páginas 6 a 22.

[3] Del "análisis de riesgos" al "análisis de peligros": cómo conseguir integrar la prevención de riesgos en la fase de proyecto. Ramos, Luis D.; Pizarro, Ángel; Vargués-Menau, Carlos M. CONTART 2016, La Convención de la Edificación p.661-667.

[4] Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo, en materia de trabajos temporales en altura. BOE núm. 274, de 13 de noviembre de 2004, páginas 37486 a 37489.

[5] Grupo de Trabajo de Construcción de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. <https://www.insst.es/construccion>.



CONTART

[6] Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. BOE núm. 127, de 29 de mayo de 2006, páginas 20084 a 20091.

[7] Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción. BOE núm. 204, de 25 de agosto de 2007, páginas 35747 a 35764.

[8] Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción. BOE num. 71, de 23 de marzo de 2010, páginas 27962 a 27976.

[9] Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción. INSST www.insst.es. NIPO (en línea): 871-19-111-0 Depósito legal: M-37304-2019.

[10] Martínez Aires, M-D (2009). Tesis Doctoral. Análisis de la gestión de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción en Europa. La prevención a través del diseño (PtD) en España y Reino Unido. Universidad de Granada.

[11] Cameron, I., & Hare, B. Planning tools for integrating health and safety in construction. *Construction Management and Economics*, (2008) 26, 899-909

[12] Arévalo Sarrate, Carlos (2013). Análisis del modelo regulatorio de la seguridad y salud en la construcción en España e integración de la prevención a través del diseño. Universidad Politécnica de Madrid.

[13] Weinstein, M., Gambatese, J., & Hecker, S. Can Design Improve Construction Safety?: Assessing the Impact of a Collaborative Safety in Design Process. *Jornal of Construction Engineering and Management*, (2005, October) 1125-1134