

A photograph of a construction site featuring a complex steel framework against a clear blue sky. Two workers in high-visibility vests are visible on a red aerial lift platform. A crane hook is positioned at the top center of the frame.

BUENAS PRÁCTICAS EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN: LA NECESARIA COORDINACIÓN DE LOS AGENTES EN FASE DE PROYECTO

Francisco de Asís Rodríguez Gómez
Arquitecto Técnico
Experto en Seguridad y Salud en obras de Construcción

PREÁMBULO

*Durante los días 29 y 31 de marzo he transmitido desde el **Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Sevilla**, a los profesionales interesados de toda España, las mejoras que se proponen en el documento *Principios de Buenas Prácticas en las Obras de Construcción*. Este documento es pionero en España, y ha sido elaborado por el Consejo Gallego de Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. En su elaboración he participado comprometidamente.*

Al entender que los profesionales que ejercen como Director de Ejecución de obra, o como Coordinador de seguridad y salud, sufren contratiempos de suma trascendencia, parece necesario establecer "Principios" en vez de "Recetas", para el ejercicio profesional. Se intenta evitar la persecución del Arquitecto Técnico e Ingeniero de la Edificación, y al tiempo proteger su patrimonio e incluso su libertad física.

Desde la Sede del Colegio he dedicado dos tardes a describir la situación, dar a conocer las mejoras posibles, y he propuesto la forma de respaldar el desarrollo profesional en los nuevos tiempos de la construcción.

Estimo la especial trascendencia que tiene el desorden con el que se produce el aprendizaje de los nuevos profesionales y la práctica imposibilidad de conocer los principios básicos sobre los que se apoya el ejercicio profesional de tan importantes servicios profesionales.

Por algunos, se pretende que el arquitecto técnico, o ingeniero de la edificación, consiga ejercer en cualquier escenario que se le proponga, aunque la delegación de funciones que le asigne el promotor sean indeterminadas, y aunque el contenido del proyecto sea insuficiente para realizar su labor. Se dan recetas, solo para nuestros profesionales, sin vincularlos al resto, y admitiendo contradicciones insuperables en asuntos trascendentes.

No se conocen propuestas de mejoras para nuestra integración con el proceso productivo, no se contempla que nuestra actividad se planifique con antelación, facilitando la actividad técnica en lugar de entorpecerla e incluso de impedirla.

Las recetas que se han hecho llegar a los profesionales, no proponían la necesaria integración de los agentes esenciales, de quienes tienen responsabilidades técnicas que deben ejercerse en condiciones idóneas. Sin embargo, desde siempre, la opinión sobre el antiguo Aparejador, fue respetada por los mejores proyectistas de nuestro país.

Es el caso del insigne Rafael de La-Hoz Arderius (+), 09/10/1924 - 13/06/200, presidente del Consejo Superior de Arquitectos, promotor de las Normas Tecnológicas de la Edificación cuando fue Director General de Arquitectura. Fue autor de obras de relieve, y siempre dijo que "el aparejador era muy importante para realizar obras de calidad, y que si no existiera habría que crearlo"

CALIDAD EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Los procesos de calidad tienen hoy una referencia documentada por las Normas ISO. Cuando se trata de una actividad planificada o proyectada, son de aplicación las ISO-9001.

En relación a los agentes esenciales que se integran en las obras de construcción, todos deberían planificar sus actividades con la debida antelación y contando con la debida coherencia en las decisiones irrevocables

En el caso que interesa, el Director de ejecución de la obra y el Coordinador en materia de seguridad y salud, han de iniciar desde la fase de proyecto la planificación de su actividad,

Según la ISO 9001, un proceso es un conjunto de actividades que tienen relación entre sí o que interactúan para transformar elementos de entrada, en elementos de salida. En todos los procesos pueden intervenir tanto quienes se denominan partes internas como las externas, debiendo tener en cuenta, en todo momento, a los clientes. El objetivo es claro: Garantizar un producto que pueda exhibir la vitola de calidad, y acreditando que fue obtenido bajo la ISO-9001.

Esta afirmación, nos pone ante un objetivo claro; que el cliente, el usuario, o el objetivo de la implantación de un proceso de calidad, debe ser un receptor satisfecho como consecuencia de que producto entregado sea de calidad esmerada.

Por tanto, se trata de establecer procedimientos que canalicen los deseos de todos los participantes, unidos por el interés de conseguir el objetivo de dar calidad. Los participantes, coadyuvan de manera diferenciada para alcanzar al objetivo definido.

CALIDAD DE LA SEGURIDAD EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

El R.D. 1627/1997 Sobre Disposiciones Mínimas en Obras de Construcción, no puede contener contradicciones con la Ley de prevención de riesgos laborales, ni con la Directiva 92/057/CEE; sin embargo se introdujeron conceptos inadmisibles, e interpretaciones torcidas intencionadamente.

En España no se ha llegado a debatir las importantes contradicciones con la Norma Europea que fue transpuesta al Derecho Interno español; en ningún caso se pueden aceptar las sustanciales modificaciones realizadas en España, debido influencias corporativas.

Pocos meses después de promulgarse el R.D. 1627/1997, la Unión Europea acordó implantar la vigilancia sobre los textos transferidos al derecho propio de los países europeos. A partir de principios de 1998, se establecieron controles que obligaban a someter cualquier transposición a la verificación de los órganos legales europeos. Por unos pocos meses, la transposición de la Directiva 92/057/CEE al derecho interno de España, escapó al control de Europa.

Se inserta el enlace para acceder al tratamiento de los procedimientos de implantación: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_es



En cualquier caso, no debieron ser aceptables las interpretaciones que la Administración hizo del Reglamento conculcando la Ley. Y ello a pesar de que el título del R.D. 1627/1997 dejaba claro que era "de disposiciones mínimas" que debieran superar los principios jurídicos indeterminados que contiene.

Es decir, cuando se identifique que en un caso concreto del Reglamento se opone a los textos legales, no se puede admitir la interpretación resultante. Por ejemplo, si se establecen parámetros que limitan la acción eficaz de la prevención, por razones de plazo, coste de la obra, o número de trabajadores, y ello puede ocasionar situaciones de peligro, amenaza, o daño, tal propuesta debería ser rechazada. Vulnerar el artículo 15 de la ley de prevención de riesgos laborales de manera intencionada y consciente, es claramente un acto delictivo y anti social.

Sin embargo, lo cierto es que desde la Administración y la Docencia, se han impulsado estas acciones y criterios inadmisibles, pretendiéndose que prime el Reglamento sobre la Ley

Las referencias que permiten la elaboración de un Estudio Básico de Seguridad y Salud, por razones de presupuesto, de número de trabajadores o de plazo, es un claro ejemplo que conculca gravemente los criterios preventivos sobre cualquier otra consideración.

TAREAS DEL COORDINADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EUROPA Y EN ESPAÑA

¿Por que se requiere en la Directiva 92/057/CEE, y en los países europeos, la necesidad del coordinador en materia de seguridad y salud en fase de proyecto, cuando se prevé la coincidencia de dos o más empresas?

Durante la fase anterior a la promulgación de la transposición de la Directiva, en el Ministerio de Fomento se creó una oposición radical a la existencia del coordinador en fase de proyecto. Imaginaban al

Coordinador imponiendo condiciones al Proyectista, y decidieron desacreditar dicha figura y su actuación. La intención era eliminar dicha figura, y circunscribirla solo a la fase de ejecución.

Durante el año 1997 recuerdo que asistí a una reunión en el Ministerio de Fomento acompañando al presidente del Consejo General José Antonio Otero, y con la presencia de varios Subdirectores Generales, entre los que se encontraba, Gerardo Mingo Pinacho, de profesión arquitecto, al tiempo Subdirector general de Arquitectura de la Dirección General de la Vivienda, de Arquitectura y el Urbanismo

Mantenia que el coordinador de seguridad y salud no podía influir sobre el proyecto, puesto que su autor era el que decidía todo su contenido,

y nadie podía opinar ni realizar observación alguna. En suma, sostenía que el proyecto debía ser indiscutible, y nadie podía opinar sobre el mismo, ni sobre ninguna materia atinente al mismo.

El citado Gerardo Mingo Pinacho, accedió al cargo el 22 de octubre de 1996 en la última época del presidente Felipe González, (BOE 269 de 02/11/1996) y se mantuvo durante los dos mandatos de José María Aznar, y el posterior de José Luis Rodríguez Zapatero.

Fue cesado por la Ministra María Antonia Trujillo en 2014 por presunta vulneración de la legislación sobre incompatibilidades, al ejercer privadamente como arquitecto.

El Ministerio de Vivienda realizó "información reservada" sobre la actividad de Mingo Pinacho, y se conoció por datos del registro mercantil, que el referido Mingo Pinacho ocupó en los últimos años cargos de responsabilidad en dos empresas privadas, mientras ejercía como funcionario. En concreto, fue presidente y consejero de IBERPINT y consejero delegado de la constructora MARTÍNEZ CAMPOS. Mantuvo, en los últimos ocho años, su despacho privado de arquitecto y realizó trabajos para una empresa que recibió contratos de obras del mismo departamento del que era subdirector.

Además de estas irregularidades, el Sr. Mingo Pinacho tiene la responsabilidad ideológica de argumentar y convencer para ausentar al coordinador de seguridad y salud en la fase de proyecto. Dicha ausencia ha perdurado hasta el pasado más reciente. Hubo que esperar hasta 2018, en el que el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo edito las NTP-1126 Y 1127 que recomendó a la necesidad de evitar riesgos desde la óptica de promotor y proyectista.

A continuación se muestra la diferencia entre la norma española y el texto original de la directiva europea.

«DOCE» NÚM. 245, DE 26 DE AGOSTO DE 1992,

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)

Algunas consideraciones previas de la Directiva son importantes

...

Considerando que el artículo 118 A del Tratado obliga al Consejo a establecer, mediante Directivas, las disposiciones mínimas para promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, con el fin de elevar el nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores;

Considerando que, según dicho artículo, estas Directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas;

Considerando que la Comunicación de la Comisión sobre su programa en el ámbito de la seguridad, de la higiene y de la salud en el lugar de trabajo (4) dispone la adopción de una Directiva encaminada a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en las obras de construcción temporales o móviles;

Considerando que el Consejo, en su Resolución de 21 de diciembre de 1987 relativa a la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo (5), ha tomado nota del propósito de la Comisión de presentarle, en breve plazo, las disposiciones mínimas relativas a las obras de construcción temporales o móviles;

Considerando que las obras de construcción temporales o móviles constituyen un sector de actividad que implica riesgos particularmente elevados para los trabajadores;

Considerando que más de la mitad de los accidentes de trabajo en las obras de construcción en la Comunidad está relacionada con decisiones arquitectónicas y/o de organización inadecuadas o con una mala planificación de las obras en su fase de proyecto;

Considerando que en todos los Estados miembros se debe informar, antes del inicio de los trabajos, a las autoridades competentes en materia de seguridad y de salud en el trabajo acerca de la realización de obras cuya importancia supere un determinado umbral;

Considerando que, durante la ejecución de un proyecto, la falta de coordinación debida, en particular, a la participación simultánea o sucesiva de empresas diferentes en una misma obra de construcción temporal o móvil, puede dar lugar a un número elevado de accidentes de trabajo;

Considerando, por ello, que resulta necesario reforzar la coordinación entre las distintas partes que intervienen ya desde la fase de proyecto, pero igualmente durante la ejecución de la obra;

Considerando que el cumplimiento de las disposiciones mínimas tendentes a garantizar un nivel mayor de seguridad y de salud en las obras de construcción temporales o móviles constituye un imperativo para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores;

....

Artículo 2**Definiciones**

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) obras de construcción temporales o móviles, llamadas en adelante «obras», cualquier obra en la que se efectúen trabajos de construcción o de ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el Anexo I;

b) la propiedad, cualquier persona física o jurídica por cuenta de la cual se realice una obra;

c) director de obra, cualquier persona física o jurídica encargada del proyecto y/o de la ejecución y/o del control de la ejecución de la obra por cuenta de la propiedad;

d) trabajador autónomo, cualquier persona distinta de las mencionadas en las letras a) y b) del artículo 3 de la Directiva 89/391/CEE cuya actividad profesional contribuya a la ejecución de la obra;

e) coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de construcción, cualquier persona física o jurídica designada por la propiedad y/o por el director de la obra para llevar a cabo, durante la fase de proyecto de la obra, las tareas que se mencionan en el artículo 5;

f) coordinador en materia de seguridad y de salud durante la realización de la obra, cualquier persona física o jurídica designada por la propiedad y/o por el director de la obra para llevar a cabo, durante la realización de la obra, las tareas que se mencionan en el artículo 6.

Artículo 3

Coordinadores - Plan de seguridad y de salud - Aviso previo

1. La propiedad o el director de obra designará a uno o varios coordinadores en materia de seguridad y de salud, tal y como se definen en las letras e) y f) del artículo 2, en el caso de obras en las que estén presentes varias empresas.

2. Antes de que comience la obra, la propiedad o el director de obra velará para que se establezca un plan de seguridad y de salud conforme a la letra b) del artículo 5.

Los Estados miembros podrán, tras consultar a los interlocutores sociales, establecer excepciones a las disposiciones del párrafo primero, salvo si se trata de trabajos que supongan riesgos específicos, tal y como se enumeran en el Anexo II.

En el Real Decreto 1627/1997 se indica lo siguiente.

«BOE» núm. 256, de 25/10/1997

Entrada en vigor: 25/12/1997

e) 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.

f) 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.

1. En las obras incluidas en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto, cuando en la elaboración del proyecto de obra intervengan varios proyectistas, el promotor designará un coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra.

2. Cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, el promotor, antes del inicio de los trabajos o tan pronto como se constate dicha circunstancia, designará un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

3. La designación de los coordinadores en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra y durante la ejecución de la obra podrá recaer en la misma persona

Como se puede apreciar, la referencia del R.D. 1627/1997 establece requisitos absurdos para que intervenga el coordinador en la fase de proyecto, lo que provocó que no se designara a ningún profesional en la fase de proyecto. En realidad, la labor del coordinador en esta fase, no ha sido analizada, ni se ha establecido propuesta concreta alguna. En la práctica se ha dejado vacío el apartado de funciones referido.

No obstante, en el documento del Consejo Gallego de la Arquitectura Técnica, se describe con plenitud las funciones a desarrollar, atinentes a la coincidencia de actividades de empresas distintas, con transferencias de riesgos entre aquellas, y que se detectan en función del programa de la ejecución de la obra.

El Sr. Mingo Pinacho consiguió su objetivo, y por tanto nunca se procedió a la identificación de los riesgos de coactividades, para su posterior eliminación. Los objetivos primordiales de la Directiva, no se conoce se hayan aplicado en España, al no disponerse programa de obra detallado, incorporado en el proyecto. Gracias a los subdirectores generales del año 1996, el coordinador en materia de seguridad y salud no ha ejercido aún la función prevista.

NECESIDAD DE UN PROCESO QUE GARANTICE LA CALIDAD FINAL

Los procedimientos de trabajo, el proyecto, y el sistema de gestión, deben garantizar que el director de ejecución de la obra pueda elaborar su plan de trabajo adaptado a la forma de ejecución. Debe hacerlo con antelación al inicio de su actividad, concretando las fortalezas y debilidades de su ejercicio profesional. Es evidente que un proceso abierto, tiene menos garantías de éxito debido a influencias externas imprevistas.

Como quiera que su actividad deberá deducirse de la programación que se establezca, el ejercicio profesional (D.E.O. ó C.S.S.) debe establecer sus propuestas técnicas, mucho antes de que se den por definitivas, por ultimado el proyecto, y dispuesto para su tramitación, licitación, y adjudicación.

Determinados y conocidos los deseos del promotor, el profesional arquitecto técnico, debe evaluar, y debe proponer, los servicios técnicos en función de aquellas condiciones impuestas, relacionándolo con la eficacia que desea el cliente. Este debe conocer, que los técnicos no pueden conseguir eficacia si el desarrollo previsto no acompaña; cualquier escenario no garantiza la calidad.

Los resultados siempre serán consecuencia de las decisiones y compromisos establecidos por el promotor, máximo responsable del proceso constructivo que se establezca.

¿QUÉ BENEFICIOS O RENTABILIDAD SE ESPERAN OBTENER?

El servicio profesional esmerado depende de las aportaciones de los demás participantes esenciales, todos ellos sin excluir a nadie, basándose en los conocimientos y experiencia del profesional contratado; éste pone los medios y su competencia, aunque la obtención de resultados escapa a su ámbito de influencia. Su gestión facilita que se obtenga la calidad, el coste y el plazo, aunque no lo garantiza. No basta el voluntarismo sino que "el equipo" y la integración de sus componentes, son los que pueden ayudar al logro común. Son elementos esenciales, entre otros.

1. Programa de obra adaptado a las tareas de cada empresa, y comprobación de coactividades temporales, para proceder en consecuencia a la calidad prevista.
2. Identificación de las coincidencias de coactividades empresariales, que puede producir transferencias de riesgos a trabajadores de otras empresas; para eliminar o reducir.
3. Sistemas de ejecución que permitan efectuar el autocontrol, y la verificación discrecional de la dirección facultativa, o laboratorio de control.
4. Comprobación de las desviaciones (deseadas o no) de plazos parciales, para evitar problemas de coincidencias no esperados
5. Comprobación de la adecuación de los sistemas constructivos y medios de uso común, a los planificados tanto respecto a equipos, medios auxiliares de la obra, mano de obra incluida en mano de obra indirecta, y otros complementarios.

¿COMO INVOLUCRAR EN LAS MEJORAS A LOS ARQUITECTOS TÉCNICOS EJERCIENTES?

Mediante la integración, todos los procesos de los agentes esenciales quedarán relacionados entre sí, lo que supondrá en la práctica favorecer el ejercicio profesional de cada uno de los sujetos participantes. Si a ello se une la implicación de todos ellos de manera efectiva, el resultado que se vaya obteniendo animará a todos para su respectiva aportación interesada. La mejor manera de vender la ayuda de "todos a todos", será el observar que la valoración y estima de la sociedad sobre los agentes esenciales irá creciendo en su propio beneficio.

El argumento principal de mejora sería:

1. Los procesos de trabajo serán menos complejos, y crearán menos dudas sobre la eficacia de los distintos procedimientos de trabajo
2. El reconocimiento social, creará opinión mejorada sobre la prestación de los servicios profesionales, y se percibirá especialmente

cuando se perciba la seguridad de obtener las prestaciones prometidas en el uso de la vivienda.

3. Los servicios técnicos no obligatorios, serán tenidos en cuenta por quienes deseen obtener resultados satisfactorios de la obra que realicen. La fiabilidad en los técnicos, sería resultante deseada por las respectivas profesiones.
4. Asegurar la calidad del servicio será motivación básica de las distintas profesiones participantes en el proceso industrial, lo que dará lugar a la concesión de reconocimientos a modo de índices o estrellas; aseguraría que ciertos profesionales tienen un nivel de calidad acreditados por los servicios prestados, y que serán así reconocidos por los respectivos clientes finales.

El futuro de un proceso industrial puede ser un nuevo escenario de trabajo, con nuevos retos, con mucho por crear, y con grandes expectativas de éxito, que no deberíamos desaprovechar. ■

