

Ramón Pérez Merlos, Graduado en Ingeniería Mecánica, es Director del Servicio de Prevención de Etosa.

“Todavía no nos hemos concienciado de que el establecimiento de condiciones seguras en la obra solo se puede realizar mediante la implicación de todos”

Etosa se constituye como empresa de la construcción en el año 1983, por iniciativa de los hermanos Ramón, Juan y Alfonso Segura Serrano. Comienza así su andadura un proyecto familiar, lleno de entusiasmo y con los objetivos claros de servicio y calidad a todos sus clientes. En su ya larga trayectoria profesional, Etosa ha construido un gran número de obras de todo tipo, convirtiéndose en una referencia en el sector. Para lograrlo, ha partido siempre de un compromiso claro e inequívoco con la prevención de riesgos laborales imponiendo una filosofía donde la seguridad y salud del trabajador es una parte inherente del proceso constructivo.

Pablo Orofino Vega

Coordinador de Área. Servicios Centrales. INSHT

Es un placer estar con usted y poder hablar de un tema tan apasionante como es la gestión preventiva en las obras de construcción. Nos gustaría conocer la perspectiva que tiene un profesional del sector que

siempre ha demostrado su interés y compromiso con la mejora de las condiciones de trabajo en una actividad tan compleja como es la construcción. Para comenzar, ¿podría decirnos cuál es su opinión acerca del

estado actual en el que se encuentra el sector en estos momentos?

Actualmente estamos en una situación difícil para la adecuada gestión de la seguridad y salud en la obra. Por un



lado, la situación de crisis que está viviendo el país, que se ha acentuado aún más en el sector de la construcción, ha provocado que las empresas tengan cada vez menos recursos para gestionar adecuadamente la prevención de riesgos.

Por otro lado, la propia idiosincrasia del sector, en el que se produce un cambio continuado de las condiciones de trabajo, casi "minuto a minuto", propicia que se incrementen los riesgos generados y que las medidas preventivas sean más difíciles de establecer en relación a trabajos en otros sectores donde los riesgos pueden ser importantes, pero no cambian en breves espacios de tiempo, por lo que esto puede facilitar la actuación sobre ellos. Si a lo anterior le unimos la importante interacción de em-

presas y trabajadores autónomos que se produce en las obras, cada una de ellas con sus inquietudes y sus intereses, en ocasiones esos riesgos vuelven a incrementarse debido al propio solape de trabajos. Todo esto, en definitiva, dificulta en mayor medida que en otros sectores la adecuada gestión preventiva y provoca falta de previsión y, por tanto, de planificación en muchos de los trabajos que se ejecutan en las obras, lo que deriva en ocasiones en el fatal e indeseado accidente.

En este contexto, ¿se puede justificar una menor inversión en prevención?

Todo lo contrario. Precisamente la particularidad del sector requiere una

dotación mayor de medios y de recursos. De hecho, muchas empresas de construcción tienen medios propios para la gestión preventiva, con técnicos de prevención incorporados en sus plantillas. Quizás no es una cuestión de recursos, que también, sino de cambio de mentalidad. Pienso que es necesario mejorar en todo el proceso de una obra. Sobre todo, hay dos momentos en los que queda mucho por hacer: primero en la fase inicial, en la elaboración del proyecto; aquí se debe mejorar mucho y establecer medidas para que se "proyecte con seguridad"; y segundo, en la fase de planificación previa de los trabajos, planificación que demasiado a menudo no se realiza o es insuficiente, pues requiere la colaboración e implicación de muchos agentes que intervienen en la obra y, quizá, salvo algunas excepciones, el sector escasee del necesario "trabajo en equipo".

Desde la óptica normativa, ¿qué particularidades destacaría de la aplicación de la "Directiva de construcción" en nuestro país?

Pienso que la transposición de la Directiva 92/57/CEE, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, ha tenido una serie de particularidades en el caso de nuestro país. En esencia, en vez de hacer una transposición casi literal, como han hecho otros países de la Unión Europea, nosotros hemos incorporado una parte de la Directiva pero mantenemos otra que deriva de la legislación que teníamos en España, como el RD 555/1986, que establecía la obligación de elaborar un estudio de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.

De esta manera, en España nos encontramos con que en las obras donde



existe proyecto es obligatoria la elaboración de dos documentos diferentes, el estudio o estudio básico de seguridad y salud (en adelante me referiré a ellos como estudio de seguridad), obligación del promotor, y el plan de seguridad y salud, que debe elaborarlo el contratista. La Directiva solamente hablaba del plan de seguridad, aunque debemos decir que lo que la Directiva entiende por plan de seguridad, en la legislación española, sería el estudio de seguridad.

Entonces, como empresa contratista, ¿qué piensa de la estructura actual que tienen los estudios de seguridad y salud en las obras?

La realidad de la obra nos indica que no es práctico elaborar el estudio de seguridad sin conocer los procedimientos de trabajo de los contratistas adjudicatarios. Quizá el estudio de seguridad debería convertirse exclusivamente en un pliego de condiciones donde se indiquen, a las empresas adjudicatarias de las obras, los requisitos mínimos que deben cumplir en cuanto a organización

preventiva; reparto por escrito de funciones y responsabilidades en materia preventiva de toda la línea jerárquica de contratistas y subcontratistas; reglas de control de acceso de las empresas; obligación de mantener reuniones de planificación preventiva; deber de vigilancia de las medidas preventivas previstas en el plan de seguridad y salud de la empresa contratista en toda la obra y de las subcontratas respecto de sus empleados; protecciones certificadas e instaladas de acuerdo a los manuales de instrucciones de los fabricantes; equipos de trabajo; medios auxiliares certificados e instalados de acuerdo a sus manuales de instrucciones, etc. También se podrían incluir instrucciones para cuantificar y valorar los diferentes costos reales de las medidas preventivas y para las certificaciones de esas partidas económicas. En definitiva, se trataría de establecer las reglas del juego para las empresas que van a intervenir.

Si se adopta esta fórmula, el estudio de seguridad debería poder realizarse en ocho o diez páginas, donde su autor

estipulase cómo quiere que se ejecute la obra e incluiría algún plano aclaratorio.

Para poder cumplir el planteamiento anterior, debo incidir en la importancia de que el proyecto lleve integrada la prevención de riesgos laborales. Si la confección del proyecto se realizase desde esta perspectiva, muchos de los riesgos que habitualmente se producen durante la ejecución de la obra habrían sido eliminados durante esta fase de redacción del proyecto. De esta manera evitaríamos muchos problemas posteriores.

¿Opina lo mismo sobre el plan de seguridad y salud?

Yo creo que el plan de seguridad y salud está bien definido en la legislación. El problema es que quizá el sector no ha entendido su finalidad y cuál debe ser el punto de vista durante su redacción. Muchos planes de seguridad y salud se han convertido en copias de los estudios de seguridad, con formato de proyecto (memoria, presupuesto, planos e incluso pliegos de condiciones) o en extensas evaluaciones de riesgos con infinidad de medidas preventivas generalistas, sin una estructura de procedimiento y sin seguir el proceso de ejecución de la actividad a realizar. Esto no tiene sentido.

Pienso que los planes de seguridad deben elaborarse como indica la Guía técnica, elaborada por el INSHT, sobre integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa, desde una perspectiva de procedimiento de trabajo, entendiendo por este "la forma especificada de realización de una actividad". Esta guía indica que "un procedimiento tendrá que incluir, como mínimo, qué y cómo debe realizarse (el método de ejecución). Convendrá especificar, además, su objetivo y (si pueden predeter-

minarse) otras precisiones relativas a su planificación (cuándo tiene que llevarse a cabo) y organización (quién debe hacerla). Por último, debe contener, cuando proceda, los datos o resultados de la actividad que han de registrarse”.

La última actualización de la Guía técnica del INSHT sobre obras de construcción incide en la importancia de integrar la prevención en el proceso constructivo, es decir, en sus procedimientos. En concreto, en su apéndice cuarto se propone una estructura del plan de seguridad y salud basada, esencialmente, en la definición de procedimientos de trabajo. ¿Cómo se relaciona esto con las evaluaciones de riesgos?

Un plan de seguridad y salud debe facilitar la aplicación coherente y coordinada de los procedimientos de trabajo que pondrán en práctica el contratista, las empresas subcontratistas y los trabajadores autónomos dependientes de él. El plan de seguridad y salud debe partir de dos documentos principales: el plan de prevención de riesgos laborales, elaborado por cada empresa (como origen de los procedimientos de trabajo de cada una de ellas); y las correspondientes evaluaciones de riesgos (con sus consiguientes planificaciones de las actividades), elaboradas por cada empresa respecto a sus propios trabajadores. Ello implica que se deban tener en cuenta estos documentos, pero siempre desde una estructura de procedimiento.

Incide usted bastante en este punto, ¿cree que esta es la vía para conseguir una prevención de riesgos laborales más práctica?

Claro. Desde mi punto de vista se ha olvidado el objetivo fundamental de cualquier documento de gestión pre-



venta: que sea entregado a los trabajadores que lo tienen que cumplir, “y que estos lo entiendan”. A veces nos empeñamos en hacer documentos farragosos, con medidas preventivas que contemplan todo lo que de alguna manera imaginamos que pudiese ocurrir, en muchas ocasiones para “curarnos en salud”. Es fundamental elaborar documentos reales y coherentes. Por un motivo muy sencillo: cuando se elabora un procedimiento de trabajo de un proceso, esto quiere decir que se han planificado los trabajos durante todo ese proceso. Esto requiere la implicación de muchos, pero es la única vía para establecer condiciones de trabajo seguras en las obras. El secreto de la mejora de la seguridad en las obras por parte de las empresas intervinientes es planificar, planificar y volver a planificar.

En noviembre de 2014, el INSHT publicó el documento “Directrices básicas para la integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras de construcción”. ¿Podría decirme cuál es la valoración que le merece este documento?

Tengo que decir que me han gustado bastante. Pienso que aportan diferentes aspectos, unos que llevamos tiempo demandando en diversos foros y otros que, por su novedad, son de extraordinario interés. A continuación mencionaré los que, a mi juicio, son más destacables.

En primer lugar, hay que subrayar la importancia de integrar la prevención de riesgos laborales en el proyecto, en caso de que lo haya, y su vinculación con el estudio de seguridad. Esto, extrapolable

también a las obras sin proyecto, es absolutamente necesario. Es inasumible que aproximadamente el 35% de los accidentes mortales en obras, dentro de la Unión Europea, estén relacionados con decisiones que tienen su origen en el proyecto, y no se refuercen las medidas para garantizar la integración de la prevención de riesgos laborales en esta fase.

También es de gran interés el deber *in eligendo* del promotor, mencionado en el documento. Pues, como indican las Directrices, el promotor tiene la obligación (y la responsabilidad) de elegir adecuadamente a los profesionales, al igual que lo hace cuando selecciona a otros agentes que van a intervenir en el proceso.

Respecto al promotor, todavía tiene una mayor importancia la necesidad de elegir bien cuando este no es un profesional de la construcción, es decir, cuando es alguien ajeno al sector de la construcción, hecho más habitual de lo que parece. Es imprescindible que se rodee de técnicos con una adecuada inquietud preventiva y formación en esta materia.

Otro aspecto esencial es la importancia, no solo de planificar, sino de “planificar bien”, avanzando de una vez por todas hacia la vía de los procedimientos de trabajo donde la prevención esté in-

tegrada en el proceso constructivo y no sea un añadido.

Se incide, también, en que la única vía para integrar realmente la prevención en todos los trabajos de obra es mediante la implicación de todas las empresas intervinientes. No sirve lo habitual, que es la entrega de todos hacia todos de información constituida, fundamentalmente, por evaluaciones de riesgos, planificaciones, información genérica para coordinación de actividades, etc. Lo ideal sería sentarse previamente y establecer los procedimientos y procesos a ejecutar con coherencia, sencillez y de la forma más concisa posible. Y esto solo puede realizarse mediante la implicación de interlocutores en cada empresa interviniente, interlocutores que en muchos casos deberán ser los servicios de prevención de las empresas involucradas, conjuntamente con los mandos de esas empresas. Todavía no nos hemos concienciado de que el establecimiento de condiciones seguras en la obra solo se puede realizar mediante la implicación de todos. Creo que estas Directrices básicas van en esta línea, indicando la obligación de la empresa subcontratista de transmitir al contratista información sobre sus procedimientos de trabajo, huyendo de recomendaciones del tipo “entrega de infinidad de documentos y firma por todas las partes para justificar esa coordinación de actividades” formal

pero, en la mayoría de los casos, de utilidad dudosa.

Por último, hay que resaltar el tratamiento que se le da en las Directrices a las obras sin proyecto. Interesantísima la recomendación de las Directrices de elaborar un documento llamado “Documento de gestión preventiva de la obra”, que sería el equivalente al plan de seguridad y salud de las obras sin proyecto.

Respecto a la última cuestión, en numerosas ocasiones los profesionales del sector han demandado unas orientaciones que pudieran servir de referencia a la hora de gestionar la seguridad y salud en el caso de las obras que no requieren la elaboración de un proyecto. El INSHT, en las citadas Directrices, ha optado por incluir algunas recomendaciones al respecto. ¿Qué destacaría en este punto?

Sinceramente me ha gustado mucho la valiente apuesta del INSHT en las Directrices comentadas anteriormente. Creo que este documento, independientemente de su nombre, que cualquiera podrá bautizar a su antojo, es un aspecto digno de destacar positivamente, y me explico. En la actualidad, en las obras sin proyecto se está exigiendo a las empresas una evaluación de riesgos de los trabajos a realizar, la planificación de la actividad preventiva y el plan de prevención. El documento de gestión preventiva de la obra es precisamente esto, la fusión de estos tres documentos en uno, pero en uno coherente, elaborado desde un punto de vista procedimental, es decir, desde un punto de vista donde se diga lo que se va a hacer, cómo, cuándo y con qué medios. Como indican las Directrices: un documento que permita planificar, organizar, coordinar y controlar las actuaciones y establecer procedimientos de trabajo. Y

Otro aspecto esencial es la importancia, no solo de planificar, sino de “planificar bien”.

obviamente esto se extraerá de los diferentes documentos de gestión de cada empresa; los ya mencionados. Pero en un ejercicio de coherencia, el INSHT intenta de una vez por todas mentalizar al lector de que se olvide de documentos genéricos, de evaluaciones de riesgos con listados de riesgos y de medidas preventivas sin estructura, sin orden ni concierto, ni distribución cronológica, que de ninguna manera aportan la información necesaria a los que después deberán cumplir estos procedimientos.

Son muchos los factores que influyen en la gestión preventiva de la obra. De todos ellos, ¿en qué puntos podría incidirse para facilitar la integración de la prevención de riesgos laborales en la gestión general de la obra?

En primer lugar, es necesario que la legislación sea clara y concreta; por ejemplo, la propuesta de un pliego de condiciones real de lo que el promotor va a exigir en la obra a las empresas adjudicatarias. Así conseguiremos que las reglas del juego estén claras, evitando competencias desleales y agravios comparativos.

Hay muchos frentes donde se podría actuar. Por ejemplo, se debería fortalecer la necesidad de la integración de la prevención en el proyecto y reformar la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social para que pueda ser objeto de infracción administrativa el hecho de que no se haya tenido en cuenta los principios de la actividad preventiva durante la elaboración del proyecto. Quizá sería necesario que el proyectista tuviese la obligación de establecer cómo se va a ejecutar lo que ha proyectado y, por qué no, cómo se va a mantener.

Si consiguiésemos actuar sobre el proyecto, una parte del camino esta-



ría solucionada. Después quedaría otra parte muy importante: conseguir que se planifiquen con seguridad todos los trabajos en la obra. Para ello, la implicación de la Dirección Facultativa de la obra, comenzando por el coordinador de seguridad en fase de ejecución (con el respaldo del promotor), y siguiendo por contratistas y subcontratistas, donde los mandos intermedios son claves, es fundamental para conseguir esa planificación. A todo esto debería unirse una mayor implicación y presencia de los servicios de prevención de las empresas intervinientes.

La figura de los mandos intermedios es de gran importancia también para el adecuado devenir de la obra. Quizá al recurso preventivo se le deberían dar las atribuciones apropiadas para realizar su trabajo y compensar su mayor responsabilidad, sin dejar al margen a aquellos a quien el empresario ha delegado parte de sus funciones en obra: estos mandos intermedios.

Usted ha ido citando diversos agentes que intervienen en una obra de construcción. Cada uno de ellos tiene un papel que desempeñar en la ejecución de la obra. En este sentido, ¿podría decirnos cuál debería ser la función principal de figuras tales como el coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución, del jefe de obra y del servicio de prevención de cada una de las empresas subcontratistas?

Bueno, en primer lugar pienso que no existen unas actuaciones o funciones concretas bajo las cuales cada profesional consiga hacer bien su trabajo. Por desgracia aquí todos actuamos bajo nuestro saber y entender, lo que interpretamos de la normativa y también, qué duda cabe, en base a nuestra experiencia. Es atrevido decir lo que otros agentes deben hacer; bastante tiene uno con realizar lo más decorosamente posible su trabajo. Pero respecto a los tres agentes por los que me pregunta



me voy a atrever a hacer unos breves comentarios.

El primero de ellos es el coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución. Es un figura compleja, que tiene una extraordinaria responsabilidad, siendo en muchos casos cuando se producen accidentes de trabajo en sus obras una de las figuras susceptibles de imputación en el proceso judicial. Sus funciones están definidas en el artículo 9 del RD 1627/1997, pero en ningún lugar se indica cómo tiene que realizar esas funciones. Seguramente lo que debe tener muy claro es que es un coordinador de actividades empresariales, es decir, coordina a empresas y debe establecer los cauces para que las empresas se coordinen entre ellas, mediante la ya mencionada "planificación previa de los

trabajos". Desde luego, para nada es el vigilante de seguridad de la obra, y la judicatura ya lo va entendiendo, aunque creo que para ello muchos coordinadores deben anticiparse aún más a las situaciones de riesgo que se van a producir durante el proceso de ejecución.

Respecto del jefe de obra, en la mayoría de los casos es el máximo representante del empresario contratista en la obra. Es en quien este generalmente delega en la obra, tanto en materia de ejecución como en materia de prevención. Por tanto, tiene el máximo poder y la responsabilidad de establecer las medidas (planificación y control) para conseguir que los trabajadores propios y de las empresas dependientes de él, así como los trabajadores autónomos, ejecuten los trabajos con seguridad. Por

desgracia, en ocasiones su implicación en materia preventiva es todavía escasa. La experiencia nos dice que las obras donde el jefe de obra está implicado suelen ejecutarse en unos adecuados niveles de seguridad.

Por último, como técnico de prevención, he de decir que se echa de menos una mayor presencia en las obras de los servicios de prevención de las empresas intervinientes. Hay decisiones y discusiones en la obra que los mandos intermedios de las empresas suelen solucionar sin necesidad de recurrir a sus servicios de prevención. Pero hay otras cuestiones en las que considero es muy importante su presencia y el asesoramiento a sus empresas clientes. Evidentemente esto implicaría un importante cambio en las actuaciones de los servicios de prevención, cuestión que creo es necesaria.

En algunos momentos, usted ha mostrado su inquietud en relación con la situación en la que se encuentran las Uniones Temporales de Empresas (UTE). ¿Qué reflexiones puede hacer al respecto?

Considero que es necesario regular las UTE para las obras de construcción. Hay muchos tipos de UTE, pero en muchos de los casos están formadas por empresas que perfectamente cumplen con la Ley de Subcontratación (artículos 4 y 5), y cada una de ellas aporta a la UTE su personal perfectamente definido (por escrito) en el propio acuerdo de constitución, con su correspondiente organigrama de la obra (jefe obra, encargado, técnico prevención, etc.). No parece que tenga demasiado sentido que, en obras donde la UTE no tenga trabajadores contratados, tengan que existir tantos planes de seguridad, aperturas de centro de trabajo y libros de subcontratación como empresas integrantes de la UTE.

Otro aspecto de gran importancia es la formación preventiva en el sector. ¿Cuál es su opinión en esta materia?

Creo que la formación en materia preventiva debe unificarse. No puede ser que un trabajador que realiza trabajos en obra, si pertenece al sector de la construcción, tenga que dar formación a sus trabajadores de al menos veinte horas, de acuerdo con el Convenio y, en cambio, si pertenece a otro sector con otro Convenio que no tenga regulada la formación preventiva, sea suficiente con un curso de muchas menos horas y sin unos contenidos mínimos establecidos. Quizá se debería regular por oficios, no por los convenios colectivos a los que pertenezcan las empresas de los trabajadores.

Por cierto, ¿en algún lugar dice que la formación del artículo 19, de acuerdo con la Ley 31/1995 y, sobre todo, la de los Convenios Colectivos tenga que impartirse de manera sólo teórica? Entonces, ¿por qué nos empeñamos en seguir impartiendo formación en aulas en vez de en obras o en simuladores de riesgos preparados para ello?

De todo lo dicho, parece difícil lograr un ajuste entre la documentación manejada en la obra y las actuaciones necesarias para implementar las medidas preventivas. ¿Cómo podría lograrse este equilibrio?

Como se ha comentado, no es fácil. Debemos aprender a realizar documentos sencillos, donde se eliminen las generalidades y las obviedades, y nos centremos en escribir la particularidad, lo que realmente se pretende hacer. Para ello, todos deben colaborar. Habría que evitar que, en caso de accidente, las exigencias se centraran en documentación genera-

En el sector, hay una creencia generalizada de que pedir mucha documentación evita responsabilidades; de ahí que se pidan extensos listados de documentación que en muchos casos no son necesarios ni obligatoria su exigencia.

lista en lugar de analizar la circunstancia concreta que dio lugar al siniestro.

En el sector, hay una creencia generalizada de que pedir mucha documentación evita responsabilidades; de ahí que se pidan extensos listados de documentación que en muchos casos no son necesarios ni obligatoria su exigencia. Esto propicia que actualmente el personal designado para prevención en la obra se haya convertido en un "gestor de documentación", estando más tiempo en la caseta de la obra que en la propia obra, que es donde debe estar, planificando y supervisando la adecuación de las medidas preventivas.

Para finalizar, le agradecería que nos hiciera un resumen de los factores que, a su juicio, podrían contribuir a una mejora de las condiciones de trabajo en el sector de la Construcción.

En mi humilde opinión, creo que se puede actuar preventivamente en una obra de construcción desde tres aspectos. El primero de ellos es la mejora de las protecciones colectivas, de los equipos de protección individual y de los medios auxiliares, entre otros. En segundo lugar, es necesaria una planificación preventiva antes de comenzar la obra y una coordinación e implicación de todos. Y, por último, hay que subrayar la importancia del

diseño seguro del proyecto, integrando la prevención de riesgos laborales en él.

Por separado, únicamente se conseguiría una mejora parcial de las condiciones de trabajo. Por tanto, sólo el logro simultáneo de todos esos aspectos sería la fórmula del éxito. Y esto sólo se consigue aplicando coherentemente la legislación (sin perjuicio de la necesidad de mejorar esta última en algunos puntos) y, sobre todo, cambiando la mentalidad y dándonos cuenta de que todos los agentes que intervenimos en una obra tenemos nuestra responsabilidad y, por tanto, somos necesarios para conseguir obras proyectadas de manera segura y ejecutadas mediante una planificación adecuada.

Efectivamente, la actuación conjunta de todos los agentes que intervienen en el proceso constructivo es clave para conseguir unas adecuadas condiciones de trabajo en una actividad tan particular como esta. Desde el INSHT, le agradecemos sus palabras y le animamos a continuar luchando para mejorar la calidad de vida de los profesionales que trabajan en el sector de la Construcción. Muchas gracias.

Toda la documentación del INSHT, citada en la entrevista, puede encontrarse en el sitio web: www.insht.es ●