

# La Prevención de Riesgos Laborales en las obras de construcción. Directrices básicas para su integración

**Pablo Orofino Vega.** Servicios Centrales. INSHT.

**Luis Rosel Ajamil.** Fundación Laboral de la Construcción.

**Agustín Vaquero Gallego.** Dirección General de Empleo. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

*El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) ha publicado recientemente el documento denominado “Directrices básicas para la integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras de construcción”. Presentar esas directrices es el objetivo de este artículo en el que los autores del documento dan a conocer su estructura, contenidos principales así como su utilidad.*

## INTRODUCCIÓN

Es de sobra conocido que el sector de la Construcción presenta una serie de peculiaridades, vinculadas fundamentalmente a su organización productiva, que lo diferencian del resto de las actividades. Una de las más significativas está ligada a la naturaleza del promotor. A diferencia de lo que sucede en el sector industrial, es usual encontrar promotores de obras cuya actividad habitual es totalmente ajena a la construcción. Este hecho es especialmente destacable en el caso de las obras en las que no es necesaria la elaboración de un proyecto.

Además, en las obras de construcción se da otra particularidad que tiene una gran importancia: la concurrencia de actividades y sujetos. Así, con carácter general, en las obras coexisten diferentes empresas y trabajadores autónomos que,

compartiendo un fin común, aportan a las mismas su propia política, es decir, su propia “forma de hacer”.

Semejante diversidad de sujetos y contrataciones entorpecen la comunicación, el orden, la atribución de las respectivas funciones así como el cumplimiento de las correspondientes obligaciones por parte de cada uno de ellos. A estas dificultades hay que añadir dos características intrínsecas a cualquier obra de construcción: la temporalidad de las actividades constructivas y el cambio continuo de las condiciones de trabajo. Todo ello incide también en la tipología y gravedad de los riesgos laborales generados en el desarrollo de esta actividad.

Por todo lo anterior, la gestión de la seguridad y salud en este ámbito debe atender a estos y otros factores, adaptándose a la idiosincrasia de un sector tan

particular. De ahí la necesidad de lograr una integración de la prevención de los riesgos laborales durante el desarrollo de todo el proceso constructivo para conseguir una gestión productiva y preventiva única y completa.

Para promover y facilitar esta integración preventiva en el proceso constructivo, el INSHT ha publicado el documento titulado **“Directrices básicas para la integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras de construcción”** (en el presente artículo se refieren como “Directrices Básicas”), cuyo análisis se presenta a continuación.

## ANTECEDENTES

En relación con la integración, en el año 2008 el INSHT publicó la denominada **“Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos labora-**

**les en el sistema general de gestión de la empresa".** El contenido de la misma es plenamente aplicable a las obras de construcción, salvo su apartado 4.6.3 dedicado a la *"Integración en la contratación de obras o servicios"*, tal y como señala el propio documento. Adicionalmente, el INSHT publicó dos Guías técnicas -sobre *"Criterios de calidad del servicio"* una y sobre *"Simplificación documental"* otra- que complementan la anterior y constituyen, en su conjunto, la opinión de la Institución en relación con la gestión preventiva desarrollada por las empresas (y administraciones públicas) de nuestro país.

Posteriormente, en 2013 se publicaron las *"Directrices básicas para el desarrollo de la prevención de los riesgos laborales en la empresa"*, con el objetivo de ordenar y sintetizar la información recogida en las guías indicadas en el párrafo anterior y aprovechar, al mismo tiempo, los contenidos incluidos en la sección normativa del portal web del INSHT.

Por otro lado, la Guía técnica elaborada por el INSHT sobre *"obras de construcción"*, que fue actualizada en el año 2012, se puede considerar el documento de referencia en relación con los criterios aplicables a la gestión de la prevención de los riesgos laborales en este ámbito. La mencionada guía, además de complementar cada uno de los apartados del RD 1627/1997 desde una perspectiva eminentemente técnica, incluye una serie de orientaciones encaminadas a facilitar una integración eficaz de la prevención en las obras de construcción.

Sobre la base de todo lo anterior, el INSHT ha elaborado el ya mencionado documento *"Directrices básicas para*



**la integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras de construcción"** cuyos objetivos principales son:

- a. Complementar las guías técnicas antes nombradas con unas orientaciones relativas a la integración de la prevención de riesgos laborales en el proceso constructivo.
- b. Facilitar la identificación de las actuaciones y obligaciones así como de la secuencia de pasos a seguir para gestionar la seguridad y salud en dicho proceso constructivo, desde su inicio hasta su finalización.

Es preciso señalar que, aunque para la redacción de las Directrices Básicas se ha tomado como referencia lo establecido en el RD 1627/1997 y en su Guía técnica, en las mismas se abordan determinados aspectos -en algunos casos controvertidos- que no se tratan en los documentos mencionados. Dado su

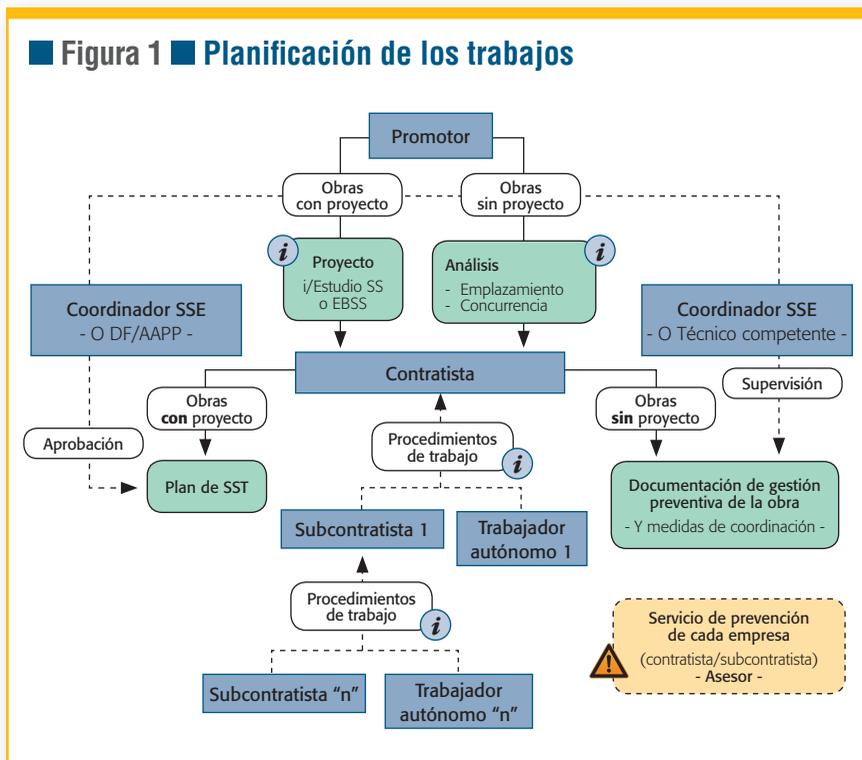
contenido, las referidas directrices están dirigidas a un público con amplios conocimientos, tanto del proceso constructivo como de la prevención de riesgos laborales.

## ESTRUCTURA GENERAL

Con el fin de facilitar el seguimiento del proceso constructivo en su conjunto, se ha optado -aun a riesgo de resultar, en ocasiones, repetitivo- por adaptar el texto del documento a la secuencia lógica de los pasos que han de emprenderse desde el *"inicio de las actuaciones y diseño de la obra"* hasta su *"finalización"*, entendiéndose como tal la entrega del objeto construido al *"usuario final"*. Esta estructura se completa con un último apartado en el que se recogen las consideraciones que afectan al proceso constructivo en su conjunto.

En el epígrafe denominado introducción, el documento incluye unas *"notas"* para favorecer su comprensión y utiliza-

■ Figura 1 ■ Planificación de los trabajos



ción. De este modo se proporciona al lector una serie de pautas que hacen posible un mayor aprovechamiento de la información contenida en el citado documento y permiten un acceso rápido y ordenado, por medio de enlaces, al contenido de la normativa citada así como al apartado que corresponda de las Guías técnicas elaboradas por el INSHT.

Por último, y como complemento del texto, se incluyen una serie de esquemas (uno por apartado) que sintetizan el contenido de cada una de las directrices básicas ligadas a las diferentes etapas del proceso constructivo. Sirva como ejemplo el esquema relativo a la etapa de "Planificación de los trabajos" (Figura 1).

## CONTENIDO: ASPECTOS MÁS RELEVANTES

Como ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el proceso constructivo abarca una serie de etapas perfectamente definidas en las que intervienen determinados agentes cuyas actuaciones influyen notablemente en la seguridad y

salud de la obra. A continuación se comentan las cuestiones más relevantes de cada una de estas etapas siguiendo la ordenación que se ha dado a las mismas en el documento.

### 1. Inicio de las actuaciones y diseño de la obra

La integración de la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción tiene que sustentarse en una labor fundamental de **cooperación** y **coordinación** entre el promotor, el proyectista y el coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto, cuando proceda su nombramiento. Ambas (cooperación y coordinación) deben iniciarse, incluso, con anterioridad a la redacción de dicho proyecto.

La figura del promotor es clave para conseguir unas condiciones de trabajo adecuadas. Sus obligaciones no deberían limitarse al cumplimiento de meros aspectos formales (financiación de la obra, designación de técnicos, contratación de empresas, etc.), sino que tendrían que ir

más allá, adoptando una **actitud proactiva en materia de seguridad y salud en el trabajo**, considerando y haciendo que se considere este aspecto en cualquier decisión que se adopte durante el desarrollo del proceso constructivo en su conjunto (por ejemplo, en el momento de seleccionar a un profesional para que elabore el proyecto).

En este contexto, cabe significar que la **falta de integración preventiva en el "diseño"** ya se puso de manifiesto en noviembre de 2008, en una Comunicación del Consejo a la Comisión de la Unión Europea sobre la aplicación de la Directiva 92/57/CEE (Obras de construcción), que señalaba lo siguiente: *"debido a que en la preparación del proyecto no se tiene en cuenta la prevención de riesgos laborales antes de que finalice la concepción, debe ponerse remedio a la falta de planificación de la prevención en la fase de ejecución. Este puede ser uno de los motivos de las tasas de accidentes extremadamente elevadas en este sector, en comparación con otros"*.

Nuestro país no es ajeno a esta situación. En numerosas ocasiones, en la fase de diseño no se tiene en cuenta la forma en la que se ejecutará la obra (procedimientos de trabajo, orden de ejecución de las tareas, etc.) ni las medidas de seguridad y salud necesarias para hacer realidad una determinada idea constructiva. En consecuencia, **un riesgo laboral no controlado desde el inicio puede transferirse a la fase de ejecución de la obra** e, incluso, a las condiciones de uso y mantenimiento posterior de lo construido. Desde la óptica productiva, un mayor tiempo invertido en la fase de diseño permitirá una ejecución más ágil y eficiente.

Resulta imprescindible implantar la prevención de riesgos en la propia esencia del proyecto, no sólo desde el punto

de vista documental sino con el compromiso del proyectista. No se puede olvidar que la acción preventiva tiene que nacer con la idea constructiva. En este marco, es necesario que el proyecto dé respuesta, al menos, a dos preguntas: **¿qué hay que hacer?** y **¿cómo se va a hacer?** Carece de sentido elaborar el estudio o estudio básico de seguridad y salud de una obra sin disponer de información previa sobre los procedimientos de trabajo que se llevarán a cabo durante su ejecución y que deberán estar definidos en el proyecto. Hay que subrayar que el **“procedimiento de trabajo”** es la herramienta clave que permitirá gestionar las actividades durante la etapa de ejecución y, por tanto, parece lógico dedicarle un tratamiento específico en el proyecto.

## 2. Contratación

El hecho de promover una obra de construcción lleva aparejada la asunción de una serie de obligaciones algunas de las cuales están relacionadas con la prevención de riesgos laborales. Su desconocimiento en esta materia no exime al promotor de sus responsabilidades y de ahí la importancia, durante la fase de contratación, de una **elección adecuada de los profesionales** que intervendrán en la obra de construcción. Es esencial que el promotor elija, designe o contrate a profesionales capacitados también en el ámbito preventivo (desde el técnico redactor del proyecto hasta las empresas y trabajadores autónomos que ejecutarán la obra).

Según lo dispuesto en el RD 1627/1997, se considerará “contratista” a la persona física o jurídica que asume contractualmente frente al promotor la ejecución de la totalidad o de parte de la obra. En este sentido, es interesante recordar la aclaración que la Guía técnica publicada por el INSHT hace respecto al término **“ejecutar”**: la ejecución debe

ser entendida en sentido amplio de forma que abarque cualquier intervención en la obra realizada por encargo del promotor (incluidas actividades de gestión de la misma). Esto conlleva la necesidad de analizar los cometidos de cada una de las empresas presentes en la obra de construcción (incluidas las empresas asesoras o gestoras) para poder identificar aquellas que pudieran ser consideradas contratistas o subcontratistas a los efectos del reglamento.

Resulta oportuno destacar aquellas circunstancias en las que el promotor recurre a la contratación directa de distintas empresas de forma que cada una de ellas asumirá las obligaciones que la normativa asigna al contratista. En este caso, la **presencia en la obra de varios contratistas** implicará mayores esfuerzos y dificultades para garantizar una correcta coordinación entre los intervinientes en la misma. Se hace, así, aún más necesario que el promotor fomente la planificación desde el inicio del proceso, es decir, desde la elaboración del proyecto.

## 3. Planificación de los trabajos

La falta de planificación de las operaciones necesarias para la ejecución de una obra es un error clave que genera improvisación y una asignación inadecuada de recursos durante la realización de las distintas fases. Es esencial una **planificación de los trabajos** asociados a la obra de construcción que contemple, de manera conjunta, los aspectos productivos y preventivos.

En el caso de las obras en las que sea necesaria la elaboración de un proyecto, parece no haber confusión alguna en este aspecto: el **plan de seguridad y salud en el trabajo** (en adelante, plan de SST) será el elemento vertebrador en el que se conjuguen ambos aspectos. Por

el contrario, pueden surgir algunas dudas cuando se trata de obras que no requieren la redacción de un proyecto. No obstante, al igual que en el caso anterior, el contratista tendrá que gestionar las actividades preventivas de la obra y coordinar las actuaciones de las empresas subcontratistas y trabajadores autónomos con los que haya contratado. En este sentido parece lógico disponer de un documento con un objetivo similar al antes mencionado plan de SST que, en las Directrices Básicas, se ha optado por denominar **“Documento de gestión preventiva de la obra”**.

El INSHT, en la Guía técnica y en las Directrices Básicas, incide sobre tres aspectos relevantes que son de aplicación, tanto al plan de SST como al documento de gestión preventiva de la obra:

- **Procedimientos de trabajo.-** Los documentos de gestión de la seguridad y salud en la obra estarán constituidos, en su mayor parte, por los procedimientos de trabajo que cada empresa pondrá en práctica durante la realización de la misma y en los que debe estar integrada la prevención de riesgos laborales.
- **Fuentes de información.-** Los documentos de partida de los que dispondrá cada empresa para elaborar sus procedimientos de trabajo son: el plan de prevención de riesgos laborales; la evaluación de riesgos; y la planificación de la actividad preventiva. Todos ellos, junto con la información específica de la obra en cuestión, permitirán elaborar procedimientos prácticos, sintéticos y adaptados a la realidad de la obra.
- **Transmisión de la información.-** Para la correcta elaboración del plan de SST o del documento de gestión preventiva de la obra, las empresas



subcontratistas y los trabajadores autónomos informarán al contratista con el que hayan contratado, tanto de los riesgos asociados a las actividades que cada uno de estos agentes vaya a realizar en la obra como de las medidas preventivas que es necesario implantar para lograr la eliminación o minimización de los mismos. En definitiva, desde el punto de vista práctico, esto implica la obligación de unos y de otros de transmitir correctamente al contratista la información sobre los procedimientos de trabajo que desarrollarán en la obra.

Mención aparte merecen aquellas obras que vayan a ejecutarse en centros de trabajo en los que se realice, simultáneamente, una actividad distinta a la de la propia construcción. Es decir, el caso de una obra de construcción que tiene lugar en un **centro de trabajo que permanezca "activo"**. Situaciones similares podrían darse cuando: concurren varios promotores en un mismo centro de trabajo; se ejecuten obras de construcción contiguas con posibles afectio-

nes mutuas; un único promotor promueva obras de construcción distintas que se vayan a realizar en un mismo lugar de forma simultánea o secuencial. En estos casos, el promotor deberá prever una "doble" coordinación de actividades empresariales. En las Directrices Básicas se describen estas circunstancias y se incluyen diversos ejemplos que pueden orientar a la hora de tomar decisiones en este sentido.

Por último, no hay que olvidar el papel que debe desempeñar el **servicio de prevención** de cada una de las empresas encargadas de la ejecución de una obra de construcción. Su función de asesoramiento y apoyo en materia preventiva tiene que verse reflejada en la actitud que muestre la respectiva empresa durante el transcurso de los trabajos. De hecho, en las obras pueden encontrarse miembros del servicio de prevención de contratistas o subcontratistas desempeñando funciones específicas dentro de las mismas, siempre compatibles con los cometidos que la normativa les tiene encomendados.

## 4. Ejecución

Todo lo reseñado en los apartados anteriores incide de manera determinante en la ejecución y dirección de la obra. Hay que evitar trasladar a esta etapa desorden, inseguridad, falta de calidad o de previsión y, en definitiva, un mayor coste que repercuta directa y negativamente en la prevención de los riesgos laborales durante dicha ejecución.

Respecto al **plan de SST**, dado que se trata de un documento "vivo", en las Directrices Básicas se hace especial hincapié en la necesidad de su **actualización** por parte del contratista en función del proceso de ejecución de la obra, de la evolución de los trabajos así como de las posibles incidencias que puedan surgir.

En las Directrices Básicas también se alude a la conveniencia de que en aquellas obras en las que no exista un **libro de incidencias**, por no ser necesaria la redacción de un proyecto, se utilice cualquier otro soporte documental para llevar a efecto el control y supervisión de las medidas de gestión de la seguridad y salud que se hayan establecido, en su caso, en el documento de gestión preventiva de la obra.

En relación con los **trabajadores autónomos**, se reitera su obligación de aplicar los principios de la acción preventiva y de cumplir con lo señalado en los apartados 1 y 2 del artículo 29 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

De igual modo, en el documento se recuerda cuál es la función principal del **coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra**: velar porque las empresas y los trabajadores autónomos que intervengan en la misma apliquen los principios de la acción preventiva. Desde el punto de vista operativo, esto comportará una

coordinación de las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo que se desarrollen en la obra.

## 5. Finalización

En esta fase, las Directrices Básicas recogen la necesidad de que el promotor, antes de recibir la obra, constate que el estado de la misma es **totalmente compatible con la utilización y el mantenimiento previstos**. Así mismo, se apunta a que el contratista tiene que dar traslado al promotor de toda la información que obre en su poder sobre las prescripciones necesarias para el uso y mantenimiento de la construcción en las debidas condiciones de seguridad y salud. Todo ello con el fin de que el promotor informe al usuario final sobre las instrucciones para llevar a cabo tal uso y mantenimiento.

También se recuerda que, en el caso de las obras enmarcadas en la Ley de Ordenación de la Edificación en las que sea necesaria la elaboración de un proyecto, esta información formará parte del **libro del edificio**. Si la obra en cuestión no requiere la elaboración de proyecto o no está encuadrada en el marco de aplicación de la citada ley, se sugiere que esta información la aporte el promotor a través de cualquier otro soporte documental.

Por lo general, a estas cuestiones no se les presta la atención debida y ello supone que, en determinadas ocasiones, resulte especialmente complejo adoptar unas medidas preventivas adecuadas durante la ejecución de las tareas asociadas al uso y mantenimiento del objeto construido.

Para finalizar, este apartado de las Directrices Básicas incluye un punto dedicado a las **actuaciones posteriores a**



## la recepción definitiva de una obra.

En principio, estas actuaciones serán consideradas nuevas y distintas de aquellas que conformaron la obra como tal.

## 6. Consideraciones comunes a todo el proceso constructivo

En este último epígrafe de las Directrices Básicas se mencionan todas aquellas cuestiones que pueden considerarse transversales al proceso constructivo. Dichas cuestiones se refieren a las siguientes materias: formación; consulta y participación de los trabajadores; ejecución de actividades consideradas como potencialmente peligrosas; mantenimiento/revisión de instalaciones y equipos; adquisición de maquinaria/productos; y subcontratación.

Como aspecto diferencial, y cierre de las Directrices Básicas, se propone la conveniencia de que cada empresa disponga en la obra de un **interlocutor** que facilite -a través de su mediación- una adecuada coordinación de actuaciones en el ámbito de la seguridad y salud. De otro modo resultaría compleja la adopción de

medidas de coordinación tales como reuniones, transmisión puntual de información, etc.

## CONCLUSIONES

Las Directrices Básicas que ha publicado el INSHT son una herramienta más para poder afrontar la gestión de la seguridad y salud en una obra de construcción. Una gestión que irá abocada al fracaso si no parte de una premisa fundamental: integrar la prevención en el conjunto de decisiones tomadas desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la obra. Con ese espíritu se abordó la elaboración de las directrices que se presentan en este artículo y que sería deseable que pudieran aportar algo más de luz a una actividad, la constructora, que entraña una especial complejidad en el ámbito preventivo.

**Nota:** El documento de Directrices Básicas puede descargarse de la página web del INSHT (dentro del apartado de Guías técnicas): [www.insht.es](http://www.insht.es) ●