

Gestión de la prevención en la ejecución de obras públicas.

Estudio comparado de las obligaciones y actuaciones desarrolladas por los coordinadores de seguridad y salud en fase de ejecución y los técnicos de los servicios de prevención ajenos

Health and Safety Management in Construction Sites.

Comparative study of the duties, practices and responsibilities
of Health and Safety coordinators and contracted safety managers

Carlos Arévalo Sarrate. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Profesor Asociado ETSICCP, U.P.M. Madrid (España). arevalo@imasp.net

Joaquín Ortega Herrera. Ingeniero de la Edificación
Jefe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de la Oficina Territorial de Trabajo de Ávila. Ávila (España). ortherjo@jcyl.es

Resumen: La gestión de la prevención en las obras de construcción permanece, casi quince años después de la promulgación del RD 1627/97, adoleciendo de una acusada falta de integración en el proceso constructivo. En el presente artículo, se analiza dicha situación desde el estudio pormenorizado de las competencias y obligaciones de los coordinadores de seguridad y salud y los técnicos de los Servicios de Prevención Ajenos de empresas constructoras, contando con el apoyo del estudio de campo realizado en ambos colectivos (estudio efectuado por la Oficina Territorial de Trabajo de Ávila de la Junta de Castilla y León en colaboración con la CONFAE –a la fecha pendiente de publicación–).

Palabras Clave: Seguridad y Salud; Gestión preventiva obras de construcción; Coordinador de seguridad y salud; Servicios de Prevención y Obras de construcción

Abstract: Almost fifteen years after the introduction of Royal Decree 1627/97, defining the main health and safety regulations at construction sites, there is still an acute lack of integration of health and safety management throughout the construction process. This article examines the situation by making a detailed study of the duties and obligations of health and safety coordinators and the contractor's safety managers and analyses the results of a field survey of both these agents conducted by the "Oficina Territorial de Trabajo de Avila de la Junta de Castilla y Leon" in collaboration with CONFAE (Employers Confederation of Avila).

Keywords: Health & Safety; Construction sites; Health & Safety Coordinators; Contracted safety managers and Prevention Services

1. Punto de partida

En el presente artículo se pretende analizar los **cometidos, funciones y actuaciones desarrolladas por los técnicos de los Servicios de Prevención y los coordinadores de seguridad y salud en fase de ejecución**, en adelante CSS/E, **en obras de construcción**. Se trata de dos figuras con **competencias y cometidos legales dispares** que **actúan por mandato y en representación de agentes diferentes** (el promotor

en el caso del coordinador, el empresario contratista o subcontratista en el caso del técnico de prevención). A pesar de ello, en la práctica, ambos colectivos parecen compartir un buen número de actuaciones en lo relativo a la gestión preventiva de las obras de construcción lo que merece un estudio detallado.

Para llevar a cabo el análisis predicado, se parte de los datos obtenidos en el estudio de campo desarrollado por los técnicos de la CONFAE y la Oficina Territorial de Trabajo de Ávila. A partir de los datos allí

obtenidos y de su confrontación y análisis comparado con lo establecido en la **normativa vigente**, se pretende obtener una serie de conclusiones que permitan caracterizar la situación actual en lo que respecta a este particular.

Además, a través de dicho análisis se pretende posibilitar la **identificación de comportamientos y situaciones** que, bien por su desajuste con lo normado, bien por sus conclusiones prácticas, puedan ser consideradas como desaconsejables para una **gestión preventiva mínimamente ordenada**. Por último, se incluyen un conjunto de **recomendaciones concretas orientadas a clarificar y potenciar las respectivas actuaciones de ambos colectivos en aras de la mejora preventiva del sector de la construcción**.

2. Análisis técnico-jurídico de las competencias legales de ambos agentes y de la situación actual del sector al respecto

2.1. Descripción de las funciones, competencias y obligaciones del coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución

En lo que se refiere al **coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución**, tanto el RD 1627/97 como la Directiva 92/57 CEE que lo inspira, perfilan la definición funcional de este agente como un técnico que, desde la dirección facultativa, se ocupe principalmente **organizar y gestionar aquellas situaciones y actividades en las que concurren trabajadores y/o empresas ajenas**. De esta manera, la participación de este técnico en las obras únicamente resulta obligatoria cuando su ejecución sea compartida por dos o más empresas y/o trabajadores autónomos.

A partir de esta definición fundacional (regular las co-actividades que, de acuerdo a lo previsto en la Directiva, concentran buena parte de la dificultad preventiva y del riesgo de las obras de construcción), el propio Decreto confiere al Coordinador una serie de **competencias y funciones** (entre las que destaca la aprobación del plan de seguridad y salud de las obras).

En la misma línea, se debe destacar que las competencias preventivas que el RD 1627/97 otorga al coordinador están más relacionados con la **puesta en común y gestión concertada de la actuación preventiva de las empresas participantes en la obra** (pues

- **Agente técnico del promotor (independiente del empresario)**
- **Vinculado a la concurrencia de empresas y/o Trabajadores Autónomos**
- **Funciones consultivas: *promover, coordinar, organizar...***
- **Funciones ajenas a las vinculadas al deber general de prevención de las empresas responsables de la ejecución de la obra (formación, información, planificación, vigilancia de condiciones de trabajo...).**

Fig.1. Atributos y funciones del coordinador de seguridad en fase de ejecución.

sus funciones se definen en las acciones de “coordinar” y “organizar”), **que en la definición y/o implantación de medidas o procedimientos preventivos en la obra**. Dichas competencias, que en virtud de lo normado debieran resultar ajenas al coordinador, se **limitan a la esfera empresarial** y, por lo tanto, son propias de los técnicos y responsables de las empresas (jefes de obra, técnicos de prevención, recursos preventivos...).

Todo ello no significa que, en la práctica y todavía en demasiadas ocasiones, no se observen situaciones en las que los coordinadores de seguridad, bien por desconocimiento, bien por un exceso de celo, **participan directamente de funciones exclusivas y propias de la gestión empresarial** (en concreto en lo que se refiere a la planificación preventiva de las actividades contratadas o, incluso, en el control de las condiciones de trabajo existentes en la obra). Dichos comportamientos, no sólo suponen una clara extralimitación de sus funciones propias, sino que acaban por **conferir a la gestión preventiva de las obras de construcción unas dosis de confusión, cometidos compartidos y falta de orden** que, sin duda, resultan **tan características del sector como poco deseables y eficaces en materia preventiva**.

Así mismo, es preciso consignar que la **dependencia que el coordinador guarda hacia la figura del promotor de la obra** no se basa únicamente en los principios reglamentarios ya comentados. Por el contrario, la Ley 54/03 de Reforma del Marco Normativo en Prevención de Riesgos Laborales, determinó con rotundidad tal dependencia al **responsabilizar directamente al promotor** (Art. 12.24 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social) de los eventuales incumplimientos de su coordinador.

“En este marco, cada agente debe asumir aquellas obligaciones que le corresponden. El Coordinador/a no debe sustituir a otros agentes ni puede suplir sus carencias en esta materia; por tanto, la intervención del Coordinador/a carecerá de efectividad si cada uno de los agentes involucrados no toma conciencia de su papel y trabaja por cumplir sus obligaciones, por asumir sus responsabilidades”.

“Aunque nadie duda que el Coordinador/a no puede ejercer la función de la vigilancia de la salud, a menudo se espera de él que lleve a cabo una evaluación de riesgos, una planificación de la Seguridad de la empresa o sencillamente, se da por cierto que la formación del personal u otros cometidos, son funciones que debe realizar el Coordinador/a de Seguridad cuando todo ello debe hacerlo la empresa desde su servicio de prevención, según prescribe la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales y sus modificaciones posteriores.”

Si bien se puede afirmar que en la **mayor parte de los promotores públicos** de cierta entidad dichos principios son atendidos desde la propia licitación de los servicios de coordinación, lo cierto es que dicha situación se antoja todavía muy lejana en los **pequeños promotores y un buena parte de los promotores privados**. En estos últimos casos, todavía se percibe que la coordinación de seguridad se concibe como una actuación sin valor específico que, a menudo, se diluye en el resto de actuaciones técnicas a desarrollar por los arquitectos e ingenieros técnicos de la obra sin que, todavía, el promotor haya interiorizado la necesidad/conveniencia de controlar o exigir el cumplimiento de determinadas prescripciones o estándares de actuación a dichos técnicos.

Esta situación llega a su máxima expresión cuando todavía se comprueban situaciones en las que el promotor incluso llega a exigir al empresario contratista la contratación y abono de los servicios de coordinación. Dicha práctica no sólo resulta contraria a la norma, sino que supone imposibilitar, de facto, que el técnico en cuestión pueda acometer de manera cabal el cumplimiento de sus deberes específicos.

Idéntica consideración merecen aquellas prácticas en las que algunos promotores, por desconoci-

Fig. 2. Definición del Coordinador de Seguridad y Salud, Guía OSALAN (1).

miento de las competencias y funciones del coordinador que tienen que contratar, incluyen en el mismo contrato del coordinador la realización de labores de **vigilancia de las condiciones de trabajo de las obras** al requerir, en dichos casos, bien la puesta al servicio del promotor y del coordinador de unos “*vigilantes de seguridad*”, bien la elaboración de **fichas o partes de visitas continuas en las que se reflejen las posibles deficiencias de la obra**.

Todo ello no supone, claro está, que el Coordinador de Seguridad y Salud no deba visitar las obras con **asiduidad** pues sin dicho control le resultaría imposible desarrollar sus **funciones propias de organización de la coordinación de las actividades concurrentes** y, sobre todo, de exigencia a las empresas responsables de la ejecución de las obras de la **necesaria definición y planificación de sus respectivas actividades preventivas en la obra**.

2.2. Análisis de las funciones, competencias y obligaciones de los técnicos de Servicios de Prevención Ajenos en el ámbito de las obras de construcción

En primer lugar, es preciso consignar que el principio básico de **integración de la prevención en la organización productiva de las empresas** obliga, de facto, a que las éstas cuenten con procedimientos y sistemas de gestión preventiva independiente de la concertación de Servicios de Prevención Ajenos como entidades especializadas complementarias.

En base a ello, se debe considerar que las actuaciones a desarrollar por los técnicos de los Servicios de Prevención están, en muchos casos, **supeditadas a las actuaciones concretas que la empresa concierta**

Fig. 3. Errores y Malas Prácticas del promotor en la contratación de los servicios de coordinación de seguridad en fase de ejecución.

- **Trasladar la designación y/o el abono de los honorarios del Coordinador al empresario contratista.**
- **Incluir en las prestaciones contratadas con el coordinador la participación de vigilantes de seguridad.**
- **Exigir al coordinador de seguridad que lleve a cabo, en la práctica, actuaciones de vigilancia de las condiciones de trabajo de la obra.**

en materia preventiva. De esta forma, y a diferencia del caso del coordinador, las actuaciones concretas a desarrollar por parte de estos técnicos dependerán tanto del contrato celebrado con cada empresa como de las particularidades organizativas y preventivas de ésta.

A todo ello, es preciso sumar el hecho de que la mayoría de las empresas participantes en el sector de la construcción (3) han recurrido al Servicio de Prevención Ajeno como modelo organizativo en materia preventiva. Ello ha llevado, de manera general, a que la mayoría de dichas empresas hayan considerado la prevención como “algo ajeno” a su propia gestión entendiendo que, en realidad, contando con dicho concierto se cumplían todas sus obligaciones preventivas. Como consecuencia de ello, resulta frecuente que ni siquiera la empresa atiende al contenido del concierto firmado con el Servicio de Prevención Ajeno suponiendo, en general, que la mera contratación del mismo es suficiente sin necesidad de concretar o completar las tareas encomendadas a los técnicos de dichos servicios con la (siempre) necesaria gestión propia de la materia.

Como consecuencia de estas situaciones, el escenario habitual en lo que respecta a las actuaciones de los Servicios de Prevención Ajenos en el sector de la construcción debe ser considerado como ciertamente mejorable pues, en muchos casos, la empresa se ha limitado a firmar el concierto sin siquiera informar, controlar o exigir al Servicio de Prevención Ajeno, mientras que éstos han limitado sus actuaciones estrictamente a lo previsto en el concierto suscrito (independientemente de que dichas actuaciones, generalmente debido a lo exiguo de las cantidades a abonar y la falta de iniciativa preventiva de ciertas empresas, no cubran en absoluto el núcleo de obligaciones preventivas de dichas entidades).

Por último, es preciso señalar que esta situación ha sido claramente percibida por el legislador que, vía RD 337/2010, obliga a que los conciertos a suscribir- especialmente en el sector de la construcción- incluyan todas las actividades y actuaciones preventivas a acometer por la empresa señalando, además, si éstas se conciertan con el Servicio de Prevención Ajeno o, en su caso, son asumidas por personal y responsables de las empresas. De esta manera, se pretende lograr que la indefinición preexistente no motive, en la práctica, la inacción de la empresa en materia preventiva.

- Procurar la integración de la prevención en la actividad productiva del empresario en la obra.
- Definición y aplicación de los procedimientos de gestión preventiva en la obra.
- Elaboración del Plan de Seguridad y Salud o, en su caso, la Evaluación de Riesgos de los trabajos a acometer.
- Control de las condiciones de trabajo existentes en la obra.

Fig. 4. Principales cometidos de los técnicos de los Servicios de Prevención Ajenos en las obras de construcción (dependiendo, en su caso, de las actuaciones que le delegue el empresario).

3. Análisis de los datos obtenidos en el estudio de campo realizado

a) Características del estudio de campo realizado.

- Total de Coordinadores de Seguridad encuestados: 75. De ellos 66 ejercían como arquitectos técnicos y técnicos profesionales libres y los 9 restantes lo hacían desde empresas consultoras.
- Técnicos de Servicios de Prevención encuestados: 13.

b) Resultados en las actuaciones desarrolladas por los Coordinadores de Seguridad y Salud.

1. En relación con el perfil y las actuaciones desarrolladas en la práctica por parte del global de coordinadores encuestados.

a) Conocimientos y Formación

- La práctica totalidad de los técnicos encuestados cuentan con formación en materia de prevención si bien se observan distorsiones relevantes en el tipo de formación recibida pues apenas el 25% del total de coordinadores encuestados cuentan con formación específica de coordinador siendo mayoritaria, por el contrario, la formación general de técnico superior en prevención de riesgos laborales (RD 39/97).
- Se observan también insuficiencias en lo que se refiere a la formación de los técnicos en asuntos de carácter técnico-preventivo como son la maquinaria o los materiales tóxicos y peligrosos (en los que los porcentajes de encuestados que declaran no contar con los conocimientos necesarios superan el 50%).

b) Actuaciones previas al comienzo de la obra:

- Se confirma que la entrada y participación de estos técnicos en la obra **resulta tardía** pues en general, no participan en la fase de proyecto ni siquiera en lo que se refiere al Estudio de Seguridad y Salud (situación que ocurre en el 54% de los coordinadores encuestados).
- Adicionalmente, y en la misma línea, se denota una falta de consideración de aspectos previos al comienzo de las actividades pues se estima relevante el porcentaje de coordinadores que bien **desconocen la ubicación y situación del solar o terrenos en los que se ejecutará la futura obra** (cerca del 34% de los encuestados), los **servicios afectados** que discurren por los mismos (desconocidos para más de 43% de los coordinadores encuestados) o la **naturaleza de los terrenos** en los que se desarrollarán los trabajos (pues más del 77% desconoce el estudio geotécnico del proyecto).

c) Gestión de la planificación preventiva de las obras (plan de seguridad):

- Por un lado, resulta especialmente llamativo que en un porcentaje nada desdeñable (próximo al 40%) sea el propio Coordinador de Seguridad y Salud el que **elabore el Plan de Seguridad** en lo que se constata como una **irregularidad ciertamente notoria**.
- Adicionalmente, y en la misma línea, se denota una falta de seguimiento sobre el contenido del Plan de Seguridad y Salud cuando **más de un tercio** de los coordinadores consultados afirman que ni exigen adaptaciones al **Plan inicialmente presentado por el empresario contratista** ni, en su caso, solicitan actualizaciones del mismo en aquellas ocasiones –claramente habituales– en las que se modifican las condiciones de trabajo previstas en el Plan inicial.
- Por último, se constata que la gran mayoría de los coordinadores consultados (más del 77%) **no controlan económicamente** la partida de seguridad y salud prevista en el proyecto de ejecución ni participan de su certificación. Esta situación se considera como poco procedente, si bien no es menos cierto que la deficiente regulación normativa de este particular no facilita, en todo ca-

so, tal seguimiento o participación en la certificación de las medidas realmente dispuestas en obra.

d) Actuaciones relacionadas con la gestión preventiva de la obra.

- En lo que respecta la coordinación de actividades empresariales, **llama poderosamente la atención que un alto porcentaje** (más del 52% de los encuestados) **no organice reuniones de coordinación** y que cerca del 40% no asista a éstas.
- Igualmente, **no parece coherente ni aceptable que altos porcentajes de los técnicos consultados ni conozcan a las subcontratas presentes en la obra** (casi el 58%), ni conozcan a los **técnicos de los servicios de prevención** de las empresas (70%), ni, por supuesto, **hagan partícipes a éstos** de la gestión preventiva de la obra (80%).
- En cuanto al **control de las condiciones de trabajo**, y a pesar de que la normativa no otorga al Coordinador competencia alguna a este respecto, llama la atención que un **buen porcentaje de los encuestados considere preciso llevar a cabo la vigilancia de las condiciones de trabajo existentes** (25%) o llegue a visitar las obras a diario (lo que afirma casi el 50% de los encuestados).
- Por último, tampoco parece procedente que existan **casos** (10%) en los que los coordinadores **imparten formación a los trabajadores** o que resulten mayoritarios los casos en los que dicho técnico informa a los mismos (situación que se da en casi el 77% de los encuestados).

2. En relación con la adscripción del técnico a una empresa consultora o el ejercicio de la coordinación como profesional independiente. Un último aspecto a reseñar en relación con las cuestiones planteadas al colectivo de coordinadores radica en las diferencias apreciadas entre aquellos coordinadores (generalmente de obra pública) que ejercen sus competencias desde **ingenierías especializadas**, de aquellos que las llevan a cabo desde el **ejercicio particular de la profesión** (generalmente en obras de edificación privada).

A este respecto, el estudio realizado permitir establecer las siguientes conclusiones:

- En cuanto a las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de sus competencias se destaca que los técnicos adscritos a ingenierías especializadas parecen contar con un **patrón de actuación más definido** que pasa por las siguientes etapas:
 - En la práctica totalidad de los casos, exigen la **adecuación del Plan de Seguridad y Salud** antes del comienzo de las obras (88% de los encuestados frente al 56% en el caso de los técnicos independientes).
 - **Organización y celebración de reuniones de coordinación** (que se dan en el 67% de los encuestados adscritos a ingenierías frente al 43% en el caso de los profesionales libres).
- Se constata un **similar grado de confusión en cuanto al desempeño de ciertas funciones ajenas a las propias de coordinación** (la mayoría de los coordinadores encuestados- profesionales libres y adscritos a empresas) asumen que el control y vigilancia de las medidas dispuestas en la obras forma parte de sus deberes.
- Llama la atención que otro deber claramente empresarial, como es el de **información a los trabajadores**, se acometido por un porcentaje relevante en ambos colectivos y, especialmente, en el de los que acometen la coordinación desde el ejercicio libre de la profesión (80% en el de profesionales libres frente al 34% de los técnicos de empresas consultoras).

c) Resultados obtenidos en relación con la actuación de los Técnicos adscritos a los Servicios de Prevención Ajenos

- a) En relación con el nivel de conocimientos y formación.
- La práctica totalidad de los técnicos encuestados (cerca del 93%) cuentan con **formación en materia de prevención habilitante para el desarrollo de las funciones de nivel superior en prevención**. Esta situación es lógica y natural si consideramos las actuaciones que dichos profesionales deben llevar a cabo de acuerdo con lo previsto en el RD 39/97. Apenas un 7,7% de los técnicos encuestados limitan su formación a la de **nivel intermedio**.

CSS/E

- **Incorporación tardía al proyecto y a la obra**
- **Disfunciones detectadas:**
 - **Elaboración del Plan de Seguridad (40%)**
 - **Falta de seguimiento del Plan de Seguridad (33%)**
 - **Ausencia de participación en Reuniones de Coordinación (40%)**
 - **Asunción funciones de formación e información (empresarial)**

Fig. 5. Principales conclusiones obtenidas en relación con la actuación de los coordinadores de seguridad en fase de ejecución.

- Al contrario que lo que ocurría en el caso de los coordinadores, **los técnicos de los Servicios de Prevención afirman que cuentan con conocimientos técnicos más que suficientes para el ejercicio de sus funciones** (porcentaje absoluto del 100% en relación con la suficiente formación en aspectos tales como maquinaria, medios auxiliares y sustancias peligrosas).

b) Gestión de la planificación preventiva de las empresas constructoras y de las obras.

- No parece lógico que mientras que la práctica totalidad de los técnicos encuestados llevan a cabo la **evaluación de riesgos** de la empresas (85%), su **planificación de la acción preventiva (92%) y de las obras (77%)**, el **Plan de Seguridad y Salud sólo se elabore por dichos técnicos en un 46% de los casos consultados** (máxime si consideramos que este documento concreta la gestión preventiva de la obra y que, además, previamente han confirmado que se elaboran las evaluaciones de riesgos de las mismas).
- Por último, en un 15% de los casos, **directamente se desconoce el contenido del Plan de Seguridad y Salud de la obra** lo que, en definitiva, da una idea del escaso éxito real del actual modelo de gestión de la prevención en las obras de construcción.

Fig. 6. Principales conclusiones obtenidas en relación con la actuación de los técnicos de los Servicios de Prevención Ajenos que actúan en construcción.

Técnicos SPA

- **Insuficiente participación en la gestión preventiva de la obra**
- **Disfunciones detectadas:**
 - **Desconocimiento del Plan de Seguridad (15%)**
 - **Ausencia en la coordinación de empresas en obra (33%)**
 - **Desconocimiento Coordinador (mutuo)**

c) Actuaciones relacionadas con la gestión preventiva de la obra.

- En lo que respecta la coordinación de actividades empresariales concurrentes se constata que **únicamente un tercio de los consultados ejercen actuaciones de tal tipo en la obra**, desconociendo más del 62% de los encuestados la identidad de las empresas participantes en las actuaciones.
- Al igual que ocurre con los coordinadores, el **desconocimiento mutuo entre ambos colectivos resulta llamativo** (cerca del 50% de los técnicos consultados desconoce la identidad de los coordinadores y, en general, no participan de sus reuniones).
- En cuanto al **control de las condiciones de trabajo**, se denotan ciertas disfunciones pues si bien la gran (92%) afirma controlar la aplicación de la planificación preventiva de las empresas constructoras, las visitas de control a los principales y más peligrosos centro de trabajos en las que participan éstas (las obras), **se reducen a una periodicidad semanal (38%) o mensual (23%)**.
- Por último, las actividades mayoritarias que llevan a cabo estos técnicos en las obras son las de **formación** (entre 76% y 92%) y la **información a los trabajadores** (100%).

4. Aspectos críticos relativos a las competencias y actuaciones concretas desarrolladas por ambos colectivos

a) Conocimientos y formación de los técnicos.

Se observan **desajustes relevantes** en lo que se refiere a los estándares formativos de los técnicos consultados que desempeñan funciones de **coordinación de seguridad y salud** pues **sólo un 25% afirma contar con la formación específica necesaria para ejercer dichas funciones específicas**. A este respecto, llama la atención que una labor ya plenamente implantada en las obras de construcción desde hace más de diez años, no exija (más allá de las recomendaciones emitidas en la Guía Técnica del INSHT) una **formación específica lo suficientemente concreta y adaptadas a las particularidades de las actuaciones a llevar a cabo**.

A todo ello se une, sin duda, la inexistencia de un **sistema oficial de homologación y/o acreditación de**

técnicos competentes para desarrollar las labores de coordinación en materia de seguridad y salud.

b) Actuaciones concretas desarrolladas por los coordinadores de seguridad y salud.

Las principales disfunciones observadas en los resultados analizados son:

- La **incorporación de dichos técnicos a la inmensa mayoría de los proyectos resulta muy tardía**. Resulta casi absoluta la **inactividad preventiva en la fase de proyecto** (en la que se originan buena parte de los riesgos de la futura obra), reduciéndose, en el mejor de los casos, dicha actuación a la elaboración del Estudio de Seguridad y Salud. Dicha incorporación tardía **no sólo imposibilita la evitación de riesgos en fase de diseño**, sino que **facilita los altos porcentajes de desconocimiento de la situación previa de las obras** (solar o traza) o de la presencia de **servicios afectados por la ejecución de las tareas**.
- Se constata una **notoria confusión** en relación con las **competencias y funciones a poner práctica en la obra por parte del colectivo de coordinadores**. Así, se desarrollan habitualmente labores claramente incompatibles con la propia definición legal de dicho técnico (pues participan de la elaboración del Plan de Seguridad y Salud - que no es sino la planificación preventiva de la empresa contratista en la obra-, de la formación de trabajadores y de vigilancia de las condiciones de trabajo-competencias, todas ellas, incluidas en la esfera de gestión del empresario).
- En contraposición, parece también **frecuente desatender parte de sus cometidos específicos** como pudiera ser la exigencia de un contenido válido para los Planes de Seguridad que aprueban, el velar por la actualización del contenido del mismo o la organización de la coordinación de actividades empresariales en la obra (difícil logro si se desconocen las empresas subcontratistas y/o los técnicos de los servicios de prevención que participan en la obra).

c) Actuaciones concretas desarrolladas por los técnicos de los Servicios de Prevención.

- En primer lugar, resulta llamativo que dichos técnicos- organización preventiva de las empresas

constructoras- **no participen** directamente, en muchos casos, en **las actividades de mayor riesgo que desarrollan éstas**. Así, se estima ciertamente ineficaz que, supuestamente debido a la exclusión de los trabajos concertados o por malos motivos de presunto ahorro para la empresa que los contrata, no se cuente en la práctica con **la participación efectiva en la obra de estos técnicos en las obras**. En base a ello, se estima que difícilmente se logrará un avance en la gestión preventiva de las actividades de las empresas contratadas si no existe o **no se facilita la actuación real de su organización preventiva** (mayoritariamente externalizada en este sector) **en el centro de trabajo que constituye cada obra de construcción**.

- En cuanto a las actuaciones llevadas a cabo en el sector, se entiende que éstas se acaban limitando principalmente a **aspectos formativos e informativos** y que, en muchos casos, también acaban por excluir la propia planificación preventiva de cada centro de trabajo- obra- lo que, sin duda, **constituye un signo más de los cuestionables resultados del actual modelo normativo**.
- Por último, la ya señalada "desconexión" de las actividades en ejecución en cada obra se constata también a través del **mutuo desconocimiento** que rige la relación entre los técnicos de prevención y los coordinadores de seguridad del promotor.

5. Propuestas orientadas a mejorar la eficacia del actual modelo de gestión preventiva

- a) En relación con las **competencias y funciones específicas de ambos colectivos** se denota que el actual **modelo normativo de organización preventiva en las obras resulta fallido** pues, en la práctica, opta por **solapar o compartir funciones entre agentes y técnicos que actúan desde persona jurídicas independientes** (promotor y empresas constructoras). Así mismo, el sistema actual **no termina por favorecer la integración de la prevención en la gestión productiva de la obra** cuando, en la práctica, la gran mayoría de las empresas del sector terminan por descansar dicha gestión en especialistas externos que, bien por los conciertos es-

tablecidos bien debido a las condiciones en que éstos se suscriben, **dificultan la debida participación directa de dicho expertos en la gestión de cada obra**.

Ante esta situación, se debería optar por **aclarar y especificar las respectivas competencias de los agentes**, en vez de solapar o compartir funciones de manera desordenada. Por lo tanto, se estima muy necesario tratar de **deslindar funciones y competencias** de los dos colectivos analizados de forma, que en la práctica, se logre una actuación eficaz por cada una de las partes implicadas.

Adicionalmente, se debe consignar que la **debiada independencia que el Servicio de Prevención Ajeno debe respetar con respecto de cualquier tipo de actuación que le pueda llegar a relacionar con las empresas a las que presta dicho servicio** (Art. 17.c. RD 39/97).

Igualmente, **no parece lógico ni procedente que se puedan acumular simultáneamente en un mismo técnico las dos funciones** de técnico de prevención de la/s empresa/s contratista/s y la de coordinador de seguridad del promotor pues, **ni siquiera en aquellas obras acometidas por un promotor-constructor, resultan funciones compatibles**.

b) En relación con el **Coordinador de Seguridad**, se realizan las siguientes propuestas:

1. Tal y como se ha comentado, se estima indispensable el establecimiento de un **sistema oficial de homologación y acreditación** de estos técnicos de forma que se concreten los requisitos formativos y de experiencia que, específicamente para desarrollar dichas labores, deben reunir los técnicos.
2. Se considera también procedente que la actuación de este técnico se integre, al menos en proyectos de entidad, **en la fase de diseño de la obra**¹. Sólo de esta forma se logrará la necesaria evitación de riesgos en esta fase

(1) La Directiva 92/57 CEE que motiva el RD 1627/97 basa parte del modelo de gestión preventiva en la gestión preventiva del promotor, del proyectista y del coordinador de seguridad y salud en la fase de diseño de la obra.

además de un **análisis técnico-preventivo riguroso del proyecto de la obra.**

3. Por último, parece oportuno reforzar el enfoque de sus actuaciones hacia **aquellas que justifican su presencia en la obra: la concurrencia de actividades y empresas.**

c) En lo que se refiere a las actuaciones y competencias de los **Servicios de Prevención en las obras de construcción** y las labores concretas desarrolladas por sus **Técnicos de Prevención**, se considera que:

- Se debe **fortalecer la presencia y actividad de los citados técnicos** (organización preventiva del empresario) en las obras. Se debe huir del modelo de gestión preconizado para actividades de fácil estandarización (como es la industria) e implantar **sistemas de gestión preventiva específicos por cada obra** de forma que, en función de la **magnitud y peligrosidad de las actividades a ejecutar**, se asigne de manera obligatoria un sistema y un organigrama preventivo.

- Adicionalmente, se entiende necesario, en aras de la tan mentada y perseguida **integración de la prevención**, regular e impulsar **mecanismos destinados a facilitar en las obras de construcción la colaboración directa y continua** entre los responsables de producción de la obra (jefe de obra, jefes de producción) y los técnicos de prevención asignados a las mismas.

Por último, y en la línea de lo ya comentado, se debe reseñar que tanto en el caso del **coordinador como en el de los Servicios de Prevención Ajenos** de empresas del sector de la construcción será el agente que contrata los citados servicios (el promotor y los empresarios respectivamente), el que responderá- al menos en vía administrativa- de las **posibles negligencias o falta de eficacia de la actuación de dichos técnicos**. Todo ello, no hace sino reforzar la **necesidad de que dichos agentes establezcan procedimientos** destinados tanto a garantizar la **correcta elección de dichos técnicos** como, en la práctica, a **supervisar el grado de cumplimiento de los estándares de actuación previstos en los respectivos contratos** mediante los que se articule su labor en obra. ♦

Referencias:

- (1) PRADERA DIÉGUEZ, Javier et AL; "Guía práctica del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de obras de construcción"; Bilbao; OSALAN, INSTITUTO VASCO DE SEGURIDAD Y SALUD LABORALES; año 2007; 43 págs. ISBN 978-84-95859-43-3.
- (2) "Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción"; Madrid; INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; año 2003; 43 págs. ISBN 84-7425-657-7.

-(3) "Informe sobre la accidentalidad laboral en el sector de la construcción. Sistema Delt@ 2003-2005"; Madrid; SEOPAN; año 2007; 227 págs.

Bibliografía relacionada:

- SANCHEZ DE LA ARENA, Miguel Ángel; "Seguridad y salud en las obras de construcción". Madrid: Editorial La Ley, 2001; ISBN: 8497251180.
- GARRIDO HERNANDEZ, A. "La Seguridad Laboral en la Construcción, ¿una meta inalcanzable?"; Madrid: Editorial Leinfor Siglo XXI; 2005; 246 p. ISBN: 9788495560117.
- ARÉVALO BARROSO, Ángel; "Seguridad y salud en la construcción. Visión crítica del sistema"; In-

- geniería y Territorio; Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; año 2003, Nº 64, tercera época. Monografía dedicada a seguridad y salud en la construcción, p. 4 - 9.
- ARÉVALO SARRATE, Carlos; "Exigencia de responsabilidades legales en materia de prevención en la construcción de obras públicas"; Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera; año 2010, Nº 173, p. 8-29. ISSN 0212-6389.
- CASTAÑEDA GARCIA, Rafael; "Reflexiones sobre seguridad y salud en obras públicas contratadas"; Madrid; Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Colección Senior Nº 34. Año 2003; 531 págs; ISBN: 9788438002797.