

TESIS DOCTORAL

TITULO: MODELO DE GESTIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA ARMADA

AUTOR: MIGUEL ÁNGEL ZAPATA LOBO

RESUMEN DESCRIPTIVO:

El título de la tesis puede hacer pensar que su ámbito de aplicación es únicamente la Armada, pero lo cierto es, que dicho ámbito es el de su estudio, por lo que sus resultados son extrapolables, no sólo a cualquier ejército del Ministerio de Defensa, sino a cualquier Administración Pública, ya sea Central, Autónoma o Local.

Esta circunstancia sucede, porque gran parte del peso del análisis legislativo lo soporta la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y el Reglamento 1098/2001 que lo desarrolla, junto con el RD 1627/1997 de ámbito nacional y obligado cumplimiento en materia de seguridad y salud en todos los proyectos de obras construcción, incluidos los de las Administraciones Públicas.

Otras disposiciones de ámbito nacional sirven para acompañar el desarrollo de esta investigación, junto con normativa específica para el Ministerio de Defensa, que acota ciertos ámbitos para su interpretación y desarrollo, pero que no hace que su resultado sea excluyente en su aplicación para el resto de Administraciones, como se ha indicado. Para ello, basta con eludir dichas exigencias particulares para que sea posible esa aplicación general.

El título obedece al rigor de la fuente de los datos utilizados para el análisis estadístico, fruto de su recopilación durante 16 años, entre el 2001 y el 2016 ambos inclusive, y como consecuencia de la observación durante el trabajo del día a día en la oficina de supervisión de proyectos de la Dirección de Infraestructura de la Armada, motivo por lo que la tesis toma dicho nombre.

Durante este tiempo se vino observando, que pese a la existencia de normativa de ámbito nacional en materia de seguridad y salud en las obras de construcción desde 1997, y que es también de aplicación a las Administraciones Públicas, ciertos aspectos que deberían haberse normalizado, se eluden de forma sistemática, mientras que otros parecen ser ignorados o incorrectamente aplicados, dando como resultado, que el cumplimiento de la normativa de carácter preventivo en los proyectos para las obras del citado ámbito es meramente formal, perdiendo estos documentos su eficacia preventiva.

Precisamente, una de las inquietudes por la que surge esta investigación es, la conocida circunstancia de que, más de la mitad de los accidentes mortales en las obras de construcción, no sólo en la Administración, son consecuencia de una mala planificación o defectos en fase de proyecto, como se explica en la motivación de la tesis.

Todo parece indicar, por la bibliografía consultada, que tales incumplimientos no son un mal endémico de la Armada, sino que son generales en toda la Administración y que alcanza también a la actividad privada. Este hecho se ratificó en la jornada técnica "Sector de la Construcción: Retos e Innovaciones", que el 25 de septiembre de 2019 se celebró en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, tras la cual se entró en conversaciones con dicha institución, la cual se interesó por este trabajo y sus investigaciones paralelas, lo que desembocó en una reunión el pasado 17 de diciembre de 2019.

Tras dicha reunión, se ha creado el compromiso de seguir colaborando y considerando los planteamientos de esta tesis, contando con mi asesoramiento para el posterior desarrollo de la citada Institución cuando se planteen informes o recomendaciones de esta problemática en el ámbito de la Administración.

Esto pone de manifiesto, que las conclusiones que esta tesis tiene un marcado carácter práctico, de aplicación eficaz e inmediata, lo que la Armada también está comenzando a implantar en sus procedimientos de revisión y supervisión de proyectos de obras de construcción.

El trabajo pone de manifiesto, que la profusa normativa de los distintos ámbitos concurrentes que le afectan, Administración pública, prevención de riesgos, competencias y atribuciones profesionales, y sus regímenes sancionadores en cada caso, hacen que la compatibilización de todas estas disposiciones sea compleja, llegando en ocasiones a ser contradictorias y entrando en un conflicto, no sólo en su posible interpretación, sino en su aplicación efectiva.

La investigación se afronta desde dos líneas fundamentales:

- Una eminentemente técnica, donde se analizan las prescripciones documentales, estableciendo un criterio objetivo de alcance de contenidos, sobre el que determinar un carácter de mínimos respecto del citado RD 1627/97.
- Otra de marcado carácter legislativo, donde se analizan las distintas disposiciones de cada ámbito, y que influyen en la correcta aplicación de los mínimos técnicos antes establecidos, entrando en aspectos procedimentales, así como de las competencias y atribuciones de los técnicos que forman parte en estos procesos, lo que se hace, como ya se ha indicado, sobre la base de la Ley 9/2017 y el RD 1098/2001.

Con estas dos líneas, claramente definidas y analizadas en detalle, se procede a realizar un estudio estadístico entre las fechas antes indicadas (2001-2016), de 248 informes de supervisión de los estudios de seguridad y salud elaborados para los proyectos de obras de construcción de la Armada.

El análisis arroja resultados preocupantes, ya que pese a que los criterios objetivos de los alcances documentales que se establecen conforme a la vigente normativa son, los exigibles con carácter de mínimos, existe un bajísimo índice de aceptación en primera instancia, por sus carencias, en las dos tipologías documentales recogidas en el RD 1627/1997, con un 4,62% en estudios básicos de seguridad y un 8,20% en estudios de seguridad.

Junto a este preocupante índice de cumplimiento de contenidos, aparece la dificultad de aplicación específica en de normativa, entre la LSCP 9/2017, el RD 1098/2001 RGLCAP, el RD 1627/97 y el RDL 5/2000 sobre la Ley de infracciones y sanciones de orden social, dejando en la ambigüedad la aplicación de ciertos aspectos normativos de importancia relevante, especialmente en el caso en que la figura del promotor es la Administración.

Se realiza un análisis detallado de los procedimientos, mediante flujogramas y diagramas de Gantt, dónde puede observarse la complejidad de algunos procedimientos, y donde se presentan incidencias, conflictos o incompatibilidades en la aplicación normativa.

Se argumenta y respalda cada propuesta en base a la aplicación de la ley, buscando siempre preservar la responsabilidad de la Administración, el estricto cumplimiento de las normas y la libertad con idoneidad, como mandato de la Administración para velar por la mayor seguridad de lo que realiza.

Como conclusión de todo este análisis, se ha elaborado un modelo de gestión, que se materializa en 4 procedimientos, 3 tipo formulario (check-list) y uno tipo aplicación informática (hoja Excel).

Los tres primeros sirven para depurar la idoneidad de la designación de técnicos competentes para la elaboración de estos documentos, y para velar por un contenido mínimo de los mismos conforme a las exigencias normativas. Por un lado, de normativa de ámbito general, el RD 1627/1997, y por otro, de ámbito particular del Ministerio de Defensa, la Instrucción 55/2011 de SEDEF. El cuarto es una herramienta de apoyo para la oficina de supervisión de proyectos, que optimiza los tiempos de supervisión y homogeniza los criterios para dicho trámite.

Se trata de un trabajo inédito, pionero e innovador. Pese a la conocida siniestralidad de la construcción como consecuencia de estos aspectos antes del inicio de la obra, ninguna Administración había tenido la iniciativa de comprobar el nivel de cumplimiento de los documentos de carácter preventivo de sus proyectos de construcción.

La investigación pone de manifiesto, la ya indicada complejidad de compatibilización y de aplicación de algunas normativas en el caso de la Administración Pública, lo que tampoco ninguna de las Administraciones afectadas, ha analizado previamente para resolver los conflictos existentes.

Esta investigación dispone de indicios de calidad, más allá de la relevancia y solvencia de los colaboradores y directores de esta tesis.

- En septiembre de 2018, la Revista "Informes de la Construcción", del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), publicó en su volumen 70 (n. 551); pp. 1-9. ISSN 0020-0883. <https://doi.org/10.3989/ic.58255>, el artículo de mi autoría "*Incumplimientos más habituales que comparten los estudios y estudios básicos de seguridad y salud en las obras de construcción de la Armada, respecto a las exigencias del Real Decreto 1627/1997*", donde se desarrollan parcialmente aspectos de esta investigación.
- En marzo de 2019, presenté en el 4º Congreso Internacional de Innovación Tecnológica en Edificación (CITE 2019), celebrado en la Escuela Técnica Superior de Edificación de la Universidad Politécnica de Madrid, la ponencia con el nombre "*Reflexiones sobre el alcance de los contenidos en los estudios y estudios básicos de seguridad y salud en el RD 1627/1997*" y que amplía parcialmente algunas de las conclusiones de esta tesis, demostrando la posibilidad de aplicar de modo general sus conclusiones, no sólo en el ámbito de la Armada.

Es por todo ello, la aportación de este trabajo es eminentemente práctica, no sólo desde el punto de vista estadístico, donde se ponen de manifiesto los conflictos que genera la ineficacia documental en esta materia, sino porque establece criterios objetivos para paliarlos y corregirlos, siendo un valor activo para la Administración en la mejorar de sus procedimientos, y contribuir a la disminución de la siniestralidad laboral en las obras de construcción de su ámbito en la fase que le afecta.