

**XORNADA TECNICA**

**OBRAS DE CONSTRUCCION SEN PROXECTO E DE EMERXENCIA**

**SEGURIDADE E SAUDE EN OBRAS DE EDIFICACION SEN PROXECTO**

**PONENTE: ANTONIO CARBALLO COUÑAGO, Arquitecto Técnico- Ingeniero de Edificación**

**Septiembre de 2.016**

Las obras de construcción en las que no es legalmente exigible contar con proyecto técnico vienen suscitando, de forma recurrente, dudas respecto de la documentación en materia de seguridad y salud que han de disponer, tanto para su tramitación en la procura de la preceptiva licencia de obras como para el cumplimiento de la normativa relacionada con la prevención de riesgos laborales. Dudas que surgen entrono a los estudios y planes de seguridad así como en lo referente la designación de coordinador en materia de seguridad y salud, dado que existe la creencia errónea de que, este tipo de obras, están excluidas de obligaciones en materia de gestión preventiva.

El presente documento tiene por objeto esclarecer, en la medida de lo posible, dichas dudas en base a los textos legales en vigor así como a las respuestas dadas, por los organismos competentes, a preguntas formuladas sobre esta materia.

## 1.- COORDINADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD

Comenzaremos por la figura del Coordinador en materia de Seguridad y Salud por considerar que la figura de un facultativo, en general, y, si la situación lo requiriese, la de un Coordinador en particular son de la máxima importancia como se verá a lo largo de esta exposición.

Con anterioridad a la publicación del RD. 171/2004 el criterio recogido en el acuerdo adoptado por la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo* al respecto, así como el expresado en la *Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción*, ha sido que solamente era obligatoria la designación de coordinador en materia de seguridad y salud en las obras que contasen con proyecto y, por ende, con dirección facultativa. Criterio, probablemente sustentado en la definición que del coordinador se hace en el *RD. 1627/1997 de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción*, refiriéndose al mismo como al “*técnico competente integrado en la dirección facultativa*”, al entender que si no existe dirección facultativa tampoco existiría coordinador.

Dicho criterio fue modificado tras la entrada en vigor del *RD. 171/2004 de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales*, puesto que, de no hacerlo, se daría la paradoja de que las obras de construcción sin proyecto serían los únicos centros de trabajo en los que, interviniendo varias empresas, no existirían medios de coordinación.

Este RD. 171/2004, establece que la figura del coordinador deberá existir, siempre que se dé la concurrencia de trabajadores de distintas empresas en un mismo centro de trabajo; concretando, además, en su disposición adicional primera, que en las obras de construcción **los medios de coordinación serán los establecidos en el R.D. 1627/1997** cuyo ámbito de aplicación, por otra parte, no se ciñe solamente a las obras con proyecto.

Según consulta realizada por la Dirección general de Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Dirección General de Trabajo/Subdirección General de Ordenación Normativa, esta contestó, en fecha 29-10-2008, con la interpretación siguiente:

- *Existe la obligación legal de que **en cualquier tipo de obra**, no solo de las que tenga obligación normativa específica de contar con proyecto, de que **el promotor debe designar un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, siempre que en la misma intervenga mas de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos.***

## 2.- DOCUMENTACION PARA LA GESTIÓN PREVENTIVA EN FASE DE EJECUCION DE OBRA

### 2.1 Definición del objeto de la obra

En una obra en la que no se requiere la elaboración de proyecto, se produce un vacío documental que dificulta sobremanera la elaboración de los documentos preventivos. Con tal motivo, a efectos prácticos, y dada la persistencia por parte de algunos municipios en exigir la presentación de “estudios o estudios básicos de seguridad y salud”, en obras sin proyecto, para la obtención de la preceptiva licencia de obras; en su momento, el *Consello Galego de Aparelladores, Arquitectos Técnicos i Enxeñeiros de Edificación* adoptó la decisión de dotar del rango de proyecto a los documentos denominados **Memoria Técnica Valorada** o **Estudio Técnico** en los que se define técnicamente, y se valora económicamente, la obra a realizar, para, de este modo, flexibilizar, sin desnaturalizar, las prescripciones del RD. 1627/1997.

Es decir, con este planteamiento, la memoria Técnica Valorada o el Estudio Técnico se asimilan a proyectos, entendiéndose que de este modo se está dando soporte racional y cuasi-legal a la elaboración del estudio o estudio básico de seguridad y salud correspondiente.

Criterio este que no se corresponde con el de la Administración, tal y como esta se ha manifestado por medio de un Oficio de fecha 29 de octubre de 2008 elaborado por la Subdirección General de Ordenación Normativa dependiente de la Secretaria General de Empleo y la Dirección General de Trabajo, en la que manifiesta entre otras cosas: “[...], **el estudios de seguridad y salud configurado en el Real Decreto 1627/1997 sólo tiene sentido en el marco del proyecto de ejecución como medio de garantizar la coherencia entre las soluciones constructivas y las soluciones preventivas.[...].**”

### 2.2. Identificación de riesgos y evaluación en su caso

Tanto el estudio como el estudio básico de seguridad y salud son documentos surgidos al amparo del “RD 1627/1997 de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción”, y ambos carecen, como ya se ha dicho, de sentido a no ser en el marco de un proyecto de ejecución tal y como establecen los artículos 5.3; 5.4; y 8 del referido Real Decreto y por lo tanto no cabe su exigencia por parte de Administración alguna.

Sin embargo el hecho de no existir proyecto no puede ir en detrimento de la seguridad y salud en los trabajadores por lo que deberá acudir al resto de Legislación en la materia a fin de ver que documentación será preceptivo elaborar en estos casos.

Veamos:

### **2.2.1- Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995)**

*Artículo 16: Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva, entre otras cosas dice:*

[.....]

*“Los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos, que podrán ser llevados a cabo por fases de forma programada, son la **evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva**” [.....]*

Es decir, de entrada, al menos se ha de exigir una evaluación de riesgos y una planificación preventiva.

### **2.2.2- RD. 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales en materia de coordinación de actividades empresariales**

Art. 10.2:

*“Antes del inicio de la actividad en su centro de trabajo, el empresario principal exigirá a las empresas contratistas y subcontratistas que le acrediten por escrito que han realizado, para las obras y servicios contratados, la evaluación de riesgos y la planificación de su actividad preventiva.”*

Según los Artículos 7 y 8 del RD 171/2004, en el caso de un promotor que ejecuta una obra – con o **sin proyecto** - recurriendo a la contratación de **varios contratistas** sin relación laboral entre ellos, está obligado a informar a los empresarios concurrentes sobre los riesgos propios del centro de trabajo que puedan afectar a las actividades por ellos desarrolladas, las medidas referidas a la prevención de tales riesgos y las medidas de emergencia que se deben aplicar.

Si en el centro de trabajo no intervienen trabajadores pertenecientes al titular del mismo (promotor), las obligaciones anteriores, devienen en el empresario principal (el contratista) el cual partiendo de su Plan de Prevención de Riesgos Laborales; Evaluación de Riesgos y Planificación de la Actividad Preventiva ha de informar al resto de empresarios concurrentes de los riesgos que le pueden afectar a la actividad por ellos desarrollada. Información, esta, que el titular del centro de trabajo deberá garantizar que se ha producido.

Lo que ocurre, como prácticamente en toda la legislación en materia preventiva, es que la normativa deja lugar a distintas interpretaciones utilizando expresiones ambiguas como: suficiente; relevante; etc.; verbos en tiempo condicional y traslado de responsabilidades

del contratista al promotor. Todo lo cual hace recomendable y, en algunos casos, imprescindible la intervención de un técnico con competencias en la materia.

### **2.2.3. Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención**

Según el artículo 1.3 del Real Decreto 1627/1997, *las disposiciones del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, se aplicarán plenamente al conjunto del ámbito contemplado en el apartado I, sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en el presente Real Decreto.*

El apartado I, al que hace referencia, dice lo siguiente: *El presente Real Decreto establece, en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, las disposiciones mínimas de seguridad y de salud aplicables a las **obras de construcción.***

Según el Artículo 9 del Real Decreto 39/1997, *la planificación de la actividad preventiva incluirá, en todo caso, los medios humanos y materiales necesarios, así como la asignación de los recursos económicos precisos para la consecución de los objetivos propuestos.*

Consecuentemente toda empresa organizará su actividad preventiva con arreglo a alguna de las modalidades que contempla el Real Decreto 39/1997, lo que determina la existencia de un Plan de Prevención único, cuyos instrumentos esenciales de aplicación son la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, independientemente del número de centros de trabajo en los que los trabajadores de la empresa presten sus servicios.

Dado que en las obras pueden ejecutarse actividades no recogidas en la evaluación general de la empresa (las correspondientes a las subcontratas, entre otras) y que cada obra demanda una planificación diferente, se deduce de ello la necesidad de que **la evaluación de riesgos debe ser adecuada a cada obra.**

### **2.2.4- Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura o de reanudación de actividades en los centros de trabajo.**

*Artículo 2. Plazos de presentación y datos de la comunicación.*

*2. En las obras de construcción incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, la comunicación de apertura del centro de trabajo deberá ser previa al comienzo de los trabajos, deberá exponerse en la obra en lugar visible, se mantendrá permanentemente actualizada en el caso de que se produzcan cambios no identificados inicialmente y se efectuará únicamente por los empresarios que tengan la condición de contratistas conforme al indicado real decreto.*

*[(.....)]. La comunicación se cumplimentará según el modelo oficial que figura en el anexo (partes A y B) y contendrá los siguientes datos e informaciones:*

[.....]

*Junto a dicho modelo deberá adjuntarse el Plan de seguridad y salud cuando el mismo sea exigible conforme al Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, acompañado de su correspondiente aprobación, conforme al artículo 7 de dicho real decreto. **Si no fuera exigible el plan de seguridad y salud, se acompañará de la correspondiente evaluación de riesgos.***

Relacionado con lo anterior procede la puntualización de que **el coordinador en materia de seguridad y salud no tiene competencias para valorar si una evaluación de riesgos es adecuada o no**, ya que la gestión preventiva se ajusta al R.D. 39/1997 (Reglamento Servicios de Prevención), si bien deberá considerar este su aplicación en la gestión preventiva de la obra.

Basada en la evaluación de riesgos se deberá elaborar, por parte del contratista, un documento que contenga la organización y planificación de la gestión preventiva de forma similar a como se hace a la hora de elaborara un Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo.

#### **2.2.5 Directrices básicas para la Integración de la Prevención de los Riesgos Laborales en las Obras de Construcción. (INSHT Noviembre 2014)**

En Noviembre de 2014, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicó las *Directrices Básicas para la Integración de la Prevención de los Riesgos Laborales en Obras de Construcción* dentro de las cuales surge la referencia a un nuevo documento denominado *“Documento de Gestión Preventiva de la Obra”*

Se trata de un documento consultivo, no vinculante, que considero que debería de elevarse al rango de Norma, puesto que con el mismo se cubriría ampliamente el vacío existente en las obras sin proyecto. De todos modos el que no sea obligatorio no implica que no se pueda exigir por parte del Coordinador en materia de Seguridad y Salud, si lo hay claro está.

A pesar de lo idóneo de este Documento de Gestión Preventiva, su interpretación, cómo ocurre con el R.D. 171/2004, puede no resultar sencilla para un promotor ocasional para el cual se establecen – en ambos textos – ciertas responsabilidades en su toma de decisiones en relación con la prevención, cómo se puede ver en los apartados 8 y 9 del epígrafe 2. *INICIO DE LAS ACTUACIONES Y DISEÑO DE LA OBRA* y los apartados 7 y 8 del epígrafe 4 *.PLANIFICACIÓN DE LOS TRABAJOS.*

Con lo que en este tipo de obras sin proyecto acometidas por un promotor “no profesional” cobra especial relevancia la intervención - no reglada actualmente - de los profesionales que se habrían de encargar del diseño y ejecución de la obra, como ocurre en las obras con proyecto.

El descargar toda la gestión en la figura del contratista, en este tipo de obras, frecuentemente conduce al fracaso dado que normalmente se trata de empresas de muy poca entidad organizativa cuya capacidad va poco más allá del cumplimiento formal, y en grado mínimo, de sus obligaciones en materia preventiva, puesto que no suelen ver el “valor añadido” de un trabajo hecho en condiciones seguras y saludables.

### 3.- EJECUCION Y SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PREVENTIVA EN OBRA

Durante la ejecución de la obra, y dando por sentado que intervendrá un Coordinador en materia de Seguridad y Salud, la gestión preventiva no difiere de una obra con proyecto, tal y cómo se expone a continuación:

#### 3.1 Comunicación de apertura del Centro de Trabajo

La Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura o de reanudación de actividades en los centros de trabajo, en su Art. 2.2., dice que *“si no fuera exigible el plan de seguridad y salud, se acompañará de la correspondiente evaluación de riesgos”*.

Por tanto la obligación de comunicación de apertura del centro de trabajo tampoco está condicionada por la existencia o no de proyecto.

#### 3.2 Información a subcontratistas y trabajadores autónomos

El contratista habrá de informar a sus empresas subcontratistas y trabajadores autónomos sobre las medidas de coordinación que deberán ponerse en práctica. Al no disponer de plan de seguridad y salud, parece lógico que dicha información se materialice, entre otros medios, a través de la entrega de una copia de la parte que corresponda del documento de gestión preventiva de la obra.

#### 3.3 Libro de Incidencias

En obras sin proyecto, el Libro de Incidencias no es exigible dado que su existencia está determinada por la aplicación del R. D. 1627/1997 para obras con plan de seguridad y salud aprobado.

Lo anterior no es óbice para que en las relaciones entre coordinador, empresas y trabajadores autónomos presentes en la obra, se habilite el empleo del Libro de Incidencias como parte del procedimiento documental preciso para una adecuada gestión de la prevención adaptada a las características de la misma. Algo que además se ve reforzado por lo siguiente:

- Las modificaciones introducidas en el RD. 1627/97 por medio del RD.1109/07, en cuanto a la limitación de la obligación de remisión de las anotaciones a la ITSS, refuerzan la idea del Libro de Incidencias como un documento de impartición de órdenes y de seguimiento de la seguridad y salud en la obra.
- En el Libro de Subcontratación se debe anotar los números de hoja del Libro de Incidencias en los que se han impartido instrucciones por parte del coordinador en materia de seguridad y salud relativas a cada subcontrata.
- Las indicaciones de la Fiscalía y Judicatura sobre el carácter oficioso que supone el empleo de cualquier otro medio diferente al Libro de Incidencias para acreditar la dedicación y presencia del coordinador en obra.

### 3.4 Libro de subcontratación

Art. 8.1 de la Ley 32/2006 de Subcontratación:

En toda obra de construcción incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, cada contratista deberá disponer de un Libro de subcontratación. No se distingue que la obra de que se trate requiera de proyecto o no, por tanto, cada contratista, también en las obras sin proyecto, deberá disponer de dicho Libro a partir de la primera subcontratación.

En este Libro de subcontratación se deben anotar los números de hoja del Libro de Incidencias donde se han impartido instrucciones por parte del coordinador en materia de seguridad y salud relativas a cada subcontrata.

### 3.5 Recursos Preventivos

Según el Artículo 22 bis del RD. 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención., añadido por RD 604/2006. La presencia de los recursos preventivos tampoco está relacionada con la existencia o no de proyecto, por lo tanto será obligatoria su presencia cuando se den las circunstancias reflejadas en dicho artículo 22 bis debiendo quedar esta determinada en el documento de la planificación preventiva que, en obras sin proyecto, no será el plan de seguridad y salud.

## CONCLUSIONES:

- \* No procede la exigencia de elaboración de un estudio o estudio básico de seguridad.
- \* Recomendación de la designación de un Técnico con titulación correspondiente al tipo de obra a gestionar
- \*La designación de Coordinador en materia de seguridad y salud es independiente de la existencia o no de proyecto.
- \* La designación de Coordinador en materia de seguridad y salud en fase de ejecución de obra, será obligatoria siempre que se de la intervención - conjunta o sucesiva de dos o mas empresas; de una empresa y trabajador/es autónomo/s o de varios trabajadores autónomos.
- \* Se recomienda incluir en las ordenanzas municipales el requerimiento de presentación de una memoria técnica - redactada por Técnico habilitado para ello - en la que se incorpore un documento informativo en materia de seguridad y salud, elaborado por el mismo Técnico.
- \* Recomendación de elaboración de estudio técnico o memoria valorada
- \* Recomendación elaboración del documento de gestión preventiva de la obra
- \*Existe la obligación de elaborar, por parte del promotor, un documento informativo sobre los riesgos propios del centro de trabajo, dirigido a las empresas concurrentes en el mismo o de garantizar que lo haga el empresario principal cuando ningún trabajador del promotor desarrolle actividad alguna en el centro de trabajo.
- \*No procede la exigencia de elaboración de un plan de seguridad y salud en el trabajo.
- \* Obligación de las empresas contratistas de elaborar evaluación de riesgos específica para cada obra y planificar la actividad preventiva durante la ejecución de la misma.
- \* Se recomienda la utilización del libro de incidencias.
- \* Obligación de disponer de libro de subcontratación en caso de que se recurra a dicha practica contractual.
- \* Obligación de comunicar apertura de centro de trabajo ante la autoridad laboral.
- \*Obligación de designación recursos preventivos por parte de la empresa contratista.

En definitiva, es necesario darle mayor difusión a la obligatoriedad de designar Coordinador en materia de Seguridad y Salud, aún en obras sin proyecto, por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social así como por parte de los distintos Institutos de Seguridad y Salud.

En esta línea de difusión, en su día, el Consello Galego de Aparelladores, Arquitectos Técnicos y Enxeñeiros de Edificación ha presentado, la iniciativa de los Estudios Técnicos ante la FEGAMP, bien es cierto que sin respuesta por su parte.

Son varios los Colegios Oficiales de Aparejadores de España – entre ellos el de Pontevedra - que en sus páginas Web han insertado un documento informativo relacionado con el tema que nos ocupa, dirigido a las comunidades de propietarios y a los propios colegiados, obviamente.

Desde el Colegio de Aparejadores de Pontevedra nos hemos dirigido a todos los Concellos de la Provincia, ofreciéndoles nuestra colaboración para la difusión de la problemática que presentan las obras sin proyecto y cómo acometer estas en el ámbito de la seguridad y salud.