



O F I C I O

S/REF:

N/REF: DGE-SGON-672AV

FECHA: 11 de noviembre de 2015

ASUNTO: Consulta sobre la documentación necesaria para la apertura de centro de trabajo.

DESTINATARIO: [REDACTED]  
Subdirección Técnica  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo  
[REDACTED]

En contestación a su escrito, mediante el que plantea consulta sobre la documentación necesaria para la apertura de centro de trabajo, se informa lo siguiente:

1. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) ha elaborado el documento *“Directrices Básicas para la integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras de construcción”* que determina que, en las obras sin proyecto el contratista tendrá que gestionar las actividades preventivas de la obra y coordinar las actuaciones de las empresas subcontratistas y trabajadores autónomos que haya contratado. Para ello, de conformidad con dicho documento, el contratista podrá optar por los medios de coordinación que considere oportunos, disponiendo de un documento denominado *“documento de gestión preventiva de la obra”* que con el mismo objetivo que el plan de seguridad y salud, le permita planificar, organizar, coordinar y controlar las actuaciones y establecer los procedimientos de trabajo conjuntos, constituyendo el instrumento básico de identificación de riesgos y establecimiento de medidas preventivas aplicables al conjunto de trabajadores (propios y autónomos) y a las empresas dependientes del contratista en las obras sin proyecto. Así, considerando que la evaluación de riesgos es parte integrante del documento de gestión preventiva mencionado, se pregunta en concreto si: *¿Considera la Dirección General de Empleo que la entrega ante la autoridad laboral del “documento de gestión preventiva de la obra” es válido conforme a lo establecido en la Orden TIN/1071/2010 a efectos de la apertura de centro de trabajo en las obras para las que no es exigible el plan de seguridad y salud?*

2. La primera cuestión que debe señalarse es que a la Dirección General de Empleo le corresponde la elaboración de informes y consultas no vinculantes en relación a la normativa laboral en las áreas de su competencia, conforme a lo previsto en el artículo 3.1.ñ) del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

3. De conformidad con la normativa laboral aplicable, 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 artículo 2.2 establece:

*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. A tal efecto el promotor deberá facilitar a los contratistas los datos que sean necesarios para el cumplimiento de dicha obligación. La comunicación se cumplimentará según el modelo oficial que figura en el anexo (partes A y B) (...)*

*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.***

*4. Respecto al documento *Directrices Básicas para la integración de la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción* del INSHT, a que se refiere la consulta, hay que señalar que en el texto del documento, en la Introducción, se indica que uno de sus objetivos esenciales se sintetiza en “complementar las guías técnicas antes nombradas (Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa y Guía técnica para la evaluación y prevención de riesgos relativos a las obras de construcción), con unas orientaciones relativas a la integración de la prevención de riesgos laborales en el proceso constructivo”. Además, en las “Notas para favorecer la comprensión del documento”, se determina que cada uno de los seis apartados en los que se divide el documento “contiene las orientaciones fundamentales para integrar la prevención de riesgos laborales en la etapa del proceso constructivo de la que se trate”.*

La elaboración de dichas guías técnicas orientativas y no vinculantes, responde al mandato que se dirige al Instituto en cada una de las normas de desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, dentro de las disposiciones finales, para elaborar y mantener actualizada la correspondiente guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos respectivos.

Las guías tienen por objeto facilitar la aplicación de los reales decretos, especialmente en cuanto a la evaluación y prevención de los riesgos, y la característica común a todas ellas es su carácter no vinculante.

Así pues, las disposiciones de las guías, deben ser entendidas como disposiciones no vinculantes o recomendaciones de un organismo especializado de la Administración General del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que el carácter del documento *Directrices Básicas para la integración de la prevención de riesgos laborales en las*



*obras de construcción* es el mismo que el de las Guías del INSHT a las que complementa. De modo que el citado documento de Directrices Básicas no es vinculante, teniendo un carácter más similar a una recomendación.

Por lo tanto, a efectos de cumplimiento de la norma, en las obras sin proyecto deberá adjuntarse junto al modelo oficial de comunicación de apertura de centro de trabajo, la correspondiente evaluación de riesgos (artículo 2.2 de la Orden TIN/1071/2010).

5. En ese sentido, esta Dirección General considera que el documento de gestión preventiva no puede sustituir automáticamente a la evaluación de riesgos como forma de cumplir con las exigencias legales. No obstante, **si la evaluación de riesgos** exigida por la norma **es parte integrante del documento de gestión preventiva** mencionado **se podría considerar que con su aportación se da cumplimiento al artículo 2.2 de la Orden TIN/1071/2010, sin perjuicio de que**, al tratarse de un documento más amplio que la propia evaluación de riesgos, **deberían ser las autoridades laborales competentes las que valoraran su idoneidad.**

6. En último lugar se indica que corresponde a la autoridad laboral velar por el efectivo cumplimiento de la normativa en su territorio, y todo ello sin perjuicio de la interpretación final y vinculante que pudiera ofrecer la jurisdicción social al respecto, dado que la competencia para la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídico-laborales corresponde en exclusiva en nuestro Derecho, en caso de conflicto, a los órganos jurisdiccionales del orden social.