



3

O F I C I O

S/REF:

N/REF:

FECHA: 15 de marzo de 2016

ASUNTO: Consulta sobre prevención de riesgos laborales en trabajos previos a la adjudicación de una obra de construcción

DESTINATARIO: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En relación con la consulta remitida a este centro directivo por esa Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica, en la que se plantean una serie de cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales en trabajos previos a la adjudicación de obras de construcción y, en concreto:

- ¿Qué obligaciones preventivas son exigibles en la fase de estudio de una obra, previa a la ejecución propiamente dicha, donde se desarrollan trabajos propios de construcción?
- Si existe proyecto ¿no sería lógico ya que el estudio de seguridad, como parte de él que es, existiera y facilitara la información preventiva para esos trabajos previos?
- En caso de no existir todavía el proyecto, y por tanto no siendo exigible el estudio, por ser parte de él ¿cabría al menos exigir al promotor /empresario titular la información sobre riesgos y su prevención que prescribe el RD171/2004?
- ¿Debe existir una evaluación y planificación preventiva aunque no exista un plan de seguridad?
- ¿Deberá nombrar un coordinador de seguridad y salud si aparecen distintas empresas en estos trabajos de construcción?
- ¿se debe entender como una obra propiamente dicha aunque la obra aún no está adjudicada?
- ¿Se debe presentar apertura de centro de trabajo para estos trabajos de estudio por el contratista con independencia de que al final acabe ejecutando la obra o no?

se informa lo siguiente:

1. Corresponde a la Dirección General de Empleo la elaboración de informes y consultas no vinculantes en relación a la interpretación y aplicación de la normativa laboral, 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, con un alcance general y no en relación con un supuesto de hecho determinado, cuyas circunstancias concretas y particulares pudieran determinar una solución diferente.

2. En primer lugar debe señalarse que a juicio de este centro directivo el hecho de que una obra no esté adjudicada formalmente en base a un contrato entre partes es independiente de que sea considerada obra de construcción en atención a la naturaleza de los trabajos que se estén realizando. Dicho de otro modo, la existencia de una obra de construcción en



los términos legales para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales no viene determinada por el hecho de que el contrato esté adjudicado o no.

En todo caso, lo que debe dilucidarse es si la actividad a realizar es una obra de construcción en términos legales. En relación con ello hay que señalar que el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, considera en su apartado 1 del artículo 2 que una obra de construcción u obra es "cualquier obra, pública o privada, en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo I." A su vez, el anexo I, que incluye la relación de las obras de construcción o de ingeniería civil, se refiere entre otras a la excavación, movimiento de tierras, construcción, acondicionamiento o instalaciones, etc.

Este Centro Directivo, tal y como ha manifestado en anteriores informes, considera que todos aquellos trabajos que por sí mismos constituyan una obra de construcción conforme al artículo 2.1 a) del RD 1627/1997, formen parte de ella o sean necesarios para su ejecución, están incluidos en el ámbito de aplicación del RD 1627/1997. Por tanto, serán plenamente aplicables las disposiciones del citado Real Decreto que obligan todo el tiempo de duración de la obra sin que, a estos efectos, existan diferencias entre las distintas fases constructivas.

En el supuesto de que por las circunstancias concretas del supuesto fáctico se considerase que la actividad no está incluida en el ámbito de aplicación del RD 1627/1997, si durante el desarrollo de su actividad la empresa concurre en el centro de trabajo con trabajadores de otra u otras empresas resultará de aplicación en tales circunstancias lo previsto en el Real Decreto 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.

3. Respecto a la cuestión de las obligaciones preventivas exigidas en esos "trabajos previos" a que se refiere la consulta, debe señalarse que éstas están establecidas en el Real Decreto 1627/1997. Por lo que únicamente podemos reiterar que no existe ninguna particularidad añadida en los supuestos de los denominados "trabajos previos" en la medida en que se parte de la existencia de un promotor que tiene capacidad para gestionar y poner a disposición de otros un bien (un terreno, una infraestructura, etc.) para la ejecución de una obra con arreglo a un proyecto que también se elabora por el promotor (o por las personas designadas por él) y de un contratista (al menos) que es quien realiza esas labores.

4. Por otro lado este centro directivo coincide en que lo lógico es que exista un proyecto que defina dichos trabajos previos.

Se distinguen dos tipos de obras de construcción en función de la existencia, o no, de proyecto. Las obras de construcción sin proyecto únicamente deberían circunscribirse a los supuestos establecidos en la *Guía técnica del INSHT para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción*, a saber:

-Obras en las que el proyecto no es exigible para su tramitación administrativa, donde se podrían incluir por ejemplo: revoco y pintura de fachadas, patios, cajas de escalera, etc; bacheo en vías públicas; acometidas de servicios a edificios: agua, gas, electricidad, teléfono...



- Obras de emergencia: Son aquellas que están condicionadas por la necesidad de una intervención rápida y urgente, lo que imposibilita la redacción de un proyecto antes del inicio de la obra. Si con posterioridad se redactara un proyecto, este tipo de obras pasaría a tener la consideración de "obras de construcción con proyecto".

Así, partiendo de la regla general, que son las obras con proyecto, hay que decir que el proyecto es una de las claves para la ejecución de la obra de construcción en condiciones adecuadas de seguridad y salud, por cuanto en el mismo se toman las decisiones respecto a la forma en que se va a ejecutar la obra y las medidas de prevención y protección necesarias para salvaguardar la seguridad y salud de los trabajadores durante la ejecución de la obra en la forma precisada en el proyecto. De ahí que una parte de ese proyecto sea el estudio de seguridad y salud (o estudio básico, según los casos).

La regulación sobre el estudio de seguridad y salud y sobre el estudio básico de seguridad y salud en las obras se encuentra, en primer lugar, en el artículo 4 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

En relación con la cuestión concreta planteada hay que señalar que el apartado 3 del artículo 5 especifica que el estudio de seguridad y salud deberá formar parte del proyecto de ejecución de obra o, en su caso, del proyecto de obra, ser coherente con el contenido del mismo y recoger las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que conlleve la realización de la obra en la que, como ya hemos señalado, deben entenderse incluidos los "trabajos previos".

5. En relación con la evaluación y la planificación preventiva debe señalarse que cualquier empresa debe tener una planificación propia con independencia de la obra en cuestión.

En caso de existir un proyecto éste debería incluir los trabajos previos y el estudio correspondiente. Y ello sin perjuicio del plan de seguridad y salud que deberá elaborar el contratista antes de la realización de los trabajos conforme al artículo 7 del Real Decreto 1627/1997.

En caso de no existir proyecto, respecto a la identificación de riesgos y evaluación en su caso, tendríamos que estar al 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, que se aplicarán plenamente en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y 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) y que cada obra demanda una planificación diferente, se deduce de ello la necesidad de que la evaluación de riesgos mencionada en el orden TIN/1071/2010 debe ser adecuada a cada obra, y para ello cada contratista necesita contar con la información suficiente para poder determinar sus propios métodos de trabajo.



6. Por otro lado, el promotor debe designar un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, siempre que en la misma intervenga más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos.

De modo que, considerando en un sentido amplio el concepto de ejecución de obra, que incluiría los "trabajos previos" a que se refiere su consulta, debemos concluir que el nombramiento de coordinador de seguridad y salud será necesario si se da el presupuesto legal del artículo 3.2 del Real Decreto 1627/1997.

7. Por último, por lo que respecta a la obligación de efectuar la comunicación de apertura de centro de trabajo, entendemos que correspondería al contratista que ejecuta esos llamados trabajos previos o de estudio, debiendo sujetarse el cumplimiento de la referida obligación a lo dispuesto en 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.

8. Para finalizar, señalar que el criterio expuesto se emite a título informativo y en ningún caso con carácter vinculante al carecer la Administración de competencia para efectuar interpretaciones legales con este alcance, competencia que atribuye en exclusiva nuestro Derecho a los órganos jurisdiccionales.

EL DIRECTOR GENERAL  
P.D. EL SUBDIRECTOR GENERAL