

¿SON UNIDADES DE OBRA LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN LABORAL?

MEASURES FOR PROTECTION AND PREVENTION OF ACCIDENTS AT WORK. WORK ITEMS OR NOT?

RAFAEL CASTAÑEDA GARCÍA. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Jefe del Servicio de Supervisión y Apoyo Técnico. Secretaría General de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Gobierno de Cantabria. castaneda_r@gobcantabria.es

RESUMEN: Las nuevas disposiciones de prevención de riesgos laborales constituyen realmente una nueva cultura que está resultando complicada de aplicar con eficacia. En el caso de las obras de construcción, la Ley 31/95 y el RD 39/97, que son las normas básicas generales, se especializan a través del RD 1627/97, en el que una de sus características negativas más significativas es la escasa consideración que hace de las obras de ingeniería civil públicas y de su legislación específica (de contratos de las Administraciones Públicas), que obviamente también es de aplicación. Como consecuencia, se vienen produciendo bastantes distorsiones de la realidad jurídica y, lo que es peor, incluso órganos especializados preventivos vienen aportando, en ocasiones, criterios e interpretaciones erróneas, lo que no es precisamente el mejor camino para mejorar la eficacia preventiva. Uno de estos problemas se produce con las medidas de prevención y protección incorporadas al proyecto en el estudio de seguridad y salud en relación a si tienen el mismo carácter que las unidades de obra del proyecto, tan claramente establecido en las disposiciones de contratos. En el artículo se analiza esta cuestión, sugiriéndose determinada interpretación que compatibiliza el cumplimiento de los dos tipos de normas jurídicas con las exigencias técnicas de la prevención.

PALABRAS CLAVE: PREVENCIÓN, RIESGOS LABORALES, SEGURIDAD Y SALUD, OBRAS, PROYECTOS, CONSTRUCCIÓN, LEGISLACIÓN

ABSTRACT: The new provisions on the prevention on industrial accidents serve as a truly new focus which is proving difficult to apply with any efficiency. In the case of construction work, the basic legal texts of Law 31/95 and Royal Decree 39/97 on the prevention of accidents of work have been specially adapted by Royal Decree 1627/97 and one of the most negative aspects of this text may be found in the scant consideration given to public civil engineering works and the specific legislation of the same (Public Administration Contracts) which obviously still applies. As a result of this situation, the legal reality is being somewhat distorted and, what is worse, specialized health and safety organizations are frequently providing erroneous interpretations and criteria for the same and this is not exactly the best way of improving preventative efficiency. One of these problems arises with the prevention and protection measures incorporated in the design specifications in the form of a health and safety study and the question of whether these may be considered as work items in the specifications and which are clearly defined by the contract conditions. This article considers this question and suggests an interpretation which enables compliance with the two types of legislation and the technical requirements concerning prevention of accidents.

KEYWORDS: PREVENTION, INDUSTRIAL ACCIDENTS, HEALTH AND SAFETY, WORKS, SPECIFICATIONS, CONSTRUCTION, LEGISLATION

1. INTRODUCCIÓN Y MARCOS NORMATIVOS DE REFERENCIA

1. Disposiciones básicas de prevención de riesgos laborales (para las empresas en general)

Desde la entrada en vigor de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) el panorama jurídico, con-

ceptual y sobre todo cultural, en esta materia, ha cambiado significativamente. La prevención y protección de la salud en el ámbito laboral es hoy un derecho del trabajador que, en su contrapartida de obligaciones del empresario, exige una actuación de éste que supera ampliamente la normativa anterior, surgida básicamente en el ámbito de la Seguridad Social con un enfoque prácticamente reducido a la reparación del daño sufrido por el trabajador (carácter tuitivo). Actual-

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de diciembre de 2004.

Recibido: octubre/2004. Aprobado: octubre/2004

mente se asienta sobre la base de una estructura racional de criterios formales y procedimientos para el ejercicio obligado por parte del empresario de una política empresarial preventiva *integrada* en todas las actividades y ámbitos de la empresa; todo ello inmerso en una relación bastante clara de derechos y obligaciones de las partes y en la responsabilidad civil y penal, además de en la administrativa. Su fundamento práctico es la *planificación preventiva integrada*, donde la legislación, ahora general y completa, es un factor esencial.

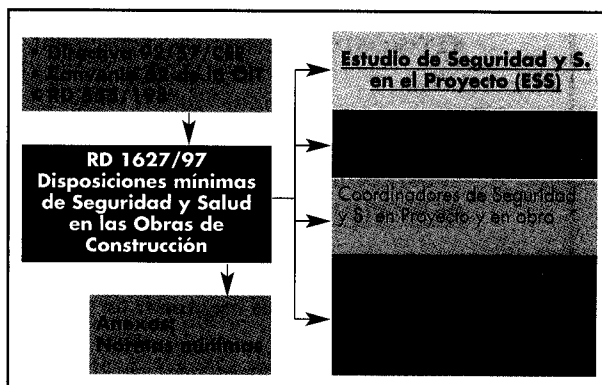
La normativa jurídica básica para las empresas en general, incluidas las de construcción, está constituida por la mencionada LPRL y el RD 39/97 por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (Reglamento SP), que, a pesar de su título, también contiene normas esenciales relativas a la evaluación de riesgos y la planificación preventiva. Recientemente se ha aprobado la Ley 54/2003, de Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales que, en realidad, no debe dejar de considerarse, más que una reforma de la anterior, un intento positivo de clarificar su contenido en aquellos aspectos que se habían venido incumpliendo de manera habitual o que sólo se cumplían de un modo formal.

Los elementos más significativos del proceso de obligaciones de los empresarios en general (incluidos los de construcción) son la *Evaluación de Riesgos* (ER) y la *Planificación de la Actividad Preventiva* (PAP), como componentes fundamentales del *Plan de Prevención* (PP). La ER es la primera medida a desarrollar en la acción preventiva de la empresa y base de todas sus obligaciones y responsabilidades, constituyendo el proceso a partir del cual se obtiene la información necesaria para que el empresario conozca los riesgos y adopte las decisiones apropiadas sobre su obligación de tomar medidas preventivas y sobre el tipo de éstas, lo que desarrollará en la PAP. La integración de ambos elementos da lugar al PP, que ha de ser ejecutado, comprobado y actualizado de forma continua por el empresario, y que conforma su auténtico catálogo de obligaciones, de modo que con la nueva legislación ya no queda obligado a adoptar otras medidas diferentes para controlar riesgos no previsibles por no haber sido detectados en la ER (sin perjuicio de las actualizaciones que pudieran aprobarse y que la Ley concreta con suficiente precisión). En definitiva, el empresario ha dejado de estar obligado a adoptar toda medida preventiva que en cualquier momento pueda emerger como necesaria o, por ejemplo, sea considerada como tal por un inspector; solamente lo estará en relación con las medidas definidas en el PP como consecuencia de la ER, sea ésta inicial o actualizada, siempre que haya sido correctamente realizada, tramitada, aceptada por los trabajadores y documentada.

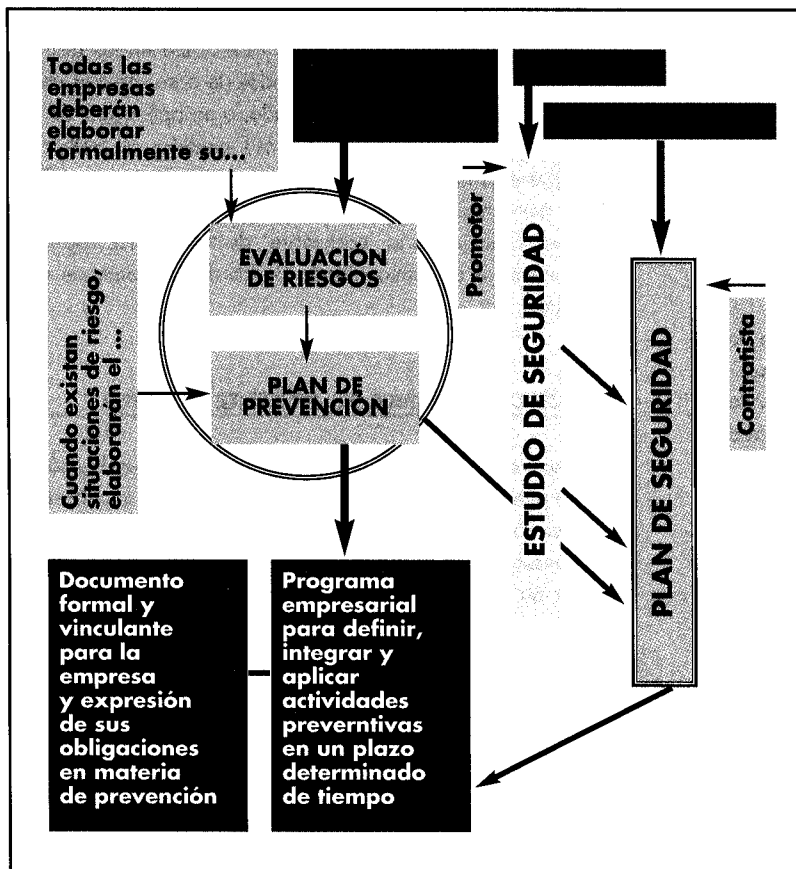
1.2 La especialización en las obras de construcción. Aportaciones del RD 1627/97

En las obras de construcción, el RD 1627/97, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción (RD), contrariamente a lo que es bastante común pensar, apenas constituye en sí mismo norma preventiva, ya que lo que realmente contiene son criterios de especialización, sin perjuicio de que también establece obligaciones de los diferentes agentes específicos que participan en el sector y que previamente define (promotor, coordinador de seguridad y salud, proyectista, etc.). Tanto la LPRL como el Reglamento SP son plenamente aplicables en las obras, y es de este modo como puede soslayarse un grave error, bastante habitual, que consiste en pensar que las obligaciones que establece el RD son las únicas existentes en la construcción. En realidad, las auténticas obligaciones radican en el marco general de la Ley y, también, en el Reglamento SP, de modo que solamente así puede ser plenamente comprendido, interpretado y aplicado al encontrar los complementos precisos para la eficacia preventiva del sistema, donde el empresario, en este caso contratista, es la parte fundamental. Debe destacarse, sin embargo, la importancia que también adquiere la figura del promotor, sobre todo el de carácter público, es decir, las Administraciones Públicas en aquellas obras de construcción que contratan (claramente diferenciadas, también en lo preventivo, de las denominadas por administración).

Resulta fundamental destacar muy especialmente el apdo. 3 del art. 7 del RD, en el que se condensa el criterio general de especialización, estableciéndose de una forma meridianamente clara que, de la misma forma que el PP en la empresa en general, el Plan de Seguridad y Salud (PSS) en la obra constituye la formulación global de los compromisos y obligaciones formales en materia de prevención de riesgos laborales por parte del empresario (en este caso del contratista adjudicatario), integrándose en la planificación general



Antecedentes y contenido del RD 1627/97 (especialización de las disposiciones básicas a las obras de construcción. El criterio más importante es el reflejado en la figura siguiente).



Aplicación de LPRL y el Reglamento SP en las empresas en general y su especialización en las obras de construcción a través del RD 1627/97.

de la empresa (incluso en la producción) y en el plan de obra respectivamente.

Debe resaltarse que la participación de los trabajadores, derecho de éstos consagrado con carácter general en la LPRL, además de los de formación, información y consulta, ha quedado 'hurtado' en las obras de construcción, limitándose su participación, si acaso, a la que pueda desarrollarse a partir de la aprobación del PSS inicial (que debe realizarse antes del comienzo de la obra, cuando aún no hay trabajadores en ella). En realidad se ha optado por la primacía de la técnica mediante el Estudio de Seguridad y Salud (ESS) incorporado al proyecto, en detrimento de los métodos laborales y preventivos propios que prevalecen en el resto de sectores productivos, lo que aporta ventajas e inconvenientes, éstos posiblemente mayores que aquéllas. De ahí que resulte necesario que los empresarios de la construcción se den cuenta de la importancia que para su propia seguridad jurídica tiene tal participación, pareciendo razonable adecuar la normativa preventiva en las obras de construcción (aun se está a tiempo), y no sólo por este motivo sino por algunos otros.

También es importante recordar el art. 24 de la LPRL relativo a actividades concurrentes en el centro o lugar de trabajo, puesto que esta situación se produce asiduamente en

las obras de construcción. Se establecen en dicho artículo para los empresarios concurrentes las obligaciones de cooperación, coordinación, información e instrucción (1). Además, el contratista principal (adjudicatario) tiene la obligación de vigilar preventivamente a los subcontratistas con responsabilidad solidaria, tal como se concreta en el apdo. 3 del art. 42 del RD Legislativo 5/2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (TRLISOS), otra disposición que debe considerarse fundamental en el ámbito preventivo.

1.3. ¿Hay alguna norma jurídica más en las obras de construcción de promotor público que incida en los aspectos preventivos?

Además de lo señalado, que no es más que un breve extracto de las disposiciones de prevención de riesgos laborales aplicables a las obras de construcción, en las de titularidad o gestión pública ocurre algo más que, aunque evidente, viene generando claras insuficiencias en el cumplimiento de la legalidad y, lo que es peor, trae como consecuencia el aumento de la escasa eficacia preventiva en este tipo de obras, es decir, en las gestionadas por las Administraciones Públicas; se trata de la obligación de aplicar coherentemente por parte de éstas las disposiciones de contratos a la vez que las preventivas. En resumen: la problemática preventiva, ya bastante delicada con la nueva legislación o nueva cultura, resulta agravada o potenciada cuando el promotor de la obra es alguna Administración Pública, en tanto que su actuación viene presidida por el principio de legalidad y, en dicho marco, la constatación de la existencia de determinadas situaciones no puede limitar sus efectos a la aplicación de la legislación laboral, sino que debe extenderse a todos los aspectos jurídicos del contrato y de la obra, y, entre ellos, a la aplicación de las disposiciones de contratos (de la misma forma que están obligadas a hacer la previsión necesaria en la etapa previa a la adjudicación del contrato de obra a fin de poder cumplir con eficacia sus obligaciones preventivas, para lo que la legislación de contratos resulta esencial).

Todo ello se ve agravado por una clara deficiencia del RD 1627/97 (no la única), cual es la casi nula consideración que éste hace de las obras de ingeniería civil de gestión pública y de sus propias disposiciones jurídicas (que parece que no existen para lo preventivo, aunque ahí están y también son de obligado cumplimiento). Lamentablemente, este tipo de obras (y sus disposiciones específicas) se vienen olvidando en el ámbito preventivo, tanto en la propia normativa como incluso en opiniones emanadas de órganos especializados, generándose así alteraciones de la realidad jurídica por interpretaciones parcia-

(1) Llegados aquí, no puede dejar de señalarse el 'absurdo' desarrollo reglamentario del artículo 24 de la LPRL que, para las obras de construcción (no para la generalidad de las empresas), se hace en la disposición adicional primera del RD 171/2004, aunque éste es otro tema.

les según usos muy particularizados en determinadas obras del sector privado, generalmente edificación. Debe de considerarse si no han pasado ya demasiados años desde 1997 para que esta situación se siga manteniendo (la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), constituye el último ejemplo de una oportunidad perdida para reconducir el tema, ya que lo que se deduce de su contenido es un mayor alejamiento de la técnica preventiva respecto de la legislación contractual).

Como consecuencia, ocurre en la realidad práctica de las obras, en demasiadas ocasiones, que las disposiciones preventivas no parecen coherentes con los mandatos derivados de las disposiciones de contratos, sobre todo si no se realiza un especial esfuerzo interpretativo de ambos tipos de normas y sus nexos comunes, siendo relativamente habitual que durante el proceso de construcción se planteen situaciones delicadas y difíciles de resolver. Las disposiciones de contratos a que se está haciendo referencia son fundamentalmente: El RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), y el RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento General (RGLCAP), además del resto de disposiciones complementarias, destacando entre ellas el D 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para obras del Estado (PCAG) que, aunque no tenga hoy carácter de auténtica norma jurídica, debe citarse por su *veteranía* y solidez, además de la validez de la mayor parte de su contenido.

Las distorsiones más frecuentes que se vienen planteando en este sentido pueden agruparse de la siguiente forma:

- a) Con carácter general, y en una visión quizá más 'filosófica' que técnica, las derivadas de la propia naturaleza del contrato administrativo de obra, al tratarse de un contrato de 'resultado' o de 'cuerpo cierto' (véase a este respecto, por ejemplo, la cláusula 11 del PCAG), que 'choca' con algunas de las obligaciones que el RD 1627/97 impone al promotor.
- b) Las derivadas del hecho frecuente de que durante la fase de preparación del expediente del contrato de obra (elaboración del proyecto, instrucciones técnicas, supervisión, etc.), no se tengan en cuenta, en toda su amplitud, las obligaciones preventivas del promotor.
- c) Las que se producen al no incluirse adecuadamente los aspectos preventivos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de la licitación, cuando el art. 67 del RGLCAP establece muy claramente las obligaciones de la Administración a este respecto, siendo enormes las posibilidades que se presentan para que el promotor público comience ya aquí a ejercer de forma completa sus obligaciones preventivas (que en la práctica no se aprovechan).

d) Las producidas como consecuencia de las diferentes consideraciones ('restricciones') que contienen las disposiciones de contratos sobre unidades de obra, precios unitarios, etc., que se vienen aplicando, o no aplicando, de forma muy poco clara a los aspectos y medidas de protección y prevención incluidos en el proyecto, es decir, en el ESS, y, por tanto, a las del correspondiente PSS. Y ello como consecuencia de la 'costumbre' de tratarse los aspectos preventivos de forma aislada de las disposiciones de contratos.

2. OBJETO Y ALCANCE DEL PRESENTE ARTÍCULO

Una vez analizada con carácter general la problemática que se puede plantear, y de hecho se plantea, en las obras de construcción contratadas por las Administraciones Públicas como consecuencia de no tener en cuenta adecuadamente la aplicación simultánea de uno y otro tipo de disposiciones, se trata a continuación de aportar una interpretación coherente de ambas normativas en relación a un aspecto que resulta fundamental en el desarrollo de las obras. Se trata en definitiva, respondiendo al título del artículo, de clarificar las situaciones que pueden generarse como consecuencia de lo indicado en el párrafo d) anterior, es decir, de discernir si las medidas de protección y prevención que se definen, miden y valoran en el ESS del proyecto, y sus precios unitarios, tienen o no el mismo carácter y naturaleza que las unidades 'normales' del proyecto y sus precios.

3. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE PLANTEA

Por carácter y naturaleza de las unidades de obra se están entendiendo una serie de exigencias que, a modo de 'compromisos' contractuales, se establecen con meridiana claridad en las disposiciones de contratos, y que en relación a las medidas preventivas definidas en el presupuesto del ESS, 'pondrían sobre la mesa' las siguientes incertidumbres:

- a) Si, de acuerdo al primer párrafo del art. 131 del RGLCAP, forman parte, junto al conjunto de precios unitarios del proyecto (a través de las mediciones correspondientes) y la valoración de partidas alzadas, del "precio cierto" del contrato (en el sentido establecido en el art. 14 del TRLCAP).
- b) Si constituyen compromiso contractual entre las partes, para lo cual, según al apdo. 3 del art. 67 del RGLCAP, debería así recogerlo el correspondiente PCAP de la licitación (en este pliego se suelen determinar como contractuales los Planos, el PPTP y los Cuadros de precios, tal como se establecía con carácter general en el antiguo reglamento). Téngase en cuenta que el ESS suele incorporarse al proyecto

como anejo a la memoria, y que contiene más o menos los mismos documentos que los exigidos en el art. 124 del TRLCAP para los proyectos públicos.

c) Si están sujetas a las limitaciones y restricciones de procedimiento de tipo general, cualquiera que sea el tipo de contrato, que para las modificaciones del mismo establecen los arts. 101 del TRLCAP y 102 del RGLCAP, así como a las del art. 146 del TRLCAP, sobre todo en su apdo. 2, relativo a la modificación del contrato de obras por la introducción de unidades de obra no comprendidas en el proyecto o cuyas características difieran sustancialmente de ellas.

d) Si están sujetas a los arts. 139, 140 y 141 del RGLCAP relativos a la comprobación de replanteo y a modificaciones en el proyecto como consecuencia de la misma.

e) Si están sujetas a los arts. 147, 148, 149 y 150 del RGLCAP en cuanto a mediciones, relaciones valoradas y certificaciones mensuales de la obra ejecutada.

f) Si se ven afectadas por lo establecido en el art. 158 del RGLCAP en cuanto al empleo de materiales nuevos o a ejecutar unidades de obra que no figuran en el proyecto contratado, así como al art. 160 relativo a variaciones sobre la medición de unidades de obra realmente ejecutadas (hasta el 10% del precio primitivo del contrato en la liquidación).



Una protección colectiva: "línea de vida" y arneses en la construcción de tableros de puentes (¿debe quedar constituida por una o varias unidades 'normales' de obra?).

de obra pública en España (que es como es, y no es otro), ha de resultar muy frecuente durante la ejecución de la obra actualizar el PSS, adecuando las medidas preventivas a las auténticas y definitivas condiciones y procedimientos constructivos a emplear.

3.1 Realidad de la técnica preventiva

Si las medidas preventivas del ESS (o unidades preventivas) y sus precios tuvieran el mismo carácter y naturaleza que las unidades de obra del proyecto, la respuesta a todas las interrogantes planteadas sería afirmativa, lo que no sería nada adecuado desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales en la ejecución de las obras por las siguientes razones:

1. No es posible prever en la fase de elaboración del proyecto, es decir, en el ESS, ni siquiera con mediana precisión, la totalidad de las medidas preventivas necesarias durante la obra, contrariamente a lo que ocurre con las unidades 'normales' de obra. Y ello por razones obvias derivadas de la propia naturaleza técnica de tales medidas y del fundamento, naturaleza, contenido, autor y momento de redacción del ESS.
2. Sólo en el PSS (a presentar por el contratista adjudicatario antes del comienzo de la ejecución de la obra) se pueden aproximar las medidas preventivas a las reales que habrán de utilizarse, lo que casi siempre traerá consigo la alteración del ESS (puede producirse, incluso, el incremento de la valoración económica del PSS respecto del presupuesto del ESS).
3. Teniendo en cuenta tanto la realidad técnica de la construcción como las condiciones del propio mercado

Esta realidad técnica se presenta como un hecho incontestable, de ahí que el legislador (por lo menos el preventivo) haya dejado muy claro, tanto en la Directiva de referencia 92/57/CEE como, sobre todo en su transposición en el RD 1627/97, que en cualquier momento, durante la ejecución de la obra, puedan (realmente deban) producirse modificaciones respecto del PSS inicial (apdo. 4 del art. 7). Llegados aquí, y sin olvidar el concepto, naturaleza y contenido del PSS respecto del ESS (apdo. 1 del art. 7), hay que citar (ya que tiene bastante que ver con el objeto del artículo), aunque sin profundizar en su análisis, la duda (que al autor le parece razonable) acerca de si la actual normativa, basada en la doble figura documental (ESS y PSS), es la más razonable en la gestión pública tal como ha quedado regulada (el ESS no existe en la Directiva, habiéndose incorporado a la transposición española a raíz del conocido RD 555/86, de tan escasa eficacia preventiva en las obras de construcción, donde, además, el estudio de seguridad e higiene incorporado al proyecto fue poco más que un mero trámite administrativo).

3.2 Problemas que pueden derivarse de la aplicación de la legislación de contratos

Toda esta realidad preventiva, correctamente planteada y resuelta en las disposiciones de prevención de ries-

gos laborales, y absolutamente necesaria desde el punto de vista técnico, se 'vendría abajo' en gran parte, si las medidas preventivas incorporadas al presupuesto del ESS fueran consideradas como unidades 'normales' de obra, ya que entonces se producirían importantes restricciones derivadas de la aplicación de la legislación de contratos, planteándose grandes dificultades de procedimiento, no ya sólo para ir incorporando a la obra las medidas preventivas que en cada fase y momento son requeridas según los medios y procedimientos constructivos reales a emplear, sino también por la previsible mayor valoración o presupuesto preventivo de cada PSS que se apruebe a partir del inicial, resultando una gran proliferación de expedientes de modificación de contrato, lo que resultaría absurdo para la técnica preventiva y, en definitiva, para la eficacia del propio sistema.

Por todo ello resulta necesario alcanzar cierto equilibrio entre la sensatez técnica requerida por la práctica, la realidad de las disposiciones preventivas y la rigidez de las de contratos. Equilibrio que ha de estar basado en una coherente interpretación de ambos tipos de normas sin llegar al incumplimiento de ninguna de las dos. Como tantas veces, este equilibrio debe alcanzarse a través de una norma del órgano de contratación en la forma que establecen los arts. 127 del TRLCAP y 124 y 136.1 b) del RGLCAP. En cualquier caso, si tal norma no existe, como parece que ocurre actualmente, el proyectista siempre puede adoptar en el proyecto el criterio interpretativo que entienda más adecuado. Lo mismo debe decirse de la oficina de supervisión, que tiene además la obligación de proponer al órgano de contratación criterios y orientaciones de carácter técnico para su inclusión en la norma correspondiente, ya que razones de uniformidad y coherencia preventiva en el cumplimiento de la legalidad exigen que sea el citado órgano de contratación el que adopte la oportuna resolución de obligado cumplimiento, que bien podría ser en la forma que se analiza más adelante.

4. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES PREVENTIVAS Y SU CORRESPONDENCIA CON LAS DE CONTRATOS

La regulación jurídica específica de las medidas y protecciones preventivas se hace en el art. 5 del RD 1627/97 de la siguiente forma:

- En la fase de proyecto estas medidas se definen en el ESS (habitualmente incorporado al mismo en forma de anejo a la memoria).
- El ESS se estructura en documentos similares a los establecidos en las disposiciones de contratos para los proyectos de construcción: memoria y sus anejos, pla-



Contenido del ESS
(extracto del RD
1627/97).

nos, pliego de condiciones (o de prescripciones técnicas) particulares, mediciones y presupuesto.

A partir de aquí, y sin otras consideraciones jurídicas adicionales, no hay razón alguna para tener que asumir, sin más, la idea de que las medidas preventivas son unidades 'normales' de obra.

Además, el último párrafo del apdo. 4 del art. 5 del RD 1627/97 dice que: "...el presupuesto del ESS deberá ir incorporado al presupuesto general de la obra como un capítulo más del mismo", lo que puede tener bastante que ver con la cuestión planteada. En efecto, la palabra "capítulo" (del presupuesto) no es un concepto explicitado jurídicamente para los proyectos públicos; se trata realmente de una forma práctica, muy empleada, de ordenar el presupuesto, de forma que las diferentes unidades de obra se agrupan en varios capítulos siguiendo determinados criterios técnicos discrecionales, normalmente basados en su homogeneidad técnica, estructural y constructiva. Así, es habitual en proyectos de carreteras, por ejemplo, disponer el presupuesto subdividido en varios presupuestos parciales o capítulos de movimiento de tierras, firmes, drenaje, etc. Sin embargo, no existen criterios jurídicos, ni derivados de la normativa técnica de obligado cumplimiento, ni de la práctica y costumbre en el contexto de la "lex artis" profesional, que delimiten en qué capítulo debe estar cada unidad de obra. Ni siquiera sería reprochable técnica y jurídicamente, en absoluto, un proyecto en que su presupuesto no esté descompuesto en capítulos, aunque es

posible que produjera cierta sorpresa. En consecuencia, todo esto, por sí solo, tampoco lleva a que ineludiblemente deban considerarse las medidas preventivas del ESS como unidades 'normales' de obra.

Lo que sí puede deducirse de forma clara del mencionado art. 5 es que el presupuesto del ESS, entendido como total (independientemente de sus sumandos), debe incorporarse al presupuesto del proyecto como un sumando más del mismo. Y es aquí cuando sí pueden empezar a producirse dudas acerca de la posible respuesta afirmativa a la cuestión planteada, al formar parte del "precio del contrato", sobre el que 'acechan' las enormes cautelas y controles que establecen las disposiciones de contratos. Sin embargo, analizando estas disposiciones a fondo puede llegarse a soluciones de equilibrio y eficacia.

Es bien cierto que el art. 131 del RGLCAP establece de forma muy nítida cómo se determina el presupuesto del proyecto, al señalar: "*Se denomina presupuesto de ejecución material el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de partidas alzadas*", con lo que puede deducirse que si el presupuesto del ESS (su totalidad) se incorpora al del proyecto (lo que se entiende que es posible), tendría el mismo carácter que una partida alzada (p.a.), y por aquí puede encontrarse el deseado equilibrio entre la técnica preventiva y lo contractual.

Esta p.a. podría ser, al menos en principio, de las denominadas a justificar en el art. 154 del RGLCAP. Sin embargo, las restricciones que dicho artículo impone a este tipo de p.a. llevarían a que el contenido en detalle del ESS, en cuanto supone de definición de su objeto y justificación de su importe, daría lugar a los mismos problemas; además, introduce otros controles y restricciones sobre el importe total final de la p.a. que provocarían mayores dificultades.

Queda la posibilidad de considerar esta p.a. como de abono íntegro o bien con forma de abono a establecer específicamente en el proyecto (téngase en cuenta que el primer párrafo del apdo. 1 del art. 154 del RGLCAP deja muy claro que puede haber p.a. diferentes de las típicas "a justificar" y "de abono íntegro"). En cualquier caso, puede ser suficiente su consideración como de "abono íntegro", es decir, y en definitiva, como una unidad convencional de obra, que lo es, aunque con carácter de p.a. de este tipo; su forma de abono puede ser establecida en base al primer párrafo del apdo. 3 del mencionado art. 154. Esta es la alternativa que se va a analizar a fondo a continuación teniendo en cuenta que son dos las consideraciones fundamentales a valorar para garantizar su coherencia jurídica y viabilidad técnica:

a) Dejar claro en las prescripciones del contrato de obra el objeto de esta p.a., su definición en detalle y

la clarificación de toda la casuística que potencialmente puede producirse durante la ejecución de la obra.

b) Su forma de abono.

Para ello debe incorporarse al pliego de prescripciones técnicas particulares del proyecto (PPTP) (y por coherencia al propio ESS), y preferiblemente también al PCAP de la licitación, que sean cuales fueran las medidas de protección y prevención necesarias para la ejecución de las obras proyectadas, el importe a abonar al contratista será el de esta p.a. (salvo que se produzcan modificaciones de contrato por causas que no fueran estrictamente preventivas y resultara necesario alterar los aspectos de seguridad y salud, como puede ocurrir con cualquier otra unidad de obra del proyecto).

Se entiende que esta es una forma apropiada para soslayar la problemática planteada. Cada contratista licitador puede así, en su oferta, analizar, concretar y valorar todas las medidas preventivas que ha de necesitar durante la ejecución de la obra, a partir del ESS y de sus propios medios y métodos constructivos. En cualquier caso, bien puede asumirse que esta incertidumbre, que lo es, es una más de las que, desde el punto de vista técnico, tienen que asumir los licitadores en sus ofertas (en el contexto de su riesgo y ventura). De este modo, quedaría absorbido el posible aumento de la valoración económica del PSS inicial respecto del presupuesto del ESS, así como otros posibles debidos a las sucesivas y necesarias modificaciones del PSS durante la ejecución de la obra. Todo ello resulta además totalmente acorde con las disposiciones preventivas y, más específicamente, con las obligaciones del contratista adjudicatario en este ámbito, ya que es éste el que está obligado a disponer las medidas preventivas necesarias, que ha de definir precisamente en el PSS y en sus posteriores actualizaciones; el ESS no es más que un punto de arranque del que aquél debe de partir, aunque lo trascendente desde el punto de vista jurídico laboral es el PSS que tiene que presentar antes del comienzo de la ejecución de obra. En definitiva, disponer del periodo de licitación para realizar también sus previsiones técnicas y económicas preventivas puede dar adecuado soporte técnico, lógico y legal a este asunto.

Llegados aquí, se hace necesario hacer algún comentario en relación al contenido del art. 5.4 del RD 1627/97 (ya referido de forma general al principio de este mismo apartado 4), que dice: "*El presupuesto (del ESS)... deberá cuantificar el conjunto de gastos previstos, tanto por lo que se refiere a la suma total como a la valoración unitaria de elementos, con referencia al cuadro de precios sobre el que se calcula...*". ¿Cuál sería la intención del legislador (mejor, del 'hacedor' del RD) al citar estas referencias tan cercanas, tanto a la forma habitual

de plantear las unidades de obra en la gestión privada como, sobre todo, a lo establecido en las disposiciones de contratos para las obras públicas (ver art. 124.1d del TRLCAP y arts. 126 y 127.1 del RGLCAP)? En principio, parece que se pueden plantear aquí dudas, quizá razonables, sobre la validez de la interpretación apuntada antes como válida, aunque no es realmente así, por dos razones fundamentales (sobre todo la primera):

1ª La partida alzada de abono íntegro considerada no deja de ser realmente una unidad de obra, y contiene, en el ESS, todos los elementos requeridos para las unidades de obra en la legislación de contratos (sin perjuicio de cumplir también las específicas para partidas alzadas en art. 154 del RGLCAP). De esta forma, es evidente que las medidas preventivas son de abono para el contratista, lo que posiblemente fuera la auténtica intención del legislador, aunque eso sí, son de abono en el contexto del riesgo y ventura del contratista y en la forma que la propia legislación de contratos establece, como ocurre con tantas otras unidades y circunstancias en las obras.

2ª No asumir la interpretación anterior implica que las evidentes exigencias técnicas de la prevención en las obras de construcción, tan 'sabidamente' entendidas y plasmadas en el RD (modificaciones del PSS), apenas serían posibles en las obras públicas, al requerir enormes demoras y prolijos (absurdos) procedimientos administrativos.

Volviendo ahora al planteamiento interpretativo anterior, es importante subrayar la importancia que tiene para el correcto funcionamiento de las relaciones contractuales de las partes y para la eficacia de la cultura preventiva, que este tema sea bien comprendido, tanto por la Administración y sus facultativos (para no escatimar calidad, contenido de mínimos y presupuesto al ESS) como por los contratistas (para que conozcan el compromiso que adquieren con su oferta en relación a las medidas de seguridad que tienen la obligación de disponer durante la ejecución de la obra). Lo que nunca debe entenderse con este planteamiento es que la prevención no se abona, ya que no es así bajo ningún concepto. Tampoco hay que esperar que sólo en base a esta interpretación mejore la calidad técnica de los ESS o las exigencias de las Administraciones a los contratistas en el contenido y suficiencia de los PSS, ya que estos aspectos, realmente trascendentes, son 'otra cosa', que siguen estando, en gran medida, 'en manos' de aquéllas (más concretamente de la voluntad de sus políticos). En cualquier caso, se entiende que esta



El albañil borracho, 1786. Francisco de Goya, Óleo sobre lienzo, 35x15 cm Museo del Prado, Madrid.

puede ser la forma en que el órgano de contratación debería regular la materia objeto de análisis, en línea con lo apuntado en el último párrafo del apartado 3, para lo cual se hacen a continuación las aportaciones de detalle correspondientes.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La incorporación del presupuesto del ESS (de su suma total) al presupuesto del proyecto como un sumando más del mismo, puede garantizar, por un lado, el cumplimiento de las disposiciones preventivas y las de contratos de las Administraciones Públicas y, por otro, mantener y poder aplicar coherentemente durante la ejecución de la obra los requerimientos técnicos más elementales exigidos por la prevención de riesgos laborales en la construcción. La incorporación de dicho sumando como partida alzada de abono íntegro satisface ambos tipos de exigencias, aunque es imprescindible establecer en las prescripciones contractuales del contrato de obra, con la máxima claridad, la definición, objeto y forma de abono de la misma. Para ello se mencionan a continuación los contenidos concretos que se entienden deben incorporarse a determinados documentos de los que conforman las obligaciones de las partes, que sirven además, junto a algunos comentarios adicionales, como conclusiones finales:

I. Forma de incorporar el presupuesto del ESS al del proyecto:

La suma del presupuesto del ESS, en términos de Ejecución Material (EM), se incorpora al del proyecto de la forma siguiente: "Partida alzada de seguridad y salud para la ejecución de la obra".

Esta partida alzada de abono íntegro, como unidad de obra que realmente es, se refleja en los Cuadros de Precios del documento presupuesto del proyecto.

La justificación de su importe queda establecida en el ESS.

II. En cumplimiento del primer párrafo del apdo. 2 del art. 154 del RGLCAP, el PPTP del proyecto debe incluir lo siguiente, o similar, para definir los trabajos que comprende esa partida alzada, así como su valoración y forma de abono:

"La presente partida alzada se destina al pago de las medidas preventivas específicas y concretas que el contratista ha de disponer en la obra y que ha de definir en el PSS. Este PSS será elaborado y presentado por aquél a partir del ESS incluido en el proyecto en la forma estableci-

da en la legislación preventiva (concretamente en el RD 1627/97). Su valoración se ha determinado en el ESS, y no incluye otra serie de medidas de prevención y protección necesarias que se han considerado como costes directos o indirectos de las propias unidades de obra o gastos generales de la misma (equipos de protección individual, instalaciones de higiene y bienestar, reconocimientos médicos, reuniones, información y formación de los trabajadores, así como otras de similar naturaleza), es decir, el importe de esta partida alzada se corresponde con el pago de las medidas y protecciones preventivas que específicamente se establecen en el ESS como imputadas directamente a este proyecto a través del presupuesto del propio ESS.

Dado que las disposiciones preventivas establecen que el contratista, antes del comienzo de los trabajos de obra, deberá presentar el PSS inicial para la aprobación de la Administración, previo informe del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de obra, será este PSS el que concrete, inicialmente a partir del ESS y de los procedimientos constructivos que haya de emplear, las medidas preventivas a que se obliga el contratista, a las que deberá añadir aquellas que sean definidas en las sucesivas modificaciones del PSS inicial que se hayan de realizar de acuerdo al RD 1627/97.

El importe de EM que figura como valoración de esta partida alzada se corresponde con la cantidad total a abonar al contratista. Solamente en los casos en que se produzcan modificaciones del contrato por causas no estrictamente preventivas se podrá variar este importe (como ocurre con cualquier otra unidad de obra), siempre que la citada modificación justifique la alteración preventiva.

Esta partida alzada se abonará al contratista en su totalidad, en términos de adjudicación, mes a mes durante el plazo de ejecución de obra, a media que se vayan disponiendo las medidas preventivas que correspondan, por importe mensual proporcional al empleo de estas medidas según criterio de la dirección de obra (este párrafo debe citarse explícitamente en el PCAP de la licitación, tal como establece el segundo párrafo del apdo. 3 del art. 154 del RGLCAP).

III. En el propio ESS, concretamente en su Pliego de Condiciones (PC), se debe incluir todo lo referido en la parte II anterior, sin perjuicio de que en la memoria y en el presupuesto se haga un resumen de las consideraciones anteriores, tal como, por ejemplo:

“Las medidas de protección y prevención definidas, medidas y valoradas en el ESS, es decir, aquellas cuyo coste se imputa de una forma directa al proyecto a través del pre-



El albañil herido,
1786. Francisco de
Goya, Óleo
sobre lienzo
268x110, Museo
del Prado, Madrid.

supuesto del ESS, se consideran de abono directo durante la ejecución de la obra, y tienen, en el conjunto del proyecto, el carácter de partida alzada de abono íntegro, abonándose en la forma que se establece en el PPTP del proyecto, donde también se establece su objeto y alcance”.

IV. A incluir en el PCAP de la licitación (por ejemplo, en la cláusula que suele denominarse “obligaciones del contratista de carácter específico y gastos exigibles” o similar):

“El contratista adjudicatario está obligado al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia laboral, de seguridad social y prevención de riesgos laborales. En lo concerniente a las medidas de prevención y protección de riesgos laborales que, como establece la legislación, son obligación del contratista, y que deberá establecer en el plan de seguridad y salud a presentar por él una vez elaborado a partir del estudio de seguridad y salud del proyecto (ESS) y de los métodos constructivos que ha de emplear en la ejecución de la obra, se estará a lo que se establece, además de en las disposiciones preventivas de aplicación, en el propio ESS y en el PPTP del proyecto. La suma total del presupuesto del ESS se ha incorporado al del proyecto mediante una partida alzada de abono íntegro, cuyo objeto, alcance y forma concreta de abono se establecen en el mencionado PPTP del proyecto”.

6. CONSIDERACIÓN FINAL

Por elementales razones basadas en la necesidad de que las Administraciones Públicas asuman el protagonismo preventivo a que están obligadas, es necesario recordar los siguientes aspectos:

1ª. Aunque Administraciones Públicas promotoras de obras hay muchas, no debe olvidarse que las legislaciones aplicables, tanto la preventiva como la de contratos, son idénticas. Sin embargo, la realidad sociológica profesional demuestra la gran dispersión de formas de actuar, produciéndose claras distorsiones de la realidad. El ejemplo que aquéllas dan al conjunto de la sociedad es así realmente lamentable.

2ª. Resulta evidente la necesidad de garantizar (o, al menos, intentar) que en todas las Administraciones se apliquen soluciones semejantes frente a problemas iguales, lo que no es fácil de conseguir actuando sólo en base a criterios de coordinación, ya que hay mu-

chas Administraciones, cada una es un 'mundo', y en muchas de ellas hay varios órganos de contratación, amén, por otra parte, de que el actual reparto de competencias en materia laboral es realmente complejo y no fácil de llevar a la práctica con eficacia. Sólo el camino basado en normas específicas de cada Administración, ya en el ámbito preventivo ya en el de contratos, de obligado cumplimiento en todos los órganos de contratación de cada una, puede ser eficaz, siempre que estas disposiciones, que serían muchas (demasiadas), respondan a criterios interpretativos coherentes y uniformes.

3ª. Frente a la compleja y utópica posible solución del párrafo anterior, puede haber la alternativa, mucho más simple y eficaz, de que sea el Ministerio de Trabajo el que regule con carácter básico estos asuntos a través de las disposiciones que fueran procedentes, lo que en realidad no es más que tener en cuenta, *ahora*, lo que no se tuvo en cuenta en el momento de elaborar el RD 1627/97, ni el RD 171/2004 que desarrolla el art. 24 de la LPRL, ni la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción del INSHT (aunque se trate de un documento no vinculante). Quizá se esté aún a tiempo... (¿).

Es de esta forma como se entiende que las Administraciones Públicas promotoras deben desarrollar plenamente sus auténticas obligaciones preventivas, tanto las estrictamente jurídicas como las éticas (dado el carácter de 'ejemplo' que sus actuaciones tienen para la sociedad). Quizá se pueda así avanzar con eficacia en la nueva cultura preventiva, dejando a un lado lo que ahora tanto impide: meros cumplimientos formales (no sólo por parte de los empresarios sino también de las Administraciones Públicas).

Finalmente, y en esta misma línea, no debe dejar de citarse la necesidad de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) unifique criterios de actuación en las obras de construcción, sobre todo en las públicas, además de coordinarse con las Administraciones promotoras de éstas, lo que no es muy frecuente que ocurra, sino más bien lo contrario. También aquí la presencia activa del Ministerio de Trabajo es necesaria (o, quizá, acuciante). No parecen 'de recibo' algunas Actas de Infracción de Seguridad y Salud Laboral que se vienen levantando desde hace tiempo, fundamentalmente en los últimos meses, aunque éste es otro tema (posiblemente bastante relacionado con el analizado). ■

REFERENCIAS

- ARÉVALO BARROSO, ÁNGEL. *Seguridad y salud en la construcción. Visión crítica del problema*, Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (4 a 9).
- ARÉVALO SARRATE, CARLOS. *Aspectos claves de la coordinación en materia de seguridad y salud en los proyectos y obras de construcción*, Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (10 a 15).

- CAMACHO VIZCAINO, ANTONIO. *Responsabilidades jurídicas*, Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (18 a 23).
- SÁNCHEZ GRANDE, AMALIO. *Problemática derivada de la aplicación del RD 1627/1997 sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción*, Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (24 a 27).
- CASTAÑEDA GARCÍA, RAFAEL. *La legislación de contratos de las Administraciones Públicas y la pre-*

- vencción de riesgos laborales en las obras de construcción*, Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (38 a 45).
- CASTAÑEDA GARCÍA, RAFAEL. *¿Futuro profesional en el campo de la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción?*, Comunicación presentada al IV Congreso Nacional de Ingeniería Civil, Madrid, 26 al 28 de noviembre de 2003. Tomo II (2331 a 2338).
- EMILIO JIMÉNEZ APARICIO y otros. *"Comentarios a la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas"*, Editorial Aranzadi.