

# COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA CE SOBRE OBRAS DE CONSTRUCCION

Mario Grau Ríos  
Consejera Técnico de Dirección del INSHT

## 1. Antecedentes

Con fecha 31 de julio de 1990, la Comisión presentó al Consejo una Propuesta de Directiva relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que se deberán aplicar en las obras de construcción de duración limitada o móviles (1). Desde entonces viene siendo objeto de los trabajos del Grupo de Asuntos Sociales del Consejo y dado lo avanzado de los mismos se prevé se alcance un acuerdo que permita la adopción de una posición común en la próxima reunión del Consejo de Ministros que la Presidencia de los Países Bajos ha fijado para el 14 de octubre. Para ello se cuenta con los preceptivos dictámenes del Comité Económico y Social (2) y del Parlamento Europeo, éste en Primera Lectura (3). La Comisión a la vista de este último ha decidido modificar su Propuesta inicial y la ha presentado al Consejo con fecha de 9 de abril de 1991 (4).

Esta será la primera Directiva de carácter sectorial que forme parte del conjunto de Directivas previsto por el Acta Unica Europea de 1986 en la aplicación del ar-

tículo 118.A. del Tratado CEE e incluida por la Comisión en su Comunicación sobre su Programa en el ámbito de la seguridad, la higiene y la salud en el trabajo (5) y en su Comunicación sobre su Programa de acción para la aplicación de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores (6).

El conjunto de Directivas mencionado está encabezado por la Directiva MARCO 89/391/CEE y Directivas que la complementan y está formado por las Directivas específicas derivadas de ella, de las que se facilita un cuadro actualizado en la figura 1 (7).

Hasta ahora todas las Directivas de seguridad y de salud en el trabajo son de carácter horizontal y, por tanto, se aplican en todo caso, y en particular a las obras de construcción, salvo las excepciones que se fijan en algunas de ellas. Precisamente, una de éstas, la 89/654/CEE, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo, excluye por sus peculiaridades, entre otras actividades, las relativas a las obras de duración limitada o móviles. Por esta razón, unida a que el sector de la construcción implica riesgos elevados para los trabajadores, habiéndose subrayado por la Comisión Europea que ocupan menos del 10 por 100 de los asala-

riados de la Comunidad se contabilizan un 15 por 100 del total de accidentes de trabajo y un 30 por 100 de los accidentes mortales registrados para el conjunto de las actividades industriales, se hace necesaria una Directiva particular en este campo.

Por otra parte, se persigue también esta armonización de las condiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras en el ámbito del mercado interior único, constituyendo un aspecto concreto de su dimensión social y en particular un complemento de la Directiva 89/106/CEE relativa a la comercialización de los productos de la construcción (8).

## 2. Objetivos de la Directiva

Aparte del que se expresa en el propio título, como se ha dicho antes, se persigue la armonización de las disposiciones actualmente vigentes en los Estados miembros. Esta es una tarea especialmente difícil porque en este terreno existen unas grandes diferencias, agravadas por la disparidad de costumbres y modos de organización, fuertemente arraigados en los distintos países. Así se puede encontrar Estados que carecen de una legislación específica y otros, entre los que se encuentra España, con unas disposiciones legales avanzadas y bastante completas, que han servido de pauta a la hora de elaborar el correspondiente anteproyecto. En algunos Estados las medidas que se to-

(1) COM (90) 275 final-SYN 279 (DOCE C 213, página 2) de 28 de agosto de 1990.

(2) DOCE C 120, página 24.

(3) Sesión del 22 de febrero de 1991.

(4) COM (91) 117 final-SYN 279.

(5) DOCE C 28 de 3 de febrero de 1988, página 3. Acogida favorablemente por el Consejo mediante su resolución de 21 de diciembre de 1987, publicada en este mismo diario, en página 1.

(6) COM (89) 568 final.

(7) Véanse fundamentalmente los artículos publicados en **Salud y Trabajo**: «La seguridad y la salud en el trabajo en la Comunidad Europea ante el horizonte de 1993», por J. L. Castellá, M. Grau y J. Pinilla (número 75/1989) y CE: «La Directiva Marco sobre la seguridad y la salud en el trabajo», por M. Grau y J. Pinilla (número 80/1990).

(8) DOCE L 40 de 11 de febrero de 1989, página 12.





FOTO N.º 14 © P. A. BEGUERIA

Imagen de una acción protegida de las denominadas «puntuales» (no suelen serlo tanto, como es evidente). Llamo la atención sobre el no usar el casco ni la ropa de trabajo, cuestión que se plantea especialmente con el aumento de las temperaturas o en épocas cálidas. Estas imágenes son posibles por uso de los cascos dotados de arneses, de los llamados «de plástico», y las fibras sintéticas y la coloración oscura de los monos.

rectiva Marco para todo empresario en relación con la seguridad y la salud de los trabajadores, delimita unas responsabilidades en relación con determinadas funciones: como **propietarios** de la obra, como **directores de la obra**, tanto en la fase de proyecto como en la fase de ejecución, **trabajadores independientes** y **coordinadores de la seguridad y de la salud**, tanto en la fase de proyecto como en la de ejecución.

Salvo en el caso de los trabajadores independientes, se entiende que estos «papeles» pueden ser desempeñados tanto por personas físicas como jurídicas. También debe entenderse como funciones o roles que pueden ser ejercidos indistintamente y simultáneamente, con lo que las obligaciones y la responsabilidad corres-

ponderá en un determinado caso a la persona o personas en relación con el o los papeles que se asuman.

#### 4. Acciones de carácter previo

La Propuesta de Directiva establece que antes del comienzo de la obra se debe:

- Designar uno o varios **coordinadores de seguridad y de salud**, en la fase de proyecto y en la fase de ejecución.
- Cursar una **notificación previa** a la autoridad competente en materia de seguridad y de salud, de acuerdo con lo estipulado en el Anexo II.

Aunque en el texto propuesto esta obligación recae en el o los propietarios de la obra, se confía en que se contemple la posibilidad de que pueda también corresponder a los directores de obra, en cualesquiera de las fases, más acorde con nuestro sistema. Hay que tener en cuenta que por «director de obra» se entiende tanto al encargado del proyecto como al de la ejecución. Por ejemplo: el ingeniero responsable del proyecto y el empresario principal en la ejecución de dicho proyecto.

Tampoco el texto define las figuras correspondientes a los coordinadores, si bien a lo largo del articulado se establecen sus funciones. Sin embargo, para evitar posibles confusiones sería conveniente que tales definiciones se incluyeran en el correspondiente artículo. En la legislación española actual estas figuras se podrían corresponder con, por ejemplo, el aparejador o arquitecto técnico responsable del **estudio de seguridad** en la fase de proyecto y el empresario principal en la fase de ejecución.

Otro problema a resolver antes de la aprobación de esta Propuesta es la fijación de un umbral o límite a estas dos obligaciones. Dado lo amplio y diverso que es el campo de aplicación de esta Directiva —no se olvide que alcanza a operaciones de conservación y limpieza, por ejemplo— se hace necesario tal umbral a partir del cual estas acciones puedan ser útiles y eficaces y nunca supérfluas o contraproducentes.

En este apartado se podría añadir también la obligación genérica y con carácter previo del establecimiento de lo que el texto denomina **plan de seguridad y de salud**, concepto éste muy próximo a

lo que en la legislación española se entiende por **estudio de seguridad**, aunque igualmente podría abarcar a lo que entendemos también por **plan**. El texto propone como sujetos de esta obligación a los coordinadores y propone un umbral mínimo: los casos que por implicar riesgos para la seguridad y la salud se incluyen en el Anexo III. Para los casos no contemplados en él se ofrece, además, la posibilidad de que la notificación previa sea facultativa. No obstante este Anexo deberá ser más preciso ya que se considera que su actual redacción podrá dar lugar a problemas en su puesta en práctica, en particular en la determinación de lo que pueda entenderse como riesgo «grave».

### 5. Fase de proyecto

Uno de los grandes aciertos del texto es el de integrar la seguridad y la salud en todas las fases, desde la misma concepción e inicio del proyecto, debiendo los directores de obra tener en cuenta los principios de prevención enunciados por la Directiva Marco, en especial en la elección de opciones arquitectónicas o técnicas y en la organización y planificación de los trabajos.

También establece las siguientes obligaciones para los coordinadores en esta fase:

- «Velar» porque se apliquen los principios de prevención y, quizá debería añadir, coordinar las correspondientes acciones.
- Establecer un «Plan» de Seguridad y Salud.
- Constituir un «dossier» con datos útiles para la seguridad y la salud con vistas a posibles trabajos posteriores.

### 6. Fase de ejecución

El texto propuesto establece en el artículo séptimo un conjunto de principios «concretos» a observar y medidas de carácter general a cumplir en las obras como aplicación de los establecidos en la Directiva Marco. Un esquema de los mismos se facilita en la *figura 3*, donde se añaden dos más que se consideran importantes: la necesaria cooperación entre empresarios, y en su caso, incluidos los trabajadores independientes y la consideración de posibles interacciones con otras actividades ajenas.

También se concretan las principales obligaciones de los coordinadores en esta fase, que se incluyen también en forma de esquema en la *figura 4*.

Las obligaciones de los empresarios las resume en la aplicación de los principios «concretos» anteriormente citados y en la aplicación de las disposiciones **mínimas** que se incluyen en el Anexo IV. Sería conveniente una precisión más: tener en cuenta las indicaciones de los coordinadores.

En cuanto a los **trabajadores independientes**, no incluidos en la Directiva Marco y, por tanto, no sujetos a sus disposiciones ni a las de las Directivas particulares, se les impone respecto de **la seguridad y la salud de todas las personas presentes en la obra**, las mismas obligaciones citadas en el párrafo

anterior para los empresarios. Además se les añade expresamente la obligación de cumplir determinados preceptos de las Directivas 89/655/CEE (utilización de equipos de trabajo) y 89/656/CEE (utilización de equipos de protección individual) y el artículo 13 de la Directiva Marco (obligaciones de los trabajadores). A este respecto, cabe efectuar al menos las consideraciones siguientes:

— Debería buscarse una fórmula más general que abarcara todas las Directivas aplicables, tanto actuales como futuras.

— Debería incluirse en este grupo a los empresarios en aquellos casos en que ellos mismos desarrollaran una actividad profesional en la obra, por ser esta actuación análoga a la de los trabajadores independientes.

**FIGURA 3**  
**PRINCIPIOS CONCRETOS DE PREVENCIÓN EN APLICACION DE LOS GENERALES**

1. Buen orden y salubridad en el lugar de trabajo.  
 2. Emplacemento adecuado de los materiales y equipos.  
 3. Manipulación adecuada de los materiales y equipos.  
 4. Mantenimiento y control de los materiales y equipos.  
 5. Acreditación y delimitación de zonas de amarrón y depósito.  
 6. Tratado de materiales peligrosos.  
 7. Almacenamiento, eliminación y recuperación de residuos.  
 8. Adaptación del tiempo efectivo de trabajos y horas.  
 9. Cooperación entre empresarios independientes.  
 10. Interacciones con otras actividades ajenas.

**OBLIGACIONES DE EMPRESARIOS**

Para preservar SST de las presentes en la obra de acuerdo con los principios de prevención:

- Aplicar los principios «concretos».
- Tener en cuenta a los coordinadores.
- Aplicar las disposiciones mínimas SST (Anexo IV).

**FIGURA 4**  
**FASE DE EJECUCION**

**Los coordinadores deberán:**

- la aplicación de los principios de prevención (planificación de trabajos y duración).
- la aplicación de las disposiciones por empresarios e independientes, sobre:
  - Planificación de trabajos.
  - Planificación de la obra/Plan.
  - Mantenimiento del Plan y Dossier.
  - Organización de la cooperación, coordinación e información mutua entre empresarios e independientes.
  - Aplicación correcta de procedimientos.
  - Impedición de acceso a la obra.

En cuanto al Anexo IV, el texto presentado por la Comisión no merece una opinión favorable, ya que no se ha hecho más que una simple adaptación del Anexo I de la Directiva 89/654/CEE (lugares de trabajo) de cuyo campo de aplicación está excluido este sector entre otros. Tal texto correspondería en todo caso, y con algunas modificaciones, a los locales de servicios y barracones situados a pie de obra, pero se considera imprescindible añadir una parte importante que corresponda a los trabajos propios a desarrollar en cualquier obra, como por ejemplo la situación meteorológica, caídas, caídas de objetos, excavaciones, demoliciones, tareas en altura, etcétera. Sin embargo, la ausencia de disposiciones sobre andamios y equipos análogos, manejo de maquinaria móvil y de elevación y, en general, utilización de cualquier equipo de trabajo, se considera justificada al entender que corresponde a la Directiva de carácter horizontal 89/655/CEE (utilización de equipos de trabajo) cuyo concepto tanto de «equipo» como de «utilización» es muy amplio, máxime cuando además la Comisión ha puesto en marcha los trabajos para la modificación de esta Directiva, que permita una ampliación que llegue a disposiciones específicas en utilización de equipos concretos, en particular, los que de una manera generalizada aunque no exclusiva se suelen disponer en las obras.

### 7. Otras disposiciones

La Propuesta de Directiva incluye otras disposiciones sobre información, consulta y participación, con textos análogos a los de otras directivas particulares, aunque hay que llamar la atención sobre la ausencia de una mención a la formación.

Entre las disposiciones finales, análogas también a las de otras Directivas, se destaca el plazo previsto para la trasposición al derecho interno de los Estados miembros: a más tardar, el 31 de diciembre de 1993.

### 8. Comentarios finales

Ante todo hay que felicitarse porque la Comunidad se dote de una normativa de «mínimos» en un sector de tanta trascendencia como el de la construcción, que tal como se van perfilando los trabajos en el

seno del Grupo de Asuntos Sociales del Consejo y de acuerdo con las intenciones de la Presidencia actual, los Países Bajos, es previsible se alcance una posición común en la reunión del Consejo de Ministros de 14 de octubre próxima, para finalmente alcanzar la aprobación definitiva, tras la segunda lectura del Parlamento Europeo, durante el primer semestre de 1992, bajo la Presidencia de Portugal.

Evidentemente resultará un texto perfeccionable. Por ejemplo, podría concretarse determinados aspectos del «Plan» de Seguridad y de Salud o del «dossier» o mejorar el Anexo IV. Pero no se olvide que se trata del resultado de un compromiso de los Estados miembros a partir de situaciones nacionales muy dispares, que siem-

pre además, puede ser perfeccionado en el momento de la trasposición.

En el caso de España, cuya normativa al respecto es de las más avanzadas (R. D. 555/86 y R. D. 84/90, Ordenanza de Trabajo de la Construcción, Vidrio y Cerámica de 1970 y otras), aunque con relativos pocas modificaciones necesarias, servirá para su actualización y quizá también para una reorganización, dentro de un cuerpo normativo legal coherente en concordancia con el resultado de la trasposición de las demás disposiciones comunitarias, y siempre de acuerdo con el espíritu del artículo 118.A. del Tratado CEE, tendiendo progresivamente a la mejora de la seguridad y de la salud de todos los trabajadores.



FOTO N.º 15 • P. A. BEGUERÍA

Se está procediendo al hormigonado de un forjado reticular mediante bombeo. El sistema de protección a base de redes no se ha terminado de montar antes de comenzar el trabajo. Esta situación suele originarse porque el montaje de redes no se incluye en el «plan de ejecución de obra» (planing) reforzada, por la costumbre de subcontratar la producción de estructura incluyendo el precio o «parte proporcional», de montaje y cambio de protecciones.