

RECOMENDACIONES SOBRE LA POSIBLE INCLUSIÓN EN LOS PLANES DE SEGURIDAD Y SALUD DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS A ADOPTAR EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN FRENTE AL RIESGO DE CONTAGIO POR EL COVID-19

ECSYS es la plataforma de apoyo a las empresas especializadas en las actividades de coordinación y, entre sus objetivos principales, está el fomento del reconocimiento expreso de la actividad empresarial de coordinación, la representación, defensa y promoción de los intereses sociales y profesionales del gremio y como tal está reconocida por el Ministerio de Trabajo como la entidad empresarial específica de esta actividad, representando al colectivo ante la patronal del sector (Confederación Nacional de la Construcción, CNC) a través de su integración en la Federación de Gremios de la Construcción.

GENERALIDADES

Las presentes recomendaciones se redactan ante las dudas que están surgiendo entre los profesionales de la prevención que desempeñan sus funciones en el entorno de las obras de construcción, como consecuencia de lo indicado en la profusa normativa surgida sobre la materia en un corto espacio de tiempo, así como en los diferentes informes, guías, recomendaciones, etc., redactados por distintos organismos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, en muchos casos, permiten interpretaciones opuestas.

Debido a la pandemia originada por el COVID-19, la actividad en las obras de construcción fue suspendida temporalmente. Con motivo del paulatino reinicio del trabajo en las mismas, deben adoptarse medidas para proteger a los trabajadores frente al contagio por el coronavirus que afectan a las condiciones de ejecución de las obras, por requerir cambios organizativos, modificación de hábitos en el uso de la maquinaria, medios auxiliares, etc., así como el empleo de equipos de protección individual no vinculados con los riesgos de la propia ejecución de los trabajos.

No consideramos necesario argumentar que las obras de construcción se rigen, de manera general, por lo establecido en el RD 1627/97 ni que, en relación con el covid-19, las obras se encuentran entre los escenarios de “BAJA PROBABILIDAD DE EXPOSICIÓN”, descritos en el PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN PARA LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES FRENTE A LA EXPOSICIÓN AL SARS-CoV-2 del Ministerio de Sanidad (actualización del 08/04/2020), para no alargar en exceso el contenido del documento con anotaciones sobradamente conocidas.

Aunque hay juristas que incluso cuestionan la validez de la aplicación de la Ley 31/95 para aquellas actividades en las que los puestos de trabajo no están sometidos a un **riesgo de exposición profesional** al

Covid-19 (ver art. 4), consideraremos que la obligación de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en su puesto de trabajo le corresponde al empresario (art. 14), debiendo incluso comprobar la eficacia de las medidas preventivas que él mismo disponga.

Por otra parte, en el Anexo II del RD 1627/97 se hace referencia a **riesgos biológicos** DE LA OBRA Y/O EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS, no de los externos a ella. Incluso la Guía del RD 664/97 para la evaluación y prevención de los riesgos relacionados con la exposición a los agentes biológicos, señala en relación con el contenido del art. 2 ***“no se consideran dentro del ámbito de aplicación de este real decreto las exposiciones a agentes biológicos que no se derivan de la actividad laboral, por ejemplo, el contagio de infecciones respiratorias (resfriados, gripe) entre compañeros de trabajo”***.

ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD

No cabe duda de que, casi en la totalidad de las obras, en los Estudios/Estudios Básicos de los Proyectos no se contemplaban ningún tipo de medidas relativas al covid-19, sencillamente porque, en la fecha de su redacción, no se conocía su existencia. Ahora bien, en los ESS que se están redactando actualmente ¿deben establecerse medidas preventivas para evitar la propagación del covid?. No parece que tenga sentido hacerlo, dado que al tratarse de medidas sanitarias desconocemos el tiempo que van a estar operativas o si, por efecto del desescalamiento de las medidas, nuestra obra puede estar incluida o no, en un territorio en el que se hayan podido flexibilizar las medidas de limitación de actividades.

Todo ello sin olvidar que el riesgo de contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 no es un riesgo derivado del trabajo.

Por tanto, en el ESS o EBSS, NO deben incluirse medidas de carácter preventivo respecto de la actual pandemia por coronavirus, del mismo modo que no contemplamos ninguna medida sobre otras posibles pandemias futuras y que actualmente desconocemos.

ANEXOS AL PLAN DE SEGURIDAD Y SALUD

En la Nota Informativa **“Relativa a la incorporación en el plan de seguridad y salud en el trabajo de las medidas a adoptar en las obras de construcción frente al riesgo de contagio por coronavirus SARS-CoV-2”**, de fecha 24/04/2020, redactada por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) del Ministerio de Trabajo y Economía Social, se responde **afirmativamente** a las siguientes preguntas:

- 1. ¿Deben ser incorporadas las medidas dictadas por el Ministerio de Sanidad para prevenir el riesgo de contagio por coronavirus SARS-CoV-2 en el plan de seguridad y salud en el trabajo previsto en el 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?*

2.- En caso afirmativo, ¿deben ser sometidas estas medidas a la aprobación por parte del coordinador de seguridad y salud en la fase de ejecución y a un seguimiento de las mismas conforme a las herramientas y procedimientos habilitados a tal efecto por el citado Real Decreto 1627/1997?

Sin embargo, lo anteriormente expuesto parece un contrasentido si lo comparamos con lo que se señala en el Informe de la Abogacía del Estado dirigido al Director General de Carreteras:

en cuanto a la incidencia del Covid-19 sobre el Plan de seguridad y salud en el trabajo de la obra correspondiente (artículo 7 del Real Decreto 1627/1997) se estima que todas las medidas de policía sanitaria aprobadas por el Gobierno deben entenderse automáticamente incorporadas al citado Plan, sin necesidad de que el contratista presente a la Administración una propuesta de modificación de este.

Incluso, en el documento redactado por el propio INSST del 26/04/2020, ahora denominado **“Directrices de buenas prácticas en las obras de Construcción. Medidas para la prevención de contagios del SARS-CoV-2”**, no parece seguirse la misma directriz indicada, ya que se señala:

*Siempre que las medidas que se adopten para evitar la transmisión del SARS-CoV-2 **afecten a la organización y a las condiciones de trabajo** de la obra (influyendo sobre aspectos tales como el emplazamiento y diseño de los puestos, ubicación de instalaciones comunes, selección de equipos de trabajo, concurrencia de actividades, procedimientos de trabajo, programación de las tareas, etc.), **quedarán reflejadas en el plan de seguridad y salud.***

En este mismo sentido, se han pronunciado diversos organismos, entre los que citaremos al Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad de Madrid, quienes en el documento denominado “Preguntas frecuentes. Prevención de Riesgos Laborales en relación con el covid-19, indica en la respuesta N°19 que: **“no tiene que incluirse como Anexo al Plan de Seguridad y Salud o Evaluación de Riesgos específica de la obra ya que no se deriva de los riesgos inherentes a la ejecución de la misma, sino que se trata de un problema de salud pública”**.

Conforme a la definición de “Técnico Competente” señalada en el RD 1627/97 y concretada en la Guía Técnica del citado decreto, la coordinación de seguridad y salud no es competente para **aprobar** un documento, ya sea Plan de Seguridad y Salud, Anexo, Procedimiento de Trabajo, etc., **en el que se incluyan medidas de salud pública**. Otra cuestión es si como consecuencia de la aplicación en la obra de los protocolos marcados por Sanidad es necesario modificar algunos procedimientos de trabajo (mantenimiento de la distancia social, empleo individual de equipos de trabajo, etc.), por lo que éstos y únicamente por estas circunstancias, deberán ser informados por la CSS. Ahora bien, debe informarse **sobre las medidas preventivas** de los procedimientos, relacionadas con la forma de ejecución de los mismos, medios auxiliares empleados, etc., pero NUNCA debe emitirse pronunciamiento alguno sobre las medidas sanitarias que pudieran incluir que, en todo caso, deberán estar dictadas por el Servicio de Prevención de la empresa. Tampoco conviene olvidar que, para el caso de los promotores públicos, la CSS únicamente “informa” debiendo APROBAR el anexo con sus medidas la administración contratante.

COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD (CSS)

Ante las consultas planteadas por distintas Inspecciones Provinciales, acerca de cómo se debe proceder en situaciones que se denuncian por los trabajadores o sus representantes, por la existencia en los centros de trabajo y actividades laborales de riesgo grave e inminente de exposición y contagio del coronavirus, la Unidad de gestión de la crisis del Covid-19 del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en su informe del 30/03/2020 indica:

- *Cualquier actuación de los representantes de los trabajadores, Inspección de Trabajo o de las Autoridades Laborales, adoptando o confirmando medidas de paralización de actividades en empresas y centros de trabajo, por considerar que existe un riesgo de exposición a la enfermedad para los trabajadores, medidas que están contempladas para los casos en que existan riesgos laborales graves e inminentes, **podrían estar invadiendo el ámbito de las autoridades realmente competentes para ello, que son las designadas por el RD 463/2020***
- *Cabe concluir que **no procede la utilización por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la facultad de paralizar trabajos, tareas o actividades por riesgo grave e inminente, si se aprecia la existencia de riesgo de exposición y de contagio por incumplimiento de las medidas preventivas acordadas por el Ministerio de Sanidad. Dicha facultad se podrá utilizar en el caso de que se constatare la existencia, exclusivamente, de riesgos laborales graves e inminentes por los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, considerados aisladamente y no en concurrencia con incumplimientos de las medidas preventivas sanitarias.***
- *No obstante, en el caso de constatación de incumplimientos de medidas preventivas sanitarias frente al coronavirus, en empresas no comprendidas en el campo de aplicación del RD 664/1997, se procederá, conforme a lo señalado en el apartado 5 b) del Criterio Operativo 102/2020, a informar a los responsables de la empresa de las medidas fijadas por las autoridades sanitarias y advertir de la obligatoriedad de aplicarlas. En caso de mantenerse el incumplimiento, se informará a las Autoridades Sanitarias competentes que podrán aplicar, en su caso, las medidas establecidas en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y entre las que se encuentran, la aplicación del artículo 54.2, con la posibilidad de que las mismas acuerden, en su caso, “el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias”, “la suspensión del ejercicio de actividades” así como la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador.*

Conforme a lo anteriormente expuesto, si la Inspección de Trabajo no se considera competente para paralizar un tajo o la totalidad de la obra, como consecuencia de un posible incumplimiento de las medidas preventivas dictadas por el Ministerio de Sanidad, difícilmente la CSS va a tener competencias para ello.

Aun no siendo una cuestión de seguridad de la obra sino de índole sanitario y, por tanto, no encontrándose dentro de las funciones de la coordinación de seguridad y salud, dada la importancia que socialmente adquiere el cumplimiento de las medidas preventivas para impedir la propagación del Covid-19,

el CSS debería SOLICITAR al contratista la redacción de un protocolo en el que se incluyan, al menos las recomendaciones indicadas en las “Directrices de buenas prácticas en las obras de Construcción. Medidas para la prevención de contagios del SARS-CoV-2” o en las “Buenas prácticas en los centros de trabajo. Medidas para la prevención de contagios del covid-19” del Ministerio de Sanidad.

LIBRO DE INCIDENCIAS (LI)

Conforme a lo establecido en el art 13.1 del RD 1627/97 *“en cada centro de trabajo existirá con fines de control y seguimiento del plan de seguridad y salud un libro de incidencias que constará de hojas por duplicado, habilitado al efecto”*.

Si hacemos una lectura detallada de este artículo, aquello que estuviese incluido en el PSS debe ser objeto de control y seguimiento por parte del CSS, con lo que cabe la interpretación de que, un Anexo relativo a las medidas sanitarias por Covid-19 incluido en el PSS también debe ser objeto de control y seguimiento. En ese mismo sentido debe tomarse la respuesta afirmativa indicada por el INSST a la pregunta 2 indicada anteriormente:

2.- En caso afirmativo, ¿deben ser sometidas estas medidas a la aprobación por parte del coordinador de seguridad y salud en la fase de ejecución y a un seguimiento de las mismas conforme a las herramientas y procedimientos habilitados a tal efecto por el citado Real Decreto 1627/1997?

Por otra parte, en el art. 14.1 del RD 1627/97 se establece que *“cuando la coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra o cualquier otra persona integrada en la dirección facultativa observase incumplimiento de las medidas de seguridad y salud, advertirá al contratista de ello, dejando constancia de tal incumplimiento en el libro de incidencias, cuando éste exista de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 13, y quedando facultado para, en circunstancias de riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores, disponer la paralización de los tajos o, en su caso, de la totalidad de la obra”*.

Además, en el art. 4.4 de la LPRL se establece que *“se entenderá como «riesgo laboral grave e inminente» aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores”*. Sin embargo, para que se pueda calificar como grave e inminente, se ha de tener en cuenta que, dado que el riesgo de exposición al covid-19, no se puede considerar que sea un riesgo laboral, **no es exigible a la CSS un pronunciamiento explícito sobre si se cumplen ambos requisitos**, porque las competencias que tienen atribuidas de verificar el cumplimiento del Plan de Seguridad, y también de acordar la paralización de trabajos y tareas por riesgo grave e inminente, están vinculadas a riesgos de naturaleza laboral, pero no a riesgos cuyo origen no sea laboral como en el caso de una epidemia producida por una enfermedad contagiosa como la que nos ocupa.

El LI es una herramienta de **control y seguimiento del PSS**, y aunque puede emplearse para dejar constancia de otras cuestiones de la obra, NO debe emplearse como medio para **impartir instrucciones de carácter sanitario** que, por otro lado, deberían coincidir escrupulosamente con las impartidas por las autoridades competentes o con las establecidas por los Servicios de Prevención de las empresas. Tampoco resulta **procedente usar el LI para paralizar la obra por riesgo de contagio**, ya que la CSS no dispone de competencias en materia de salud pública, ni puede asegurar que el contagio se vaya a producir en la misma.

No obstante, el estado de alarma requiere la implicación global de toda la ciudadanía, por lo que si la CSS o la Dirección de Obra (DO) observara el incumplimiento de las medidas establecidas por el Ministerio de Salud, debería advertir al contratista de la obligatoriedad de aplicarlas, pudiendo dejar constancia de tal incumplimiento en el LI. En caso de reiteración, esta segunda anotación, debe entregarse en la Inspección de Trabajo (Art. 13.4 del RD 1627/97), quienes, conforme a lo establecido en el art. 11 de la LPRL deberían informar a las Autoridades Sanitarias competentes para la aplicación, en su caso, de las medidas establecidas en el art. 54.2 de la Ley 33/2011 de Salud Pública, acordando *“el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias”*, así como la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador.

No hay que olvidar que la actual situación derivada del Covid-19 no tiene registro histórico similar, por lo que la legislación existente hasta el momento no contemplaba como debe procederse.

RESUMEN

- Las medidas preventivas establecidas en el protocolo para impedir la propagación del covid-19 en la obra NO deben incorporarse al Plan de Seguridad y Salud
- El CSS NO es competente para informar o, en su caso, aprobar, medidas preventivas de carácter sanitario sobre procesos que no se derivan de la propia ejecución de los trabajos
- En el Libro de Incidencias pueden recogerse los posibles incumplimientos de las medidas preventivas contenidas en el protocolo anti covid-19, pero entendiendo que NO es una obligación del Coordinador realizar un seguimiento de las mismas.
- El CSS no puede paralizar por “riesgo grave e inminente” un tajo o la totalidad de la obra como consecuencia de un riesgo de contagio porque carece de competencias para ello.

REFERENCIAS

- Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales
- RD 664/97 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo

- RD 1627/97 de disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción
- Criterio Operativo nº 102/2020, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas del nuevo Coronavirus (SARS-CoV-2). Inspección de Trabajo y Seguridad Social (16/03/2020)
- Preguntas Frecuentes. Prevención de Riesgos Laborales en relación con el covid-19. Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad de Madrid (23/03/2020)
- Informe de la Abogacía del Estado 394/20 dirigido al Director General de Carreteras (02/04/2020)
- Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus (SARS-CoV-2). Ministerio de Sanidad (08/04/2020)
- Nota informativa relativa a la incorporación en el plan de seguridad y salud en el trabajo de las medidas a adoptar en las obras de construcción frente al riesgo de contagio por coronavirus SARS-CoV-2. INSST (24/04/2020/)
- Directrices de buenas prácticas en las obras de Construcción. Medidas para la prevención de contagios del SARS-CoV-2. Ministerio de Sanidad. INSST (26/04/2020)

28 de abril de 2020