

INFORME 12/1988, de 14 de noviembre. Inclusión en los proyectos de obras de un estudio de seguridad e higiene en el trabajo.

Por la Intervención General se ha elevado consulta a la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa sobre la interpretación que ha de hacerse del Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas, pues según dicho organismo, pese al informe emitido sobre la materia por la Dirección General de Patrimonio de fecha 29 de octubre de 1986, se siguen manteniendo entre diversos órganos de la Comunidad Autónoma posturas dispares sobre el modo de presupuestar la repercusión sobre el presupuesto de las obras y por último, la incidencia del mismo sobre los modificados.

Por Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero se implanta la obligatoriedad de la inclusión en los proyectos de edificación y obras públicas de un estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

A raíz de la publicación de dicha normativa se plantean las primeras dudas en su aplicación y por la Intervención General se somete a informe de la Dirección General de Patrimonio a instancia de una oficina de supervisión, al no estar aún constituida la Comisión Consultiva, el modo de incluir el coste del referido estudio en los presupuestos de los proyectos de obras públicas.

La indicada Dirección General en informe de fecha 29 de octubre de 1986, deja sentado los siguientes criterios en orden a la aplicación de la referida normativa.

- 1.- La interpretación literal del Real Decreto que comentamos, nos lleva a considerar que el estudio de seguridad e higiene ha de tener un tratamiento unitario, independiente dentro del proyecto de ejecución de obras.
- 2.- La realidad social en que tal normativa se inserta exige una mayor preocupación por las medidas de seguridad e higiene emanadas de la misma. El Estatuto del Trabajador en su artículo 4, apartado d) y posteriormente la Constitución española en su artículo 40.2 consagran jurídicamente este derecho de protección del trabajador.
- 3.- Las normas que regulaban anteriormente este aspecto en la ejecución de los proyectos de obras se contienen de forma dispersa en una variada gama de disposiciones y resoluciones que en la práctica no han tenido la aplicación deseada, limitándose a medidas de escasa entidad y poco acorde con la inquietud y el mandato normativo de las disposiciones más relevantes en la materia. El Real Decreto en vigor lo que pretende es actuar con mayor eficacia en este campo tal como se desprende de su exposición de motivos, produciéndose un cambio cualitativo importante en el procedimiento hasta el momento seguido, ya que se supera la dispersión normativa y se sustituye las medidas genéricas por una planificación concreta y más rigurosa de las mismas, que serán objeto de un posterior seguimiento.
- 4.- El coste del estudio se presupuestará de forma independiente y deberá ser abonado por el contratista con cargo a los gastos generales, previstos en el artículo 68 del Reglamento General de Contratación del Estado.

No obstante el anterior informe, según se expresa en el escrito de la Intervención General, persisten la utilización de criterios diferentes, sobre todo en el modo de presupuestar y la repercusión del estudio de seguridad e higiene en el presupuesto de las obras. Las posturas discrepantes, al parecer se concretarían en las siguientes:

- 1.- Incluir el coste del Estudio de Seguridad e Higiene dentro de los gastos generales a que se refiere el artículo 68, a) del R.G.C.E.
- 2.- Incluir dicho coste dentro de los costes indirectos de cada una de las partidas del Proyecto y en los gastos generales.
- 3.- Incluir el presupuesto del Estudio de Seguridad e Higiene en el "presupuesto de ejecución material", como un Capítulo más del mismo.
- 4.- Añadir el presupuesto del Estudio al "presupuesto de ejecución por contrata". Asimismo, se plantean dudas sobre la incidencia de las modificaciones, tanto en obras contratadas con Estudio de Seguridad e Higiene, como en las contratadas sin dicho estudio.

Los casos en que podrían concretarse, de acuerdo con lo manifestado por la Intervención General, serían los siguientes:

- 1.- Modificados, superiores a 100 millones de pesetas, de proyectos primitivos contratados sin estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 2.- Modificados, inferiores a 100 millones de pesetas, de contratos primitivos inferiores a 100 millones de pesetas, los cuales como consecuencia de la modificación superan los 100 millones de pesetas de presupuesto.

3.- Modificados, superiores a 100 millones de pesetas, de contratos primitivos en los que se redactó el mencionado estudio.

4.- Modificados, inferiores a 100 millones de pesetas, de contratos superiores a 100 millones de pesetas.

II. INFORME

Como ya se apuntaba en el informe de la Dirección General de Patrimonio, la entrada en vigor del Real Decreto sobre Seguridad e Higiene supone un importante cambio cualitativo en el modo en que hasta ahora se venía tratando esta materia. En la práctica las medidas que las empresas aplicaban no pasaban de ser meramente indicativas y aisladas, sin que las empresas respondiesen con el mismo nivel de inquietud y exigencia que en la preocupación mostrada por el legislador, sobre todo a raíz de los preceptos contenidos en el Estatuto del Trabajador y en la propia Constitución.

Pero junto a la variante cualitativa antes apuntada, la expresada disposición viene a introducir igualmente un significativo cambio en la vigente normativa y concretamente en lo establecido en la cláusula 11 del pliego de condiciones administrativas generales, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, que atribuyó a la empresa contratista las obligaciones sobre Seguridad e Higiene, quedando expresamente liberada la Administración contratante, por lo que respecta a las obras públicas. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 555/1986 que regula la aplicación de estas medidas, la Administración asume competencias en la aprobación del plan de seguridad e higiene y en la vigilancia de su cumplimiento.

No obstante, el texto del aludido Real Decreto viene suscitando, según se expresa en la consulta formulada por la Intervención General, otras serias dudas en cuanto al lugar de aplicación de su importe dentro de las diferentes partidas económicas que comprende el proyecto de obras.

Es evidente que el destino final de las unidades del estudio de Seguridad e Higiene habrá de estar en función de la naturaleza de las prestaciones y de las disposiciones aplicables a esta materia. Partiendo de las alternativas sugeridas por la Intervención General en su escrito, la primera plantea la inclusión del coste de dicho estudio en los gastos generales del proyecto de ejecución de obras. La viabilidad de esta opción desde el punto de vista jurídico podría venir determinada por lo previsto en la cláusula 11 del pliego de condiciones administrativas generales, que atribuye al contratista las obligaciones laborales de seguridad social y de seguridad e higiene en el trabajo. Pero este precepto no parece que entre en una calificación de la partida económica del presupuesto de la obra a la que haya de asignarse tales obligaciones. Lo que a nuestro juicio establece es una desviación hacia el contratista de cualquier tipo de compromiso que se derive de la vinculación del personal a la obra, desligándolo a todos los efectos de la Administración contratante, y esta interpretación viene avalada por el hecho de que las obligaciones laborales y de Seguridad Social se encuentran económicamente contempladas entre los costes que integran el presupuesto de ejecución material. La referencia, pues, al contratista expresada en este precepto no es asimilable a los gastos generales de la empresa, sino que ha de entenderse en el sentido antes apuntado como cláusula de salvaguardia de la Administración en la relación del personal con la obra.

Teniendo en cuenta el carácter de las unidades que integran los costes de seguridad e higiene, éstas están representadas por obras concretas y medidas de prevención que no tienen encaje entre los conceptos que comprende los denominados gastos generales.

Las restantes alternativas propuestas por la Intervención General se podría resumir en la contemplación del importe del estudio de seguridad e higiene en el presupuesto de ejecución material de las obras.

Esta opción que la Comisión Consultiva considera como la correcta, parte de la interpretación del artículo primero del Real Decreto 555/1986 de 21 de febrero, que regula, esta materia, que en su apartado 2 alude a la inclusión de aquél en el proyecto de ejecución de obras, expresión que ha de entenderse como referida al presupuesto de ejecución material en cuanto comprensivo de los costes de aquéllas.

Por otro lado, la naturaleza de estas prestaciones, disintiendo de lo expuesto en su informe por la Dirección General de Patrimonio, encajan perfectamente en el presupuesto de ejecución material, bien en los costes directos o en los indirectos. De ahí que la Fundación, Codificación y Banco de precios de la construcción en su publicación para 1982, respondiendo a lo exigido en la anterior disposición sobre seguridad e higiene, efectúe unas recomendaciones a los técnicos en el sentido de que distribuyan tales conceptos entre aquéllos; incluyendo en los primeros las medidas que tienen un contenido en la realización de una obra concreta, como las cercas, casetas, etc. y en los segundos, aquellas otras medidas que tienden a actuar de forma preventiva y que no poseen el carácter antes mencionado, aconsejando el reajuste del porcentaje de estos últimos que reduce del seis al cinco y medio por ciento.

Por lo que respecta al carácter independiente del estudio de seguridad e higiene respecto del proyecto de ejecución de obra, la Comisión Consultiva mantiene el criterio señalado en este sentido por la Dirección General de Patrimonio en su informe de fecha 29 de octubre de 1986, dado que la regulación que del mismo realiza el Real Decreto 555/1986 lo configura como una unidad autónoma debiendo reunir los mismos requisitos documentales que un proyecto de obras. Tal exigencia viene claramente determinada por el artículo segundo y apartado segundo del artículo tercero del referido Real Decreto. Dicho tratamiento diferencial se justifica además por la tramitación formal a que ha de someterse el plan de seguridad e higiene, que requerirá para que su elaboración por el contratista sea adecuada y su control

posterior por la Administración eficaz, el que el estudio que le sirve de base cuente con los documentos necesarios que definan de forma detallada el conjunto de medidas que tanto técnica como económicamente hayan de ser aplicadas en la ejecución de las obras. Acorde con este planteamiento, el Colegio Superior de los Colegios de Arquitectos de España en el Pliego de Condiciones Generales de índole Facultativa, que sirve de base para la confección por los técnicos redactores de proyectos de los específicos pliegos técnicos que incorporan a los mismos, prescribe de forma orientativa los documentos que el estudio de seguridad e higiene ha de comprender, coincidiendo con lo dispuesto en la normativa que regula esta materia, y que lo define como un auténtico proyecto independiente del de ejecución de las obras.

En consecuencia, el presupuesto de licitación de los proyectos de obras a los que sea de aplicación el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, vendrá determinado por la suma al presupuesto de ejecución material del proyecto de obra y del estudio más los gastos generales de ambos. Estamos, pues, en presencia como apunta el Consejo de Estado en el informe emitido sobre la expresada normativa, de un nuevo diseño del presupuesto contractual, que viene a modificar el régimen del artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado, a cuyo tenor los costes de seguridad e higiene se integran en el presupuesto general como componentes de las unidades de obra, salvo una eventual consideración como partida alzada; modificación ésta que no se encuentra impedida por la Ley de Contratos del Estado, en cuyo artículo 22.A) da opción a la nueva regulación, entendiéndose dicho Alto Organismo Consultivo que el presupuesto de seguridad e higiene se concibe como un presupuesto parcial.

No obstante, propone para la normalización de esta nueva situación que se dé una nueva redacción al mencionado artículo 67 del Reglamento General de Contratación.

Por último, y en lo referente a este punto hemos de hacer constar que dado que se vienen redactando proyectos en los que el coste de las medidas de seguridad e higiene se incluye como un capítulo del presupuesto de ejecución material de las obras, las oficinas de supervisión deberán procurar que cuando sea exigible el estudio de seguridad e higiene no se incluya en aquél la valoración de las unidades que comprende dichas medidas, al objeto de que no se dupliquen presupuestariamente.

Por lo que respecta a la segunda parte de la consulta, referente a la implicación del estudio de seguridad e higiene en los supuestos de modificados de proyectos, entendemos que habría que aplicar los siguientes criterios:

1º.- El Real Decreto que regula esta materia en su disposición transitoria, apartado a) fija como límite para que la exigibilidad del estudio de Seguridad e Higiene tenga lugar, el que el presupuesto global de las obras sea igual o superior a cien millones de pesetas, aclarando que éste vendrá determinado por el que comprende todas las fases de la obra, sin perjuicio del sistema de financiación que se siga.

Dado que el estudio ha de incorporarse al proyecto de obras, la expresión fases de ejecución ha de entenderse como partes en que se desarrolla el proceso de realización de las obras y que han sido valoradas económicamente durante la elaboración del proyecto. No puede, pues, entenderse como el coste total de una obra contemplada en su momento final y comprensiva, por tanto, de las posibles variaciones que hayan surgido en el período de ejecución. Lo que fija la obligatoriedad del estudio es la concurrencia de un proyecto de obra, con independencia de su conexión o interrelación con otro primitivo o principal, cuyo presupuesto sea igual o supere los cien millones de pesetas.

2º.- Las medidas de seguridad e higiene han de constituir siempre parte obligada de un proyecto de obras, al margen de su cuantía, por venir así establecido en las normas que regulan esta materia. Lo que el Real Decreto 555/1986 aporta de novedad a la anterior situación es un mayor control en el cumplimiento de las mismas.

3º.- El hecho de que el presupuesto inicial de una obra se vea incrementado como consecuencia de modificaciones surgidas a lo largo de la ejecución del mismo, no implica por sí la aplicación de nuevas medidas de seguridad, que responden a circunstancias objetivas, no a simples incrementos de unidades de obras o alteraciones de calidad, que no representan un mayor riesgo en las situaciones de seguridad e higiene contempladas en el estudio inicial.

La elaboración de un modificado del proyecto primitivo no genera la obligación paralela de confeccionar un nuevo estudio de seguridad e higiene. Si dicho modificado se produce, el estudio habrá de verse afectado igualmente de modificación, pero ello sólo si la variación que el proyecto inicial experimenta supusiere una alteración de las medidas de seguridad e higiene recogidas en el estudio y plan aprobados. Será en estos casos cuando el Director técnico de la obra decida si el referido estudio y plan presentado por la empresa contratista en vigor han de ser asimismo modificados, a la vista de las causas determinantes del modificado de proyecto. Si la modificación del estudio y plan de seguridad e higiene fuese igualmente necesario, tal modificación requerirá ser sometida nuevamente a tramitación, que prescribe el artículo 4 apartado 2 del Real Decreto 555/1986, de audiencia del Comité de Empresa y aprobación por el Servicio del que depende las obras, previo informe de la Dirección técnica.

Siguiendo los anteriores criterios y en lo que respecta al primer supuesto de modificado que se plantea, entiende la Comisión Consultiva que al no existir previamente un estudio incorporado al proyecto primitivo, el reformado superior a cien millones de pesetas posteriormente elaborado precisa de la confección del preceptivo estudio de seguridad e higiene, que contemple las medidas que aún se siguen aplicando y las

nuevas que sean exigibles a raíz del nuevo proyecto. Este, pues, debe considerarse a efectos de la obligatoriedad del estudio independientemente, sin perjuicio de su relación con otro anterior.

Partiendo del criterio de la autonomía del proyecto, el segundo supuesto de modificado que plantea la consulta no precisaría de estudio de seguridad e higiene, toda vez que tanto el proyecto primitivo como el reformado posterior aisladamente están por debajo de los cien millones de presupuesto exigido para dicho estudio.

La suma de ambos presupuestos no debe ser condición para la obligatoriedad de este requisito, pues ello significaría llevar la aplicación de la norma más allá de lo estrictamente deseado por ésta.

El Real Decreto 555/1986 establece un formalismo y un rigor que sólo debe ser exigido cuando se produzcan las circunstancias recogidas en aquél, sin que quepa efectuar distinciones, cuando la norma expresamente no las ha llevado a cabo.

El tercer y cuarto supuesto contempla expedientes de modificado inferiores o superiores a cien millones de pesetas que primitivamente contaban con estudios de seguridad e higiene, al superar el presupuesto del proyecto inicial igualmente los cien millones de pesetas. De acuerdo con los criterios apuntados, el modificado no implica la redacción de un nuevo estudio, sino la adecuación del ya existente, siempre que éste conlleve alteración de las medidas de seguridad e higiene anteriormente aprobadas, extremo que deberá ser valorado y apreciado por la Dirección Técnica. El modificado del estudio habrá de ser sometido en su aprobación a los mismos trámites del estudio original.

III. CONCLUSIONES

A la vista del anterior informe, la Comisión Consultiva formula las siguientes conclusiones:

Primera.- El estudio de Seguridad e Higiene con los documentos que señala el artículo 2º del Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, deberá formar parte del proyecto de ejecución de obras como unidad independiente y el coste de sus unidades forma parte del presupuesto de ejecución material de aquél.

Segunda.- A los efectos de la exigencia del estudio de Seguridad e Higiene los proyectos se considerarán de forma independiente, sin perjuicio de su relación o conexión con otro u otros anteriores.

Los modificados de proyectos que ya cuentan con el referido estudio, habrán de introducir en éste las alteraciones que las nuevas circunstancias justificativas del reformado acarreen, correspondiendo a la Dirección técnica valorar este extremo. El trámite que habrá de darse al modificado del estudio de seguridad e higiene será el mismo establecido para el estudio original.

Es cuanto se ha de informar.