

Sección Técnica

*Este artículo fue publicado en el número 26-2003, páginas 4 a 9.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

Coordinación eficaz en Prevención de Riesgos laborales. Una propuesta de desarrollo

José M^a Riveira Rico

Director Técnico AUDELCO

Auditoría de Riesgos Laborales, S.A.

La coordinación en los centros de trabajo puede suponer un arma eficaz para rebajar la incidencia de los accidentes laborales, entendiéndose como coordinación la regulación y vigilancia por parte de los titulares de los centros de trabajo de las normas establecidas.

Hay un cierto consenso en atribuir los incrementos de accidentalidad que se han producido en los últimos años a causas tales como la precariedad en el empleo y la cadena de subcontratación de trabajos. Las estadísticas actuales nos muestran (*informe Durán Fig 2.3*) que la mayor incidencia de la accidentalidad - número de accidentes por 1.000 trabajadores - se da en la empresa pequeña-mediana (26-100 trabajadores) seguida por las de 101-500 trabajadores que tienen un índice de incidencia muy similar a la de la micro empresa (1-25). Sin embargo, la tasa de incidencia de los accidentes graves es muy superior en las empresas pequeñas que en las de más de 100 trabajadores.

Infortunadamente esta estadística no nos suministra información acerca del tamaño de las empresas en donde ocurre el accidente, independientemente de si corresponde a personal propio o de contratadas, porque es muy probable que se llegara a la conclusión de que aunque la mayor accidentalidad corresponde a trabajadores de empresas pequeñas y medianas, el accidente ocurre en centros de empresas medianas y grandes.

Si lo anterior se confirmase, una actuación sobre las empresas grandes y medianas que propiciase que éstas asumiesen un papel de liderazgo en materia de prevención de los riesgos laborales en su relación con aquellas empresas con las que contratan obras o servicios, permitiría un avance mucho más sustancial que el que se deriva de la actual política de inspección/ sanción centrada en las pequeñas empresas.

El desarrollo del art. 24 de la Ley de PRL es en este aspecto una buena oportunidad para introducir, dentro de la obligación general de coordinación y vigilancia que corresponden a los titulares de los centros, mecanismos que puedan suponer una ventaja competitiva para aquellas empresas contratistas que adoptan sistemas eficaces de prevención y que, por el contrario, limiten las oportunidades de negocio para aquellos que no presten atención a los aspectos preventivos. Este enfoque "comercial" supondría,

desde mi punto de vista un estímulo mucho más importante para la mejora de la prevención en las empresas que el temor a las sanciones por falta de cumplimiento de la normativa.

En lo que sigue se intenta aportar algunas ideas para ello partiendo de lo ya establecido en el art. 24 de la Ley de PRL y sin necesidad de crear nuevas obligaciones para las empresas, sino simplemente explicitar como cumplir con las ya enunciadas de manera general en dicho art. 24, ni crear nuevas figuras que pudieran contribuir a hacer más confuso el escenario o difuminar las responsabilidades atribuidas al titular del centro de trabajo.

Aspectos relevantes en la coordinación

- a. La coordinación debe establecerse, como dice el art. 24.1 cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas. Es importante aclarar no obstante qué se entiende por centro de trabajo para incluir algunos supuestos como por ejemplo las labores de mantenimiento de líneas eléctricas, telefónicas o de distribución de gas.
 - o *Para César Tolosa Tribiño, Presidente de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del TSJ de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho del Trabajo de la Universidad de Cantabria: "El centro de trabajo de la empresa principal, entendido en sentido amplio: todo ámbito geográfico que está bajo el poder de dirección y organización del empresario principal, (por ejemplo: líneas eléctricas de una compañía de electricidad) ". Esta exigencia se deriva de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden social, según la cual se exige responsabilidad siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo del empresario principal.*
- b. La obligación de sentar las bases de la coordinación debe corresponder al titular del centro de trabajo, debe estar basada en los posibles riesgos que pudieran presentarse en el desarrollo del trabajo y la forma de controlarlos e incluir las instrucciones y requisitos necesarios exigibles para la realización del trabajo que se contrata.
- c. La coordinación no puede limitarse a un simple intercambio de papeles sino que debe incluir algún sistema de verificación de que se actúa de acuerdo con las instrucciones establecidas.
- d. El titular del centro de trabajo debería efectuar una evaluación de la capacidad del contratista para efectuar el trabajo con seguridad y de acuerdo a la normativa de PRL y encargar la ejecución del mismo solamente a contratistas que sean evaluados positivamente de acuerdo a unos requisitos mínimos preestablecidos.

Bajo estas premisas, se indica a continuación una pauta de actuación en el caso de que se contraten obras o servicios de la propia actividad (art. 24.3 Ley de PRL) en aquellas actividades no reguladas por mecanismos de coordinación específicos. Por tanto quedan fuera de su alcance las actividades de construcción reguladas por el RD 1627/97.

Propuesta de medidas de coordinación cuando se subcontratan obras o servicios de la propia actividad

- a. Entendemos que sería necesario ampliar el alcance de la evaluación de riesgos para incluir, además de las actividades llevadas a cabo con personal propio, las realizadas con personal externo (contratas o autónomos). La responsabilidad de que dichas evaluaciones se realicen de una manera correcta y tengan en cuenta tanto los riesgos derivados de las instalaciones como del trabajo concreto a realizar deberían corresponder al titular del centro de trabajo.
 - o *Se trata de evitar de esta manera evaluaciones de los trabajos que realizan las contratas que son absolutamente genéricas sin tener en cuenta el entorno en donde se va a realizar el trabajo y las condiciones en que éste se va a realizar.*

Hay que tener en cuenta que cuando lo que se contrata es propia actividad el titular del centro tiene un buen conocimiento de las mismas, ya que o bien realiza una parte de ellas con personal propio o la ha realizado en el pasado.
- b. Teniendo en cuenta los resultados de dicha evaluación, el empresario titular del centro de trabajo debería establecer los requisitos que tendrán que cumplir los trabajadores que vayan a realizar dichos trabajos en relación con: la información a suministrarles, la cualificación y formación mínima que deben tener y los requisitos de vigilancia de salud aplicables, si alguno, que se harán llegar al empresario contratista como parte integrante de la documentación del contrato o encargo que se efectúa. El titular del centro de trabajo no debería permitir el acceso a sus instalaciones del personal que no cumpla con estos requisitos.
- c. Toda obra o servicio que se contrate debería tener asignado un responsable de ejecución por parte del contratista, que será la persona que le representa en todo lo relacionado con las medidas que se establezcan de coordinación en materia de prevención de riesgos laborales.
 - o *Esta es la forma más compatible con el principio de integración establecido en el art. 1.1. del Reglamento de los servicios de prevención. Este responsable de ejecución no tiene por que ser técnico de prevención, sino que es el responsable de ejecución del trabajo y tiene que ejecutarlo con seguridad, siguiendo las instrucciones que se le den, trasladándolas de manera efectiva a sus trabajadores y comprobando que las siguen. Evidentemente puede estar asistido para ello por un técnico de prevención de su organización o de un SPA, pero la responsabilidad es suya.*
- d. El empresario titular del centro de trabajo es quien debería establecer las medidas de coordinación necesarias para el efectivo control de los riesgos incluyendo: las instrucciones para el acceso a las instalaciones, limitaciones temporales de acceso a las zonas de riesgo para evitar que otros trabajadores puedan verse perjudicados por los trabajos que se contratan, la señalización y protección de la zona de trabajo, los medios de protección a utilizar y las instrucciones o procedimientos de trabajo a seguir en la realización de los trabajos contratados cuando ello sea necesario. Todo ello se trasladará de manera

efectiva a los contratistas que van a realizar el trabajo así como, en lo que corresponda, a aquellos otros empresarios que puedan verse afectados por la realización de este trabajo, dejando constancia documental de ello por parte de los empresarios implicados. A este respecto se considerará que el responsable de ejecución por parte del contratista a que se refiere el apartado "c", tiene la consideración de empresario.

- *Esta es una forma de concretar lo establecido en el art. 24.2 "... otros empresarios que desarrollen actividades en su centro de trabajo reciban la información e instrucciones adecuadas... "*

- e. Cuando los trabajos a realizar tengan un riesgo relevante, bien por el tipo de trabajo a realizar, el lugar en donde se va a ejecutar, o por la posibilidad de que un fallo en la coordinación pueda suponer un riesgo grave para la salud de los trabajadores, debería habilitarse un sistema de permisos especiales de trabajo que contemple la verificación por parte de un responsable del titular del centro de trabajo de que se han tomado todas las medidas de prevención y protección necesarias y autoriza, dejando constancia de ello con su firma, a que pueda comenzarse el trabajo. El permiso de trabajo y las medidas de protección asociadas, no deben levantarse hasta que el responsable de ejecución por parte de la empresa contratista deje constancia, mediante su firma en el mismo, que el trabajo ha finalizado y todos sus trabajadores han sido retirados de las zonas peligrosas.

Ejemplos de trabajos que requieren de este sistema son: trabajos en espacios confinados, trabajos calientes (soldadura, uso de radial,...) en atmósferas potencialmente inflamables o lugares con alta carga de fuego, trabajos en instalaciones eléctricas o en proximidad, trabajos en máquinas que pueden ponerse intempestivamente en movimiento, trabajos de limpieza o reparación en el interior de conductos de aspiración, trabajos en las vías de rodadura de puentes grúa, trabajos en altura, etc.

- *Este es un mecanismo muy eficaz para evitar que se produzcan accidentes graves en la realización de los trabajos de mantenimiento y resulta imprescindible cuando estos trabajos se realizan por personal externo a fin de asegurar su coordinación y la adopción de las medidas de protección necesarias. Es la esencia de la seguridad en relación con la coordinación.*

- f. El titular del centro de trabajo debería establecer, y verificar que se llevan a cabo, los controles periódicos que sean necesarios sobre las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores en la prestación de sus servicios (art. 16.1 de la Ley de PRL) mediante la puesta en práctica de programas de mediciones periódicas de las condiciones ambientales, inspecciones de seguridad y observaciones preventivas, que deben tener en cuenta todas las actividades del centro, tanto las realizadas con personal propio como las llevadas a cabo con personal de contratas.
- *Esta es la forma de que el titular compruebe que los contratistas siguen las medidas establecidas para la ejecución de los trabajos.*
- g. El titular del centro de trabajo debería adoptar las medidas necesarias para asegurarse que recibe información puntual de todos los accidentes de trabajo e incidentes relevantes que ocurran en sus instalaciones, con independencia de quien resulte afectado, y debería ocuparse de que se lleve a cabo una

investigación para conocerlas causas, establecerlas acciones correctoras oportunas y verificar que éstas se llevan a cabo en un plazo razonable. Igualmente, debería proceder de esta manera cuando con ocasión de la vigilancia de la salud de los trabajadores, aparezcan indicios de que las medidas de prevención resultan insuficientes.

- *Esto es necesario para que el titular del centro no se desentienda de los accidentes de sus contratistas. No quiere decir que él deba realizar la investigación, pero sí tener conocimiento de ella y hacer que se adopten las medidas correctoras oportunas, que evidentemente tiene que compartir, ya que muchas le afectarán pues se tienen que ejecutar en sus instalaciones y pueden ser de tipo material, organización, formación, etc.*
- h. El titular del centro de trabajo debería llevar un registro de todos los accidentes de trabajo e incidentes relevantes que ocurran en sus instalaciones con independencia de quien resulte afectado y elaborar la correspondiente estadística a fin de conocer, al menos, los índices de incidencia o frecuencia del personal propio y el del personal de empresas contratistas. Esta información debería ser tenida en cuenta por el empresario para evaluar la eficacia de los planes, programas y medidas adoptadas y obrar en consecuencia.
 - *Se pretende con esto que haya un conocimiento de la accidentalidad de los contratistas y que sirva de señal de alerta cuando se aprecia unos niveles elevados. Es la forma de darse cuenta de si se tiene éxito en la prevención de los accidentes y en las medidas adoptadas con relación a los trabajos subcontratados.*
- i. El empresario titular del centro debería establecer un sistema de evaluación de los contratistas que efectúen obras o servicios en sus instalaciones. Tal sistema debería basarse en los resultados observados a través de las estadísticas de accidentalidad, las inspecciones de seguridad y observaciones preventivas y las auditorías internas o externas que se lleven a cabo y debería incluir una valoración del cumplimiento de los aspectos más esenciales de la normativa de prevención de riesgos laborales. El sistema de evaluación, para que resulte efectivo, debería incluir los criterios de aceptación y exclusión aplicables, que deben ser proporcionales con los riesgos generales del centro de trabajo y las actividades que se contratan, y que debe darse a conocer a todas las contratistas.

No deberían contratarse obras o servicios con empresas que no cumplan los criterios de aceptación establecidos en el sistema de evaluación. No obstante, para las que ya estuvieran trabajando en la empresa en el momento en que se realice la primera evaluación y no superaran el criterio de aceptación definido, debería procederse a una aceptación provisional condicionada a la adopción de las medidas oportunas para corregir la situación en un plazo determinado que en ningún caso superará los 12 meses, tras el cual debe procederse a una nueva evaluación.

La evaluación de los contratistas debe realizarse a intervalos regulares fijados por el titular del centro en función de los riesgos de las actividades contratadas. Cuando las actividades que se contratan sean actividades de riesgo, entendiéndose por tales las definidas en el anexo 1 del RD 39/1997 o aquellas que reglamentariamente se determinen y el volumen de la mano de obra que aporta

un determinado contratista sea superior a una determinada cantidad (por ejemplo 500 días al año), debería realizarse una evaluación con carácter anual.

El período máximo entre evaluaciones debería limitarse en todo caso a tres años.

- *Aunque pueda parecer algo "demasiado exigente" entendemos que no es algo discordante, pues esto existe en los sistema de calidad y en los de medio ambiente y las empresas están acostumbradas a evaluar a sus suministradores de .servicios. Es la manera de que el contratista sienta la necesidad de tomarse en serio la prevención de riesgos laborales ante la amenaza de verse excluido de algunos trabajos por este motiva Esta motivación comercial es mucho más fuerte que la de las inspecciones oficiales y posibles sanciones.*
- j. Los delegados de prevención del titular del centro de trabajo, o en su defecto los representantes legales de los trabajadores, deben ser informados sobre las contrataciones de obras o servicios de la propia actividad que se celebren, indicando la empresa contratista, la naturaleza del trabajo que se contrata, duración y número de trabajadores que se tiene previsto emplear. Los delegados de prevención tendrán acceso a toda la documentación relativa a las disposiciones sobre seguridad y salud que se genere como consecuencia de la actividad contratada y que obre en poder del titular del centro de trabajo.

En el ejercicio de sus competencias, los delegados de prevención de la empresa titular del centro de trabajo podrán extender su labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo a que se refiere el apartado e) del Art. 36.2 de la Ley de PRL a las actividades contratadas que se realicen en el centro de trabajo y recabar del empresario titular la adopción de las medidas oportunas, anteriormente definidas, de acuerdo con lo establecido en el apartado f) de dicho artículo.

- *Entendemos que con esto es suficiente para exigir del empresario titular que ejerza su labor de coordinación. Introducir nuevas figuras (coordinadores de prevención, reuniones entre delegados o de comités de seguridad conjuntos, etc.) produce confusión y diluye en cierta medida la responsabilidad de la coordinación.*
- k. Todo lo anterior es de aplicación a las actividades que se realicen a través de subcontratas y trabajadores autónomos.
- l. Las auditorías reglamentarias del sistema de prevención de riesgos laborales del titular del centro de trabajo que se realicen en virtud de lo establecido en el art. 30 de la Ley de PRL tendrán también en consideración las actividades realizadas en el centro por las empresas contratistas.

Los resultados de las auditorías reglamentarias del sistema de prevención de riesgos laborales de las empresas contratistas que se hayan realizado en virtud de lo establecido en el art. 30 de la Ley de PRL serán tenidos en cuenta para evaluar a los contratistas de acuerdo con lo indicado anteriormente.

Entiendo que estas propuestas puedan sorprender y que algunos las consideren muy exigentes o incluso irrealizables, pero lo cierto es que me he limitado a incluir aquí diversas acciones que ya están llevándose a cabo en algunas

empresas y que les proporcionan muy buenos resultados preventivos. Lo reflejado no es fruto de la elucubración sino de la observación en nuestra labor profesional como auditores de los sistemas de prevención y de la firme creencia de que medidas como las aquí reflejadas son, cuando se implantan adecuadamente, suficientes para el efectivo control de los riesgos sin necesidad de recurrir a nuevos agentes en materia de coordinación de seguridad y salud que nos retrotrae al modelo de "seguridad vigilante" que parecía superado y que, desde mi punto de vista, no resulta compatible con el modelo de "prevención integrada" a que se refiere el art. 1 del Reglamento de los servicios de prevención (RD 39/1997).