

Sección Técnica

*Este artículo fue publicado en el número 35-2005, páginas 10 a 19.
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 de actividades empresariales en prevención de riesgos laborales

Roberto Gutiérrez Arranz

Inspector de Trabajo y Seguridad Social, Valencia

Tras la publicación del R.D. 171/2004, se ha producido, como era de esperar, dada la importancia de una buena coordinación por la Prevención de Riesgos, un considerable número de comentarios y artículos sobre este tema. Desde P.T.S. queremos contribuir a esta cuestión con este artículo, que consideramos especialmente clarificador y que, de forma adecuada y sistemática, analiza el articulado de la norma poniéndolo en relación con otras, incluidos los ámbitos del derecho civil o penal.

Introducción

El artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que se refiere a las previsiones de seguridad y salud laboral cuando hay pluralidad de empresarios, en su apartado 6, novedad introducida por la reforma producida en diciembre de 2003, establece que las obligaciones previstas en ese artículo serán desarrolladas reglamentariamente.

Como así nos lo explica la exposición de motivos, dado que el proceso de gestación de ese reglamento ha corrido paralelo al de la Ley 54/2003, su publicación se ha producido de modo inmediato, y así por [Real Decreto 171/2004](#), de 30 de enero, se produce dicho desarrollo reglamentario. Informándonos en esa exposición, que se trata de una norma que recoge los criterios previamente elaborados por los interlocutores sociales, con lo que el Gobierno, asume los deseos de las partes implicadas en su aplicación, con la importancia que tiene a la hora de saber interpretar correctamente sus preceptos.

Definiciones y Objetivos

Empieza la norma recogiendo la definición de tres figuras:

- **Centro de trabajo**

Aunque sentado de modo uniforme por la jurisprudencia, y recogido bien que parcialmente por el decreto de lugares de trabajo, se quiere en este Real Decreto, sentar definitivamente la noción de centro de trabajo, con objeto de dejar claro

que en seguridad y salud laboral engloba cualquier sitio en el que se deba permanecer por razón del trabajo. En concreto se define como el área, edificada o no, en la que los trabajadores deban permanecer o a la que deban acceder por razón de su trabajo. Que es como decir que allí donde haya un trabajador, se debe velar por su seguridad y salud, sea quien fuere el obligado a ello.

- **Empresario titular del centro de trabajo**

A los efectos de las obligaciones que luego se le van a imponer, se quiere definir al titular del centro de trabajo, y lo hace señalando que es el que tiene la capacidad de ponerlo a disposición y de gestionarlo. Siendo el supuesto pleno de titularidad, la del propietario, también lo podrá ser cualquier otro que ejerza una posesión y/o uso legítimo, como el inquilino, el cesionario en un arrendamiento financiero, etc. Es la legislación civil la que nos dirá, en cada caso, quién tiene esa capacidad de poner a disposición y de gestionar el centro, y la que dará la solución en caso de conflicto.

- **Empresario principal**

Como una especialidad del empresario titular, está el principal, es decir, todo empresario principal lo es titular, y no necesariamente al revés.

Se define como el que contrata con otros la realización de una obra o servicio de su propia actividad y en su centro de trabajo. Hemos omitido conscientemente al que subcontrata, expresión que sí recoge la norma, pero erróneamente, porque un contratista que a su vez subcontrata no es empresario principal, a los efectos de esta disposición.

Se trata, como sabemos, de una cuestión que ha generado, y lo sigue haciendo, multitud de situaciones conflictivas, que se va sin embargo progresivamente acotando jurisprudencialmente. Pero aun existiendo unificación de doctrina, siguen produciéndose pronunciamientos dispares por los distintos Tribunales Superiores, lo que viene a demostrar la dificultad de aplicación en cada caso. Resumiendo al máximo posible, se puede señalar con el Tribunal Supremo que propia actividad se da cuando se trata de actividades inherentes, "cuando de no haberse concertado ésta, las obras y servicios debieran realizarse por el propio empresario comitente so pena de perjudicar sensiblemente su actividad empresarial", más restrictiva que la otra tesis que incluye a toda actividad indispensable, que recogería también como propia toda aquella actividad complementaria que aunque la práctica ha extendido su utilización en las empresas, no por ello el negocio dejaría de marchar sin sus servicios.

Aunque en la definición de este [Real Decreto 171/2004](#), se dice que la actividad se debe desarrollar en el centro de trabajo de la empresa principal; el párrafo 4 del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aunque no el deber de vigilancia, sí por lo menos establece el de información, cuando la contratista utilice equipos, producto, o materias primas proporcionados por la empresa principal.

Por exclusión, todo supuesto en el que no exista descentralización de la propia actividad, se entenderá que es una relación entre empresario titular del centro de trabajo y mero usuario de ese lugar. Frontera que además de en otros ámbitos -- salarial, Seguridad Social- como veremos tiene importantes consecuencias en el de la seguridad y salud laboral.

Fines que busca el exigir implantarla coordinación entre empresas que concurren

Especifica en su **artículo 3** este Real Decreto, qué se debe conseguir al cumplir con lo ordenado en relación con la coordinación empresarial, con lo que de no alcanzarse con la modalidad elegida, de las propuestas por la norma, se entiende que habría que acudir a otra:

- a. La aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva: que recordemos que son entre otros los principales de evitar o dominar el riesgo, sustituir lo peligroso, tener en cuenta la evolución de la técnica. Toda duda que surja a la hora de escoger el modelo, debe resolverse optando por la modalidad que sea más favorable a cumplir con estos principios.
- b. La aplicación correcta de los métodos de trabajo: es una previsión superflua, pues ya estaría recogida en el apartado anterior. Pues una aplicación correcta es la que evita o domina el riesgo.
- c. El control de las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro: esta es la razón fundamental, por sí sola justifica este reglamento, es decir, adoptar medidas para que se controle el riesgo adicional o el aumento del ya existente originariamente, por el hecho de que actividades que individualmente consideradas no debieran ser fuentes de riesgo, o que si lo son se atenúa con la aplicación de los principios de la acción preventiva, al concurrir con otras, de su unión nacen nuevas situaciones de riesgo que exigen un control específico.
- d. La adecuación entre riesgos y medidas preventivas: cuestión englobada en el apartado anterior. En definitiva se podría resumir diciendo que el objetivo a conseguir con la adopción de esas medidas de coordinación debe ser el establecer un plus preventivo tanto en su aspecto organizativo, como de medidas preventivas materiales, que controle el riesgo adicional derivado de la concurrencia de varias empresas.

Relación con los convenios colectivos

El artículo 1.2 señala que este reglamento tiene el carácter de norma mínima. Confirmado en la disposición adicional segunda, a que invita a las partes negociadoras a que incluyan en futuros convenios colectivos todo lo relacionado con la coordinación interempresarial, y en particular habla de las formas de información al personal y sus representantes en supuestos de contratas y subcontratas, así como el modo de colaboración de los delegados de prevención en casos de pluralidad empresarial. Como indicamos arriba, es una norma que si bien sancionada como reglamento, recoge la voluntad de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Por tanto habría que entender que se trata de una declaración que nos anuncia por dónde va a ir el futuro de la negociación colectiva en este aspecto. Si bien experiencias pasadas demuestran lo magro y poco práctica de la negociación colectiva en este sentido. Y es que además no vemos por dónde se deba o pueda complementar en las materias de

información a trabajadores y delegados de prevención, que ya no venga recogido en la actual normativa.

Sí que es interesante la declaración de artículo 11 cuando deja a la negociación colectiva que establezca la modalidad de medio de coordinación; pero en este caso la norma estatal no actúa como de mínimos, sino en relación de complementariedad, es decir, permitiendo que la norma pactada acuda a otros medios de coordinación diferentes de los propuestos reglamentariamente. Aun así nos parece un medio idóneo, que cumple la función propia de un convenio, de adaptar a la realidad regulada las necesidades que le son específicas, pues las exigencias de coordinación interempresarial de una gran superficie no son las mismas que las de las de un complejo petrolífero.

Obligaciones genéricas a todo supuesto de concurrencia empresarial

Sea cual fuere el supuesto de la relación existente entre las diferentes empresas coincidentes jerárquica, de horizontalidad, ausencia de vínculo- por el mero hecho de que sus trabajadores desarrollen actividad junto a otros que no le pertenecen, le implica la exigencia de unas obligaciones, que la norma subtitula en el segundo capítulo de este Real Decreto, bajo el genérico deber de cooperación.

Contenido del deber de cooperación

El artículo 4.2 del reglamento, bien que con otras palabras, señala que cada empresa debe informar a las demás sobre los riesgos que su actividad puede ocasionar a terceros que estén en las proximidades, debiendo advertir además de qué tareas ajenas son incompatibles con su método de trabajo, por los medios o sustancias utilizados y manipulados por ella o por esa otra, y que por tanto se debe evitar la simultaneidad de actividad para evitarlo.

De modo esquemático diríamos que para cumplir con la obligación de que la información debe ser suficiente, deberá incluir:

- a. descripción de la actividad propia a desarrollar en ese centro en concreto,
- b. qué riesgo y posibles lesiones puede provocar a los que no siendo de plantilla estén en sus proximidades,
- c. qué actividades, tareas o situaciones son incompatibles con su trabajo.

Con lo que debe quedar claro que no se trata de entregar copias de nuestra evaluación de los riesgos o las hojas de información que se da al personal propio, pues esto no es lo que manda la norma. Es cierto que habrá concurrencia con alguno de los que la evaluación de riesgos laborales plantea -el ruido lo es tanto para el trabajador que lo genera como para el que siendo de otra empresa está a su lado- pero con este deber de cooperación de lo que se trata, es de advertir que todo el que esté en el radio de acción del riesgo potencial debe cumplir con una serie de medidas preventivas. Además, realizándose ciertos trabajos, por su incompatibilidad, no pueden concurrir con otros, como es el caso de que manipulando cualquier combustible no debe existir en esos momentos la presencia de comburente, o que obligados por la actividad a eliminar los medios de protección colectiva y sustituirlos por equipos de protección individual no se trabaje en la zona por otra empresa.

La forma de informar

De esta información, además de ser suficiente, se señala que cuando se generen riesgos graves o muy graves debe ser por escrito; lo que implica una primera e importante conclusión: no siempre que coincidan varias empresas en un mismo lugar, cada una de ellas debe evacuar documentalmente a las demás este tipo de información, sino sólo en aquellos casos en que sus riesgos sean importantes o intolerables, en una terminología más acorde con la práctica preventiva que la de graves o muy graves.

Pero teniendo en cuenta la premisa anterior, importancia o intolerancia de riesgos para terceros, no para nuestros trabajadores, pues de estos riesgos a quien tenemos que informar es a ellos. Por tanto, se impone una obligación adicional al órgano encargado de la gestión preventiva-trabajador designado o técnico del servicio de prevención propio o ajeno - que es la de identificar los riesgos para terceros de las actividades realizadas por nuestra empresa, y de los riesgos que se pueden originar o agravar por la concurrencia con otras actividades. Sin que forme parte del cuerpo propiamente dicho de la evaluación de riesgos laborales del que emite esa información, ya que ésta se refiere a riesgos para el personal propio.

En sentido contrario, cuando los riesgos sean calificados como triviales, tolerables o moderados, no será necesario informar por escrito; lo que desde el punto de vista del papeleo que podría originar este deber de información es de agradecer, pues así se exime a empresas cuya actividad en términos coloquiales no es fuente de riesgo, y que constantemente están trabajando en centros ajenos, donde puede concurrir con otro gran número de microempresas. Lo que no implica para el caso de que no se deba transmitir por escrito, que no deba llevarse a cabo un método de trabajo seguro para todos, pues además de la comunicación verbal interempresarial, deberá existir otra a través de una adecuada política de señalización y en su caso, de delimitación de zonas.

El receptor de esa información

Debe incorporarla a su evaluación de riesgos laborales y a la planificación de la actividad preventiva, cabe pensar, que sin posibilidad de emitir juicio propio al respecto, sino con la calificación que le ha dado el generador de esos riesgos.

Si se trata de un centro donde no hay empresario principal, ni el titular tiene trabajadores, puede escoger el modo de establecer las medidas preventivas necesarias y el grado de prioridad que le da en la ejecución. En el otro caso, deberá asumir las instrucciones que le den aquellos.

Además deberá informara su personal, entendemos también que con la doble posibilidad de la forma escrita o verbal, dependiendo de la calificación del riesgo.

Empresario titular sin trabajadores en el Centro

Centralización de la recepción y reenvío de la información

Como luego veremos, cuando hablemos del deber de dar instrucciones, sólo corresponde al titular o principal con trabajadores en las instalaciones. Para los casos en que el titular no los tuviera, el artículo 4 de este Real Decreto parece imponer a toda

empresa que sea fuente de riesgos para los trabajadores de las demás, el enviar a todas y cada una de ellas esa información.

Esto, en centros de pequeño o mediano volumen, y/o con cierta estabilidad en la prestación de servicios, y en la identidad de todas ellas, no sería en principio difícil de llevar a cabo; aunque aún así se nos ocurren trabas que pueden ir surgiendo, como el error en la identificación del nombre real por diferencia con el comercial, cuando se produzcan cambios en la denominación social, escisiones, ventas de empresa, etc.

Pero es que en centros de grandes dimensiones; donde haya falta de estabilidad en los servicios; o se trate de actividades puntuales tipo suministro, reparación, o mantenimiento -que dicho sea de paso es con diferencia cuando más accidentes se producen en los supuestos de pluralidad de empresas- no se puede exigir razonablemente a cada una que lo transmita a las demás.

Porque se puede pensar que en la operativa diaria, en un ambiente de confianza mutua y buenas relaciones, no se presente ninguna situación de falta de colaboración del titular o de rechazo en la recepción de los otros empresarios. Pero producido un siniestro y activado el sistema de exigencia de responsabilidades, puede aparecer argumentos como el de falta de la información, y a lo mejor no es porque no se quiso dar sino porque no se quiso recibir, o recibida excusarse en que hubo error en la identificación de la empresa y no darse por informado o cuestiones similares.

Es por lo que entendemos que ese deber de centralización de la recepción de la información que proporciona el generador del riesgo, se extienda a todo empresario titular tenga o no trabajadores. Pues es quien sabe o tiene derecho y obligación de saber los datos identificativos exactos, del que entra en su local, y de los movimientos de entrada y salida que se producen.

Obligaciones del empresario titular del Centro con trabajadores

Información sobre las instalaciones

Se impone al titular el deber de informar a los otros empresarios sobre los riesgos propios del centro que puedan afectarles en el desarrollo de su actividad y las medidas preventivas.

Se señala que debe ser suficiente, con lo que necesariamente debe incluir una breve descripción del local, a que partes se puede acceder y cuales está vedada la entrada; de los riesgos existentes; y de las precauciones que hay que tomar para una utilización segura.

Debe constituir un documento expresamente elaborado para el cumplimiento de este deber, con lo que no vale con remitir copia de la evaluación de riesgos laborales. Aquí como señalamos antes, es muy importante el implantar un sistema completo de señalizaciones, que si en general para todo centro es exigible, más cuando hay personas externas, que en determinadas circunstancias salen del control de la titular.

Debe ser por escrito cuando el riesgo se califique como importante o intolerable, entendido que si a lo largo de la ejecución del plan de acción, se toman las medidas que

lo atenúen, pasando a tolerable o moderado, deberá informarse también, de cara a que los trabajadores de la empresa externa puedan evitar la adopción de las medidas precautorias que venían obligados a tomar, cuando se daba ese grado importante de riesgo.

De todas formas, aquí se podría haber establecido que se hiciera siempre por escrito, pues como sólo va en una dirección -del titular al resto- y se presta a ser válida una única redacción con pequeñas adaptaciones, no surgen los problemas que sí se dan con la documentación del deber de cooperación.

Instrucciones para la prevención de riesgos

Recibida la información de las demás empresas, el titular la debe procesar y dictar -por escrito en los casos de riesgo importante- una serie de instrucciones para que la coexistencia de actividades se haga con las debidas medidas de seguridad.

Aquí la suficiencia de las instrucciones vendrá condicionada por el previo deber de cooperación, y por tanto de información, de todas las intervinientes, que si deben transmitir todo lo que pueda producir riesgos, la titular sólo elaborará unas instrucciones suficientes, si proporciona todos y cada uno de los datos recibidos, bien que como decimos, previamente sometidos a un proceso de ordenación y sistematización.

Naturaleza jurídica del deber de dar instrucciones

En contraposición al deber de vigilancia que tiene el que contrata con otro la realización de la propia actividad, el mero titular del centro parece que saldaría su deuda de seguridad dando las instrucciones a que hacemos referencia, no siendo exigible comportamiento adicional de control de cómo se desempeña la actividad de los que están en su centro de trabajo. Obligación específica, cuyo incumplimiento tiene su sanción administrativa propia, (artículo 12.14 LISOS) y distinta de lo que es la adopción material de las medidas preventivas, que en cada caso deberán adoptar unos u otros.

En cuanto al receptor de las instrucciones, tiene obligación de cumplirlas, sin que en principio pueda entrar a valorar y discutir su idoneidad, (artículo 9.2). Apartarse del método para prevenir los riesgos, recogido en esas instrucciones implicaría para el desobediente la asunción de las consecuencias que se produjeran.

Siendo esta la regulación, su aplicación se va a limitar al ámbito señalado de las responsabilidades del derecho administrativo-laboral sancionador; pues en el ámbito del derecho civil, no piense el titular de un centro de trabajo que ante un accidente, y desplegado el mecanismo de la exigencia de indemnizaciones por daños y perjuicios, con invocar que ha cumplido con su deber de dar las debidas instrucciones va a quedar exonerado. No es este el marco para extenderse en este aspecto, pero sí nos interesa resaltar la débil frontera que hay en este campo con el empresario que subcontrate y con el propio empleador del afectado. La jurisprudencia y antes la doctrina civilista está dejando sin valor el "no hay responsabilidad sin culpa"; para dar paso a que la víctima encuentre en todo caso un patrimonio responsable, que todo daño quede reparado, y hay que tener en cuenta que en muchas o la mayoría de las ocasiones, en supuestos de pluralidad empresarial la entidad con mayor fortaleza económica va a ser la titular del centro, por lo que la representación del trabajador va a buscarla y el juez va a ser

proclive a concedérsela. En definitiva estamos ante la teoría del riesgo, el que hace nacer para otro un riesgo debe responder del daño que causa. Se viene a decir, no basta con cumplir los reglamentos dictados para prevenir daños -normativa de prevención de riesgos laborales-, pues se llega a la conclusión que incluso seguidos debidamente, -cumplido con su deber de informar y dar instrucciones-si estas garantías no han dado resultado se revela su insuficiencia, con lo que faltaba algo por prevenir y por tanto no se halla completa la diligencia.

Yendo más allá no sólo se le hace responsable subsidiario, sino, y aunque el código civil para el caso de que en el daño hayan podido intervenir varios protagonistas, -titular y empleador del lesionado- no recoge nada, ha sido la jurisprudencia por entenderlo más equitativo, la que se ha decantado por la fórmula de la solidaridad, con lo que ello significa.

Por último una breve referencia al ámbito penal, lo dicho para el derecho civil, aun con los matices que se quiera se puede extender a este campo. Producida una lesión punible -cuestión distinta es el delito de riesgo contra la seguridad de los trabajadores- si al titular se le ha declarado autor o partícipe su responsabilidad entraría vía artículo 116 del código penal. Pero en otro caso, aún eximido de responsabilidad penal, todavía se le podría atribuir responsabilidad civil subsidiaria por hecho de otro, en aplicación del artículo 120.

Contratación de la propia actividad

Deber de vigilancia

Como deber específico del empresario principal, se establece que tiene que vigilar que los contratistas y subcontratistas cumplan con la normativa de prevención de riesgos laborales.

En principio con el artículo 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio. Por lo que el 24.3 de la ley y ahora el 10.1 del reglamento, introducen un nuevo sujeto protector de la seguridad y salud de los trabajadores. Aunque lo sea en segundo plano, pues no debe intervenir directamente en la protección del operario, sino en controlar que su empleador lo haga.

Pero esa protección indirecta, sólo es aplicable cuando la adopción de las medidas preventivas son de exclusiva responsabilidad del contratista; en caso contrario, el empresario principal no incumpliría el deber de vigilancia, sino el de cooperación, coordinación, o los relativos a adopción de medidas preventivas, que fueran de su exclusiva incumbencia.

Producido un incumplimiento de este deber, desde el punto de vista de la responsabilidad administrativa, en el primer caso -no vigilar que el contratista cumpla con las medidas de seguridad y salud laboral que le son propias- se le aplicaría la responsabilidad solidaria a que hace referencia el artículo 42.3 Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Con lo que no existe un tipo infractor que lo sancione de modo expreso, sino que se hace extendiendo de modo solidario la infracción que de no

estar en un supuesto de contrata se imputaría exclusivamente al empresario a cuya plantilla pertenece el trabajador afectado.

En los otros supuestos se aplicaría el artículo 12.13 por no llevar a cabo las medidas de cooperación o artículos 11.4, 12.16 y 13.10, si se incumplen deberes materiales de prevención de riesgos laborales. Sin que al empleador directo del trabajador se le debiera derivar consecuencia, de no concurrir incumplimiento propio.

Evaluación de riesgos laborales y planificación de la actividad preventiva de las contratistas

El empresario principal debe exigir que le acrediten que han realizado la evaluación de riesgos laborales y planificación de la actividad preventiva de las obras y servicios contratados. Trasladamos aquí resumido, lo que indicamos al respecto en los comentarios efectuados a la reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; a nuestro entender yendo más allá de esa obligación de vigilancia sobre las demás empresas, se debería hacer responsable al titular del centro de trabajo de controlar que todos los trabajadores que presten servicios, gocen de iguales garantías de seguridad. Es decir, pluralidad de personas jurídicas pero sólo una organización, con lo que esto implica. Interpretando extensivamente la norma de seguridad y salud laboral, y cuando hace referencia a "empresa" entendamos que se hace al conjunto de la organización.

Y de aquí se extraería que por centro de trabajo, una sola evaluación y una sola planificación, todas elaboradas por la empresa principal. Porque si no, nos encontramos con gran cantidad de evaluación de riesgos laborales o planificaciones de la acción preventiva que hacen referencia al auxiliar administrativo del domicilio social, y en cuanto a lo que es la actividad propiamente dicha de la empresa, generalidades sin concreción. Porque además tiene que ser así, ya que la planificación de la acción preventiva no podría recoger medida correctora a realizar por personal propio, cuando está en manos de la principal su adopción.

Información y formación de los trabajadores de la contratista y subcontratista

Señala el apartado segundo de ese artículo 10, que el empresario principal debe exigir al contratista y subcontratista que acrediten por escrito que los trabajadores destinados en el centro de la principal han recibido formación e información. Cabe preguntarse que si a posteriori se comprueba que esos trabajadores carecían de formación, qué deber ha incumplido el empresario principal, el genérico de vigilancia, o el propio y específico de no haber exigido que le acreditaran la realización de la formación. La interpretación que se dé, implicará consecuencias desde el punto de vista de las responsabilidades administrativas, -no desde el penal o civil, que no afectaría-, pues en el primer caso del inicial expediente abierto al titular de esos trabajadores que no hayan recibido la formación e información se extendería la responsabilidad de modo solidario al empresario principal, y en el segundo, al no existir un supuesto sancionador expreso para tal conducta, habría que acudir a los tipos abiertos de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social bien en el 11.4 o el 12.16.

El mencionado 42.3 Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, establece que para imputar la infracción de modo solidario, ha de haberse producido en su centro de trabajo. Por definición la formación y la información al ser previas al inicio de la

prestación de servicios nunca se van a dar en el centro de la comitente; por lo que hay que deducir que si el empleador contratista o subcontratista no ha dado la formación a su trabajador, al principal se le debe imputar la comisión de una infracción propia. Y en cuanto a la calificación, se nos ocurren dos interpretaciones igual de satisfactorias, la de que si por no dar formación considera el legislador que es un comportamiento grave (artículo 12.8 Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social), si con esta obligación de exigir que se le acredite la formación, quiere hacer comisionado de los órganos públicos de control al empresario principal, parece que su dejadez debe considerarse como grave. Pero por otro lado cabría pensar primero que su falta de exigencia de acreditación sería una omisión más bien formal -más si cabe si se queda en eso y luego se comprueba que la formación se ha dado- y que si aceptáramos la primera interpretación, el hecho de que un trabajador no tuviera formación recibiría una sanción pecuniaria por el doble de cuantía de otras que pueden tener más trascendencia de cara a la producción de un accidente, donde por los mecanismos de la solidaridad existe una sola sanción aunque repartida.

Empresario principal sin trabajadores

El artículo 10.1 del reglamento, señala previo al deber de vigilancia de sus contratistas, el cumplimiento de las medidas establecidas en el capítulo II y III. Pero como sabemos estas obligaciones sólo se exigen al empresario contratistas. Con lo que en principio cabría interpretar que el empresario principal que no tuviese trabajadores -que se da en la práctica- no debería cumplir con las mismas. Esta no sería una afirmación coherente con el hecho de que, si hablamos de que se refuerza la protección de los trabajadores de los contratistas y subcontratistas, -que no se da cuando se está simplemente en centro de trabajo ajeno- imponiendo al principal un deber de vigilancia, no tuviera además el deber de informar sobre los riesgos existentes en las instalaciones, y además que no debiera dar las oportunas instrucciones sobre la coherente ejecución de las actividades de las diversas contratistas y subcontratistas, para evitar que las interacciones puedan ser fuente de accidentes, como recogen esos capítulos II y III.

De todas formas, una deducción más sencilla sería una lectura literal de ese 10.1 en el sentido de que hace referencia sin más, a que el empresario principal debe cumplir con lo recogido en esos dos capítulos, sin distinguir si tiene o no trabajadores.

Medios de coordinación

Libertad de elección

Regulado en el capítulo V del Real Decreto, empieza aclarando que las posibilidades que enuncia no son cerradas, pudiendo optar las empresas concurrentes por otro modelo. Esto que es comprensible desde el punto de vista de flexibilizar la obligación para cada caso en función de sus características y peculiaridades; al órgano público de control le pone en una situación de debilidad, pues se puede elegir la opción más sencilla o aparente, sin que se cumpla de modo efectivo con lo que quiere la norma en cuanto a eficacia en la coordinación, y aquél no va a poder exigir la sustitución por otro modelo.

Sin perjuicio de lo que diremos abajo para los recursos preventivos, y que es cierto, que el artículo 12.2 señala que los medios de coordinación deberán actualizarse cuando no resulten adecuados para los objetivos a que se refiere el artículo 3, ante una oposición

del los protagonistas, el técnico competente de las comunidades autónomas o el inspector tendrán que hacer una actuación muy bien fundamentada para que su exigencia de cambio tenga efectividad. Al final, y en la práctica, sólo ante casos de accidentes, será cuando se va a poder entrar a valorar la idoneidad y buen funcionamiento del medio de coordinación elegido. Pero entonces el papel preventivo cederá por el de exigencia de responsabilidades.

Clases

1. Intercambio de información y de comunicaciones entre empresas concurrentes:

Este no es más que el deber de cooperación. Por tanto y enlazando con lo dicho arriba en la dificultad de control público, si se cumple con este deber de cooperación ya llevaría implícito el haber elegido un medio de coordinación. Lo que no se aviene bien con lo establecido en el artículo 5 cuando señala que en cumplimiento del deber de cooperación se establecerá los medios de coordinación, afirmación que encierra la exigencia de un plus de actividad más allá del cumplimiento del inicial deber de cooperación.

2. Celebración de reuniones periódicas entre las empresas concurrentes:

Si se hace bien, nos parece un buen medio. El intercambio verbal mediante comunicación directa de impresiones, de sugerencias o problemas que van surgiendo a lo largo de la convivencia, le da unas dosis de adaptación a la realidad de la prevención, muy altas.

3. Reuniones conjuntas de los comités de seguridad y salud, y en las empresas que no lo tengan que participen sus empresarios y delegados de prevención:

No es más que un subtipo de la anterior Teniendo la posibilidad de elección las empresas. Entendido de que por el hecho de que una o varias tengan comité o delegados de prevención, decidida la posibilidad de reuniones, no por ello tienen que optar por este apartado, sino que pueden celebrarse reuniones con los participantes que se estime, siempre que luego se cumpla con el deber de consulta, participación e información a los propios órganos paritarios y a la representación del personal.

4. Impartición de instrucciones:

El titular con trabajadores y el principal ya por el mero hecho de serlo tienen esta obligación, con lo que cabe el mismo reproche que para el apartado 1.

5. Establecimiento conjunto de medidas específicas de prevención o de procedimientos o protocolos de actuación:

Salvo para centros con titular que no tenga trabajadores, en que se puede decir que el deber de intercambio recíproco de informaciones, no va acompañado con la obligación de establecer procedimientos uniformes. Para los otros dos casos de titular con trabajadores y contrata de la propia actividad; el tener que dar

instrucciones, no es más que la fijación de un procedimiento o un protocolo de actuación, con lo que insistimos en lo anterior.

Límites a la libertad de elección

Las dos últimas posibilidades que recoge el artículo 11 la de presencia de recursos preventivos de las empresas concurrentes, y la designación de uno o varios coordinadores.

1. Presencia de los recursos preventivos

Sobre esta modalidad el decreto no dice nada más, con lo que habrá que remitirse a lo que señala el artículo 32 bis Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

De acuerdo con el apartado a) de ese artículo 32 bis que exige esta figura cuando los riesgos se puedan ver agravados por la concurrencia de operaciones diversas, entendemos que cuando en cumplimiento del deber de cooperación, la información que se proporciona al resto de empresas concurrentes se haga por escrito, determinaría la exigencia de la presencia de recursos preventivos. Pues recordemos, que esa información para terceros de los riesgos propios que le puede ocasionar daños, y de las actividades incompatibles, se hace por escrito cuando se trata de un riesgo importante o intolerable, luego ya se ve materializada esa agravación que pide ese apartado.

Presencia de recursos que le es exigible al que sea la fuente de los mismos, y cuando se ponga de manifiesto, no del resto de empresas que debe evitar concurrir con esa actividad peligrosa, ni cuando no exista esa agravación de riesgos.

La letra b) del 32 bis, recoge las actividades que reglamentaria mente sean consideradas peligrosas o con riesgos especiales, recogemos también aquí lo dicho en los comentarios a la reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el sentido de que se puede entender que hace referencia al anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención, y al Reglamento de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción, en su anexo II que recoge una relación, aunque matiza que no exhaustiva, de trabajos que implican riesgos especiales.

Otra interpretación que se puede hacer es, que se trata de una norma incompleta, pendiente de desarrollo reglamentario específico, sin que por tanto quiera hacer referencia a los anexos citados, con lo que hasta ese momento no se podría aplicar.

En cuanto a la letra c) que deja a la Inspección de Trabajo que lo determine, abre la posibilidad que arriba veíamos difícil de que, elegida una forma de medio de coordinación, el inspector requiera para su sustitución por la de recursos preventivos. Pero no estando en un caso de actividad incluíble en la letra b), las empresas pueden alegar que el decreto les da libertad de elección, y sólo iniciado expediente administrativo sancionador por incumplimiento del requerimiento previo, la resolución administrativa o la sentencia del juez de lo contencioso

dirimirá, sobre si la modalidad que exigió el inspector era necesaria, o por el contrario, era suficiente la adoptada por la empresa.

2. Designación de una o más personas

El artículo 13, para los casos que se den las condiciones que recoge, habla de medio preferente y no obligatorio, y el apartado 2 de ese artículo, señala que sólo cuando existan razones técnicas u organizativas, podrá sustituirse. No vemos qué razón técnica -que ha de referirse a imposibilidades materiales- u organizativa -que se referirá a la falta de personal dentro del propio organigrama- puedan prevalecer sobre el superior objetivo de prevenir la producción de lesiones en el trabajo.

Señala que para considerarse de elección preferente se deben dar dos o más de las condiciones, aunque nos parece difícil que se dé en la práctica que reuniendo alguna de las condiciones no se esté inmerso en alguna otra, como no sea la última que hace referencia a elevado número de empresas o trabajadores, que puede darse sin que por ello exista especial peligrosidad.

Las condiciones que se incluyen son: - Cuando alguna de las empresas realicen actividades que reglamentariamente sean considerados peligrosos o con riesgos especiales: enlazaría con lo establecido para la exigencia de recursos preventivos.

La cuestión estaría en determinar que designada una persona como medio de coordinación, si ya no sería necesario que la empresa afectada tuviera presente el recurso preventivo, que en caso contrario debiera implantar por lo señalado en el artículo 32 bis LPRL. El artículo 13.4 del reglamento parece darnos la solución pues señala que existiendo la obligación de recursos preventivos, puede asumir la tarea de coordinación.

Pero en caso de no querer asumirlo, una vez designado otra persona como coordinadora, la interrogante sería si su empresa podría prescindir de la presencia del recurso preventivo de modo permanente. Y cabe una doble interpretación, si el artículo 11 de este Real Decreto recoge como una de las opciones de medios de coordinación la presencia de los recursos preventivos, si se escogió voluntaria o de modo obligatorio la designación de coordinador, parece que ya no sería necesario esa otra figura. Pero cabe pensar que como el mencionado 32 bis LPRL, está dentro de las figuras de gestión de la prevención, junto al servicio de prevención ajeno, trabajador designado etc, igual que por el hecho de que haya un coordinador no por ello debe dejar de realizar su tarea preventiva un técnico del servicio de prevención ajeno, cabría decirlo mismo de la presencia del recurso preventivo. Con lo que con esta segunda interpretación de asumir la coordinación ostentaría una doble función, y en el segundo caso se limitaría a su empresa y trabajadores.

- Cuando exista una especial dificultad para controlar las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo que puedan generar riesgos calificados como graves o muy graves: en principio esa especial dificultad no debería darse si se cumple

adecuadamente con el deber de cooperación. Pero, en todo caso, debemos entender portal, cuando se trate de procesos y métodos de trabajo muy cambiantes, o sin apariencia externa de peligrosidad, por la manipulación de sustancias peligrosas no detectadas a simple vista.

- Cuando exista una especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo, sucesiva o simultáneamente, actividades incompatibles entre sí: esta condición por sí sola debería ser suficiente para la designación de un coordinador, pues tengamos en cuenta su importancia, y la experiencia en accidentes muy graves que se han producido en nuestros astilleros.
- Cuando exista una especial complejidad para la coordinación por el número de empresas y trabajadores, del tipo de actividad y del centro: especial complejidad de la actividad enlazaría con los supuestos anteriores. Y para los otros tres casos un número de trabajadores a partir del que sería exigible pudiera ser el de 100, sea cual fuere el número de empresas o de 75 si se superasen las cinco empresas concurrentes. Y en cuanto a las condiciones del centro siempre que se superasen las dos hectáreas de superficie, o siendo menor que fueran naves claramente separadas o distantes entre sí, o siendo un edificio dividido horizontalmente que llegase o las superara las 10 plantas.

La persona del coordinador, funciones y competencias

Debe ser designado por el titular del centro, de entre los siguientes supuestos

En función de la modalidad de gestión de la actividad preventiva elegida por las empresas, -salvo el caso de la asunción personal por el empresario-, podrá ser un trabajador designado, un técnico del servicio de prevención propio, o un técnico del servicio de prevención ajeno, de cualquiera de las empresas intervinientes

Trabajadores de cualquiera de las empresas que aunque no ejerzan como tal, tengan la capacidad exigida para ser trabajador designado.

Mandos en tareas técnicas como puede ser el jefe de fábrica, o el jefe de producción, o segundos escalones de estos, también de cualquiera de las concurrentes.

Personas puestas a disposición por empresas de control de calidad, consultorías en ingeniería, estudios de arquitectura, o empresas constituidas como ya existen para esta específica actividad, que reúnan las competencias, los conocimientos y las cualificaciones necesarias en prevención de riesgos laborales

En cuanto a las funciones reflejamos sin más lo recogido en el artículo 14.1, en el sentido de que deben impulsar el cumplimiento de los objetivos que se marca este reglamento.

Y en lo que se refiere a las competencias, nos centramos de las cuatro que recoge el 14.2 en las dos segundas, que hace referencia a la posibilidad de impartir instrucciones y la de proponer medidas preventivas. Hay que entender que ejercida esta posibilidad es de obligado cumplimiento para el destinatario de las mismas, quien no debe discutir su idoneidad, por más que alegue que dispone de un propio método de trabajo seguro.

Medios de coordinación entre contratistas y subcontratistas

El apartado 3 del artículo 10, señala que el empresario principal deberá comprobar que las empresas contratistas y subcontratistas han establecido los necesarios medios de coordinación. Cabría entender que se trata de una mera afirmación redundante, porque de lo contrario habría que interpretarlo como algo desconcertante o incongruente:

Si decimos que este párrafo no es más que un recordatorio o especialidad para resaltar su importancia, del genérico deber de vigilancia, no significaría otra cosa que todas las medidas de coordinación que se han establecido y de cuya implantación ha tenido un papel protagonista (artículo 12.1) esta empresa principal, comprobar que en aquellos aspectos de la coordinación que se trate de relaciones exclusivas contratista-subcontratista, se lleven a cabo adecuadamente.

Porque la otra interpretación, es decir, que el empresario principal cumple con su deber de coordinación, comprobando que se da entre contratistas y subcontratistas, sería contradictorio con lo que declara este propio reglamento y que por otra parte es la interpretación natural, de que el empresario principal es el que debe establecer de propia iniciativa los medios de coordinación, y que debe activar y fomentar su correcto funcionamiento.

El trabajador autónomo en supuestos de pluralidad empresarial

El artículo 4 de este decreto declara como un sujeto más del deber de cooperación al autónomo, entendido este cuando no tiene trabajadores, porque de lo contrario es una empresa más, y por tanto, de no ser además titular de un centro de trabajo o empresario principal, -que tendría los deberes de ellos- le exige el cumplimiento del deber de cooperación. La norma europea y por transposición la nuestra, en el propósito de evitar el incremento de gastos a la pequeña empresa, introdujo la posibilidad reuniendo determinadas características de que la gestión de la actividad preventiva la asumiera el que estuviera al frente del negocio, previa una mínima capacitación, y al que no tenía ningún trabajador le dejaba al margen de toda obligación o derecho de seguridad y salud laboral.

El decreto de 1997 de seguridad en la construcción, estableció acertadamente para este sector en concreto, una serie muy detallada de obligaciones del autónomo, y en particular en lo que afecta a la materia aquí estudiada, la letra d del artículo 12 habla de que debe ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecidos en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, participando en particular en cualquier medida de actuación coordinada que se hubiera establecido. Obligaciones cuyo cumplimiento en caso de contrata se responsabilizaría al empresario principal, (artículo 11.2 de ese Real Decreto 1627/1997), pero de no existir se podía hacer directamente al mismo. Por tanto, todo autónomo del sector de la construcción ya se le exigía digamos una serie de requisitos que salvo muy rara excepción requiere un asesoramiento externo especializado para llevarlo a cabo.

Con la nueva regulación se ha extendido a todo autónomo que entre en el centro de trabajo de su cliente -un gran porcentaje de ellos- la obligación para que de un modo sistemático y aunque sin necesidad de contratar de modo permanente los servicios de

una entidad especializada, de que se valga de persona con conocimientos en esta materia para que le ayude de modo ordenado y clarificador a cumplir, cuando venga obligado a hacerlo por escrito, con su deber de informar a los demás de qué actividades propias pueden provocar riesgos a terceros y qué operaciones de estos pueden ser incompatibles con su actividad. Aunque también el propio titular del centro de trabajo o el empresario principal, en el caso de tener un papel y una importancia suficiente, podrían proporcionales el asesoramiento y darles las pautas, para que cumpla con su obligación. Todo ello con el fin de evitar en la medida de lo posible a este colectivo, el cumplimiento de aspectos que en nada o poco contribuyen a mejorar la prevención, y que por el contrario le puede suponer un incremento injustificado en su partida de gastos.