



CONSIDERACIONES SOBRE EL REGLAMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES (Real Decreto 171/2004)

IÑIGO OLACIREGUI GARBIZU

Técnico de PRL de OSALAN (Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales)

ÍNDICE

- 1.- Introducción
- 2.- Consideraciones acerca del Real Decreto 171/2004
 - 2.1.- ¿Qué hacer?
 - 2.2.- ¿Cómo hacer?
 - 2.3.- ¿Quién lo hace?
- 3.- Conclusiones



1.- INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos cuya progresión es más destacable en el ámbito productivo, cierto que ya desde hace décadas, pero con especial intensidad y extensión en los últimos años, es el que tiende a la descentralización productiva, **la externalización de procesos o la subcontratación de obras y servicios** a empresas especializadas como manifestaciones más evidentes.

En muchos casos, el avance tecnológico supone un incremento de la complejidad de algunas tareas, con unas necesidades técnicas y humanas de creciente especialización. En otros casos, la competitividad implacable implica reorganizaciones profundas en los sistemas de gestión de las empresas, que acaban invariablemente redefiniendo su estructura interna, sus ámbitos de producción y venta, sus relaciones con proveedores y clientes.

A veces, estos cambios pueden concluir en grandes agrupaciones y concentraciones empresariales. Sin embargo, probablemente es más común y cercano el hecho contrario: la desmembración empresarial, el mantenimiento nominal de la unidad productiva pero muy descentralizada en su funcionamiento, la incorporación puntual o prolongada de trabajadores y empresas para determinadas tareas propias o no del proceso productivo, etc.

La vigente Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales (PRL), por su orientación, estructura y contenido parece ocuparse más bien de una empresa-tipo, con unas características de tamaño, estructura y unicidad quizás todavía frecuentes, pero que ya

han dejado de ser modelo único de empresa.

El impulso de la realidad cotidiana y la sensibilidad de los agentes sociales hizo progresar el artículo 24 sobre "coordinación de actividades empresariales" hasta un desarrollo reglamentario más completo: el que se recoge en el Real Decreto 171/2004, en el que se intenta regular Qué ha de hacerse, por parte de Quién y Cómo.

////////////////////////////////////

El artículo 24 de la LPRL impone el "deber de cooperación" basado en dos pilares: la transmisión de información y la existencia de medios de coordinación.

////////////////////////////////////

En cuanto a las diversas posibilidades de actuación que brinda el Real Decreto, hay que tener siempre en cuenta que ya desde su artículo 1.2 proclama su carácter de "norma mínima" para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores. Sea ésta una llamada de atención permanente: los límites en la legislación preventiva son frecuentemente tan difusos que podemos caer, involuntariamente, por debajo de ese "límite mínimo" si nos acostumbramos a bordearlo.

Intentemos ser desconfiados ante interpretaciones livianas de la legislación y generosos, en cierta medida, en la aplicación de recursos preventivos. Habrá repercusiones económicas que valorar; pero también sabemos que, en este ámbito, las consecuencias son muchas veces irreparables.

2.- CONSIDERACIONES ACERCA DEL REAL DECRETO 171/2004

La situación de partida que desencadena este desarrollo reglamentario es la cada vez más frecuente presencia simultánea de trabajadores, en un mismo lugar de trabajo, pero que están encuadrados en distintas empresas.

La LPRL garantiza a todos ellos el desarrollo de su trabajo en condiciones de seguridad, generando paralelamente a ese derecho una obligación sobre su empresario: el cumplimiento del deber de protección de los trabajadores.

Según el artículo 14 de la LPRL, este deber de protección alcanza a los trabajadores a su servicio y en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

Ya vemos que, en el caso de concurrencia de empresas, el derecho al trabajo seguro queda afectado. Por ejemplo:

- La actividad de una empresa puede generar riesgos a los otros concurrentes; sin embargo, el empresario "generador del riesgo" sólo habría de prestar protección a los trabajadores a su servicio.
- En una empresa sometida a los riesgos de otra, mientras que para el empresario "afectado" su deber de protección queda intacto, su capacidad real para ejercer acciones tendentes a cumplirlo puede quedar muy o totalmente limitada.

Por esta razón, el artículo 24 de la LPRL ya imponía a las empresas lo que podemos considerar un deber complementario al deber de protección: el "deber de cooperación" en la aplicación de la normativa sobre prevención de

riesgos laborales. Este deber de cooperación en la práctica debe sustanciarse en dos pilares: **la transmisión de información y la coordinación de actividades.**

2.1.- ¿QUÉ HACER?

Según este Real Decreto, la coordinación de las actividades empresariales que se desarrollen para la prevención de los riesgos laborales debe garantizar la consecución de estos cuatro objetivos:

1. La aplicación coherente y responsable de los "Principios de la acción preventiva", establecidos en el artículo 15 de la LPRL (Figura 1).
2. La aplicación correcta de métodos de trabajo por las empresas concurrentes.

3. El control de las interacciones que pueden generar riesgos entre diferentes actividades.

4. La adecuación entre los riesgos existentes y las medidas de prevención aplicadas.

////////////////////////////////////

El objetivo principal de la coordinación de las actividades empresariales es la aplicación coherente y responsable de los "Principios de la acción preventiva".

////////////////////////////////////

Sin embargo, si bien el Real Decreto pone los cuatro objetivos al mismo nivel, el primero de ellos cabe destacarse como objetivo principal, mientras que

los otros tres serían más bien la plasmación del primero al caso particular de la concurrencia de empresas y la necesidad de coordinación.

Explicado de otra manera:

- Si existen métodos de trabajo y se aplican correctamente por todas las empresas concurrentes.
- Si se detectan y controlan las interacciones de actividades que generen riesgos.
- Si se aplican unas medidas de prevención ajustadas a esos riesgos.

Se puede concluir que estaremos ante una aplicación "coherente y responsable" de los Principios de la acción preventiva, que son la auténtica guía de la prevención en la empresa.

2.2.- ¿CÓMO HACER?

Como hemos adelantado, el "deber de cooperación" se sustenta en dos pilares: la transmisión de información y la existencia de medios de coordinación.

En cuanto a la información, el Real Decreto 171/2004 establece unas pautas básicas en cuanto al contenido, características, frecuencia y objeto de dicha información.

Así, sobre el contenido de dicha información, el Real Decreto especifica que cada empresa ha de informar de los riesgos que, generados por su actividad, pueden afectar a trabajadores de las demás empresas concurrentes y, particularmente, de aquellos que puedan verse agravados por la propia concurrencia.

a. Evitar los riesgos.

b. Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.

c. Combatir los riesgos en su origen.

d. Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud.

e. Tener en cuenta la evolución de la técnica.

f. Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.

g. Planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.

h. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.

i. Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

Figura 1.- Los Principios de la acción preventiva son prescripciones relativas a "cómo" se ha de prevenir, cómo elegir el tipo de medidas y su orden.



Sobre las características de la información, ésta ha de ser:

- Previa al inicio de las actividades.
- Recíproca, entre todas las empresas concurrentes.
- Suficiente. Puede entenderse que esta "suficiencia" consiste en que sea válida para que cualquiera de las empresas receptoras de tal información se vea capacitada para tomar las decisiones preventivas pertinentes.

Pueden entrecerse ya algunas dificultades en relación con la transmisión de información:

- En cuanto a la **reciprocidad**, existe la posibilidad de que, llevada al extremo, derive en un ciclo sin fin de comunicaciones múltiples. En el caso de un par de empresas concurrentes, la reciprocidad podrá llevarse a cabo seguramente sin mayores dificultades; en el caso de muchas empresas presentes, con periodos de concurrencia tal vez distintos, solapados o no coincidentes, la situación puede degenerar en insostenible e inoperante.

- En cuanto a la **suficiencia** de la información, los problemas que pueden surgir vendrán de situaciones como las siguientes:

- Ante el miedo a caer en la "insuficiencia legal", suele darse un traspaso masivo de información por parte de las empresas, sin ningún tipo de selección, lo que dificulta que la empresa receptora incorpore sólo los contenidos estrictamente necesarios.

- Las empresas pequeñas, con riesgos propios limitados y con



una organización preventiva mínima, tenderán a facilitar a las demás concurrentes una información insuficiente por la propia escasez de conocimientos y recursos.

- Por miedo a la actuación de la Administración, puede darse una posible ocultación o infravaloración en la declaración de riesgos propios que puedan afectar a otro. Una información que puede servir de útil advertencia preventiva a otro, ¿hasta qué punto podría convertirse en una especie de "autoincul-

pación" que delatara una insuficiente eliminación o reducción de los riesgos propios?

- Por lo que respecta a que la información sea **previa** al inicio de las actividades, a pesar de su apabullante sentido común, también contiene dificultades de ejecución práctica. Por ejemplo, si las empresas concurrentes coinciden en el centro de trabajo durante periodos solapados, ello llevaría a que una empresa tuviera que "repetir" su envío de información cada vez que un nuevo concurrente se incorporara al trabajo.

En cuanto a la frecuencia con que debe transmitirse la información, el Real Decreto no establece periodicidad, sino que dice que, además de la información inicial previa a la actividad, también habrá de proporcionarse información:

- Cuando haya algún cambio relevante en las actividades a efectos preventivos; esto estaría ligado, evidentemente, con una revisión de la evaluación de riesgos propia que, como consecuencia, derivaría en ese suministro de información actualizada a los concurrentes.
- Cuando haya sucedido un accidente de trabajo.
- Cuando haya sucedido una situación de emergencia.

Finalmente, sobre el destino u objeto que tiene la información, el Real Decreto recuerda que la información recibida por cada concurrente debe ser tenida en cuenta para la realización de la propia evaluación de riesgos y la subsiguiente planificación de actividades preventivas. Todo el citado trasiego de información no es un imperativo legal vacío, un trabajo burocrático más, sino que es una fase esencial e imprescindible para la obtención de una evaluación de riesgos propia lo más ajustada posible a las condiciones de la realidad.

El segundo pilar en el que el Real Decreto sustenta el “deber de cooperación” es el establecimiento de medios de coordinación.

A tal fin, el Real Decreto intenta dar un abanico de posibilidades extenso y sin restricciones. Eso sí, a la hora de que los empresarios concurrentes seleccionen un

medio de coordinación, deberán tener en cuenta tres factores:

1. El grado de peligrosidad de las actividades que se desarrollen.
2. El número de trabajadores presentes en el centro de trabajo.
3. La duración de la concurrencia de actividades.

////////////////////

La información facilitada ha de ser: previa al inicio de las actividades; recíproca, entre todas las empresas concurrentes; y suficiente, para tomar las decisiones preventivas pertinentes.

////////////////////

No obstante, el hecho de considerar el “grado de peligrosidad” de las actividades como factor determinante en la selección de un medio de coordinación parece dejar subyacente la idea de que los distintos medios propuestos en el Real Decreto son de muy desigual efectividad, hasta el punto de que algunos de ellos puedan no cumplir apropiadamente su función ante algunas actividades especialmente “peligrosas”.

Prosiguiendo, decíamos que el Real Decreto ofrece un abanico extenso y sin restricciones de medios de coordinación para ser seleccionados.

Extenso, porque ofrece cuatro fuentes de origen:

- La lista de 7 opciones propia del Real Decreto: intercambio de información, reuniones periódicas,

cas, reuniones conjuntas de los Comités de Seguridad y Salud, impartición de instrucciones, establecimiento conjunto de medidas de prevención, presencia de los recursos preventivos y designación de encargado(s) de la coordinación.

- Los medios establecidos en la normativa para determinados sectores y actividades (sin nombrarlo expresamente, el Real Decreto 1627/1997 para obras de construcción, por ejemplo).
- Los medios que puedan establecerse mediante la negociación colectiva.
- Cualesquiera otros que puedan establecer las empresas concurrentes.

Este último punto puede causar preocupación. ¿Esto significa que un buzón de correo electrónico, o una nota pinchada en un tablón de anuncios, o unas líneas escritas en una fotocopia volante son “medios de coordinación válidos” solamente porque así lo hayan acordado las empresas concurrentes?

O acaso, ¿no deberían ser su eficacia, su legibilidad, la trazabilidad de su distribución, la participación de técnicos competentes y otros más los criterios que dieran validez o no a un “medio de coordinación”?

Hemos de prever, además, la inexorable acción del mercado, para bien y para mal. En una hipotética reunión de “empresas concurrentes”, ¿cómo se tomarán las decisiones? ¿Es que imaginamos que en esa reunión, a la que asisten con igual derecho, entre otros, una gran empresa y un simple trabajador autónomo, las propuestas de este último van



a ser siquiera tenidas en cuenta, por muy juiciosas y preventivas que puedan ser? En una reunión de ese tipo lo previsible es que se reproduzca una situación de "orden y mando", de sumisión económica de unos frente a otros, independientemente de cualquier criterio preventivo.

2.3.- ¿QUIÉN LO HACE?

El Real Decreto establece una especie de "progresividad" de situaciones. Así, habla de:

- Concurrencia de empresas en un centro de trabajo (dedicando el Capítulo II).
- Concurrencia, pero con un empresario titular del centro (dedicando el Capítulo III). Deberán cumplirse los capítulos II y III.

- Concurrencia, pero con un empresario principal (dedicando el Capítulo IV). Deberán cumplirse los capítulos II, III y IV.

La primera pregunta que suele surgir es: ¿pero es posible la existencia de un centro de trabajo sin "titular" del mismo?

Los empresarios concurrentes, deberán considerar tres factores: el grado de peligrosidad de las actividades; el número de trabajadores presentes; y la duración de la concurrencia de actividades.

Recordemos, antes que nada, la propia definición que aparece en el Real Decreto: "Persona que tiene la capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo".

La verdad es que no es fácil encontrar un ejemplo. Incluso aunque a menudo se cite el caso de un centro comercial compuesto por múltiples tiendas pertenecientes a distintos empresarios, podría no tratarse de un supuesto de simple concurrencia; al fin y al cabo, existirá un titular del centro comercial como tal, aunque su actividad no sea comercial y se limite a la gestión inmobiliaria de los diferentes locales, seguramente alquilados. Sea este gestor o, directamente, el propietario final, seguramente encontraremos a alguien en esa estructura que responda a la definición de





“persona con la capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo”. Habríamos encontrado, pues, al “empresario titular” y él debe llevar la iniciativa de la coordinación.

El segundo supuesto particular (existencia de un empresario titular), se puede resumir en un punto concreto: el empresario titular del centro de trabajo es quien lleva, fundamentalmente, la iniciativa en el proceso de coordinación. Esto es así porque, tras el trasiego de información recíproca a que obliga toda concurrencia, la existencia de “titular” conlleva que, con toda la información recibida:

- El titular ha de **impartir instrucciones** a los demás concurrentes (sólo en algunos casos por escrito).
- Y los concurrentes han de **cumplir las instrucciones** recibidas del titular.

El tercer gran supuesto particular a que se dedica el Real Decreto es el de la existencia de un “empresario principal”, al que dedica el Capítulo IV. El Real Decreto indica

que la característica de “principal” para la figura de un empresario va ligada a la contratación de obras y servicios de su propia actividad con otros empresarios.

El empresario titular del centro de trabajo es quien lleva la iniciativa en el proceso de coordinación. Ha de impartir instrucciones a los demás concurrentes y éstos han de cumplirlas.

Sin embargo, el concepto de “propia actividad” no es nada pacífico y ha sido objeto de controversia durante mucho tiempo entre dos tendencias, ambas tan lógicas como discutibles:

- La de la “indispensabilidad”, tendente a considerar como actividad propia la mayoría de las actividades de la empresa, en un sentido muy amplio.

- La de la “inherencia”, tendente a considerar como actividad propia sólo la más cercana e implicada en el proceso productivo, en un sentido más restrictivo que la anterior.

A lo largo del tiempo, la interpretación judicial, caso a caso, ha sido variable, aunque parece ir imponiéndose la segunda opción, la más restrictiva. No obstante, siempre seguirán surgiendo dudas en actividades ciertamente “fronterizas” y la empresa deberá decidir a veces sin poder disponer de los elementos de juicio que quisiera.

En cualquier caso, al empresario dotado de esta particular característica de “empresario principal”, el Real Decreto le adjudica, además del cumplimiento de todo lo dispuesto en los Capítulos II y III (es decir, por concurrente y por titular), lo dispuesto en el Capítulo IV (por principal), que se puede resumir en lo siguiente:

- Exigir a contratistas y subcontratistas acreditación escrita de la evaluación de riesgos y planificación preventiva para las actividades contratadas.
- Exigir, igualmente, acreditación escrita del cumplimiento de las obligaciones de información y formación.
- Comprobar que han establecido los medios de coordinación.
- Vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Se observa fácilmente que las pautas del Real Decreto van en el sentido de una máxima implicación del empresario principal. Aunque haya subcontratado parte de su propia actividad a



otros, es como si el Real Decreto pretendiera que el empresario principal siguiera teniendo el control (en el ámbito preventivo) sobre la totalidad del proceso productivo, independientemente de que los trabajadores que lo lleven a cabo sean suyos o de una empresa contratada.

La coordinación sólo será operativa en el caso de que se emplee el artículo 13.1 del Real Decreto 171/2004: la designación de algún coordinador de actividades preventivas como medio preferente.

3.- CONCLUSIONES

El Real Decreto 171/2004 se basa en la aplicación "coherente y responsable" de los Principios de la acción preventiva fijados en el artículo 15 de la LPRL.

Establece y desarrolla el "deber de cooperación", que es la extensión natural del "deber de protección" a un ámbito de concurrencia de empresas.

El deber de cooperación seguidamente se sustancia en un flujo recíproco de información y en el establecimiento de medios de coordinación.

Finalicemos con algunas reflexiones:

Se producen dificultades en la cantidad, calidad y flujo de esa información recíproca, especialmente en casos de situaciones de concurrencia muy desequilibradas (empresas con actividades muy distintas, con organizaciones preventivas muy diferentes, con tamaños dispares, etc.).

La lista de medios de coordinación admisibles es, seguramente, demasiado extensa y abierta.

Es probable que la coordinación sólo llegue a ser operativa en el caso de que se emplee el artículo 13.1 del Real Decreto: la designación de algún coordinador de actividades preventivas como medio preferente. Los otros medios, sin alguien que impulse personal y decididamente la coordinación, pueden acabar más fácilmente en un mero cumplimiento formal.

FERIA INTEGRAL DE LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

LABORALIA

3 al 5 de mayo

VI EDICIÓN Feria Valencia

2011

I+D+i
New Business
Seguridad Vial

UN ENFOQUE SEGURO
MAS OPORTUNIDADES

Organiza

GENERALITAT VALENCIANA

FERIA VALENCIA

INVASSAT
Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo

Co-organiza

aztess

www.feriavalencia.com/laboralia

FERIA VALENCIA

www.feriavalencia.com - ferivalencia@feriavalencia.com - Tel. (0034) 902 74 73 30 - Fax (0034) 902 74 73 45