



"Los Gobiernos locales por la calidad en el empleo Municipios andaluces y prevención de riesgos laborales"

*La gestión preventiva en el marco
de los Gobiernos Locales*

oreven10



FEDERACION
ANDALUZA
DE MUNICIPIOS
Y PROVINCIAS



JUNTA DE ANDALUZA
CONSEJO DE GOBIERNO





**LA GESTIÓN PREVENTIVA
EN EL MARCO DE LOS
GOBIERNOS LOCALES**



La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que la política en materia de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y salud del personal laboral en el trabajo. Dicha política se llevará a cabo por medio de normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan y, en particular, se orientarán a la coordinación de las distintas administraciones Públicas competentes en materia de preventiva y a que se armonicen con ellas las actuaciones que conforme a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales comprendan a sujetos públicos y privados, a cuyo fin la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de la política de prevención.

La importancia de los Gobiernos Locales en la coordinación de la política preventiva radica en la proximidad de la ciudadanía a este tipo de administración, así los Ayuntamientos cumplen un doble papel en relación con la aplicación de la normativa preventiva: por un lado en su dimensión empresarial y, por otro los Gobiernos Locales, en aplicación del principio de cooperación, tienen un papel importante en la aplicación de la política preventiva.

Situados en este contexto la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) en el marco del Convenio de Colaboración suscrito con la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía en materia de prevención de riesgos laborales, edita una serie de guías de consulta rápida para abordar "La Prevención desde los Ayuntamientos", entorno a:

- Directorio de Comunicación Preventiva.
- La Gestión Preventiva en el marco de los Gobiernos Locales.
- Marco Normativo y Responsabilidades en materia de Prevención.
- Buenas Prácticas de Seguridad y Salud.

Junio 2007

Francisco Toscano Sánchez
*Presidente de la Federación Andaluza
de Municipios y Provincias*

- **La Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales en los Gobiernos Locales:**

- La Organización de la Prevención.
- El Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales.
- El Plan de Prevención de Riesgos Laborales.
- Recursos preventivos en el marco de los Gobiernos Locales.

- **Coordinación de actividades en el marco de los Gobiernos Locales.**

- Obligación de coordinación. Artículo 24 LPRL.
- Coordinación de actividades en el sector de la construcción.

LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales incorporó como elemento novedoso la inclusión en su ámbito de aplicación a todo el personal civil al servicio de las administraciones públicas, de manera que los Gobiernos Locales han tenido que tomar medidas para implantar una cultura preventiva, teniendo en cuenta la integración de la actividad preventiva en el conjunto de sus actuaciones y decisiones.

Como punto de partida la Ley 54/03 de 12 de Diciembre de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales introduce la obligación de elaborar documental y formalmente el Plan de Prevención de Riesgos Laborales en la empresa como el instrumento de origen del cumplimiento de la obligación nuclear de la parte empresarial en cuanto a la organización de un Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales que, de una parte, sea expresivo de la asunción de una política de Seguridad y Salud que le exige el Estatuto de los Trabajadores respecto de sus trabajadores y trabajadoras (art.4 TR Ley del Estatuto de los Trabajadores), y de otra parte fije el marco de desarrollo de las obligaciones de evaluación y planificación preventiva que ya estaban establecidas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La formalización documental del Plan supone la elevación a rango de Ley de la previsión del Reglamento de los Servicios de Prevención y la configuración universal de la obligación de estructurar un Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales en la empresa.

La amplitud conceptual de este nuevo enfoque preventivo frente a las obligaciones meramente contractuales establecidas indirectamente en el Estatuto de los Trabajadores, representa el establecimiento de responsabilidades de la parte empresarial más allá del tradicional deber de seguridad con sus trabajadores y trabajadoras. Con esta reorientación, la Ley 54/03 introduce un conjunto de obligaciones más organizativas que preventivas que imponen una universalización de la existencia obligatoria del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales, de carácter empresarial, frente a la concepción genérica del deber de Seguridad y Salud del art. 4 del Estatuto de los Trabajadores.



Llegados a este punto se formula como precisión terminológica que, en la medida en que los Gobiernos Locales prestan y gestionan servicios públicos dedicando a ello la actividad de personas con vinculación laboral en todo o en parte tienen la consideración de empresas a efectos socio-laborales, y es por ello por lo que, en ocasiones, se hace referencia a los Gobiernos Locales como organizaciones empresariales.

La Organización de la Prevención

Los Gobiernos Locales tienen el deber de protección de sus trabajadores y trabajadoras y por ello han de constituir una organización específica a fin de adoptar las medidas necesarias para que la acción preventiva sea realizada de un modo eficaz.

La organización de la acción preventiva depende de una serie de factores tales como el tamaño de la empresa, sus actividades, su siniestralidad, etc... y debe de ser integrada en su actuación general al mismo nivel y con la misma importancia que pueda dispensarse a temas de mayor tradición en el mundo empresarial.

Consecuentemente el personal laboral tiene derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo y ello implica el correlativo deber de la parte empresarial de la protección del personal laboral frente a los riesgos laborales, adoptando para ello cuantas medidas sean necesarias.

La protección de los trabajadores y trabajadoras frente a los riesgos laborales exige una actuación por parte de los Gobiernos Locales que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado de deberes y obligaciones, de manera que constituye una falta grave no designar a uno o varios trabajadores o trabajadoras para ocuparse de las actividades de protección y prevención en la empresa o no organizar o concertar con un servicio de prevención cuando ello sea preceptivo o no dotar los recursos preventivos de los medios que sean necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas.

Los Gobiernos Locales deben de organizar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas con arreglo a algunas de las modalidades de organización legalmente previstas en el artículo 30 LPRL y artículo 10 del Reglamento de los servicios de prevención.



| | Trabajadores designados | SP propio | SP mancomunado | SP ajeno |
|---|-------------------------|-----------|----------------|----------|
| 1 a 5 trabajadores (**actividades de especial riesgo: RSP anexo I) | X | X | X | X |
| 6 a 250 trabajadores (**actividades de especial riesgo: RSP anexo I) | X | X | X | X |
| 6 a 500 trabajadores | X | X | X | X |
| 251 en adelante (** actividades de especial riesgo: RSP anexo I) | - | X (*) | X | X |
| 500 en adelante | - | X (*) | X | X |
| (*) Mínimo dos especialidades, debiendo concertar las otras dos. No obstante lo anterior , el TS ha establecido recientemente que cuando la empresa tiene necesariamente, en atención a determinadas características, la obligación de constituir un SPP, no puede exteriorizar parte de las especialidades preventivas, debiendo constituir un SPP, sin opción de concierto. Considera que ello es así en base al RSP art. 14 que impone a las empresas de más de 500 trabajadores y a las dedicadas a las actividades peligrosas el deber de disponer de un SPP (TS 3-11-05, RJ 1/06) | | | | |
| (**) La actividades de especial riesgo se detallan en Anexo I RSP | | | | |

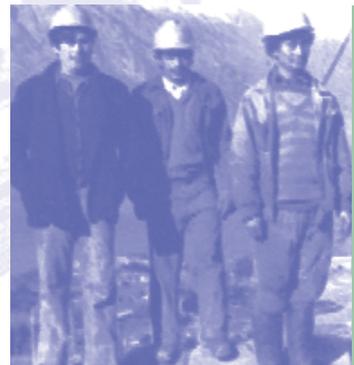
Las modalidades de organización para la cobertura de la acción preventiva tienen carácter de mínimo, obligatorio e indisponible, pero nada impide que desde los Gobiernos Locales se pueda optar por una de las modalidades señaladas para empresas con plantilla superior, bien voluntariamente o porque así lo haya dispuesto el resultado de la negociación colectiva.

La modalidad de organización preventiva se constituye sobre el conjunto del Gobierno Local con independencia de los centros de trabajo computándose la plantilla total del conjunto de centros de trabajo.

A continuación analizaremos las modalidades de organización preventiva que pueden plantearse en el marco de los Gobiernos Locales:

Designación de Trabajadores: art.12 Reglamento Servicios de Prevención

El Gobierno Local puede encomendar a una o varias personas trabajadoras el desarrollo de la actividad preventiva en la empresa. Si ello resulta insuficiente



debido a la índole de la misma, tales actuaciones deben de ser desarrolladas a través de uno o más servicios de prevención propios o ajenos.

En cuanto al número de personas designadas, el artículo 13.2 del Reglamento de los Servicios de Prevención y la disposición adicional 7ª, establecen que deben ser las necesarias para desarrollar adecuadamente sus funciones y ello va a depender de las funciones preventivas que asuman directamente, de la dimensión del Gobierno Local y de la consideración final que pueda hacer la auditoría del sistema.

La designación de las personas encargadas de las actividades preventivas, así como aquellas encargadas de las medidas de emergencia, deben ser consultadas previamente con los/las representantes del personal laboral, si existen, y en su defecto con los propios trabajadores o trabajadoras.

El personal designado debe guardar el sigilo profesional sobre la información relativa al Gobierno Local a la que pudiera haber accedido como consecuencia del desempeño de sus funciones, así como deberá tener la capacitación suficiente para las funciones a desempeñar.

a) Sobre las garantías de los trabajadores designados:
(art.30.4 LPRL; art.68.a.b.c y 56 TR Estatuto de los Trabajadores)

Los trabajadores o trabajadoras designados/as por la parte empresarial cuentan con la garantía de la independencia técnica ya que no pueden sufrir perjuicio alguno derivado de sus actividades como prevencionistas y en particular, gozan de las mismas garantías que las de los/las representantes legales de las personas trabajadoras, destacando:

- * Apertura de Expediente Contradictorio por faltas graves y/o muy graves.
- * Prioridad de permanencia en la empresa en los casos de suspensión o extinción por causas económicas o tecnológicas.
- * No ser despedido ni sancionado por el ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a la revocación del nombramiento, salvo que se trate de sanciones disciplinarias ajenas a las funciones prevencionistas ejercitadas.
- * Derecho de readmisión en caso de despido declarado improcedente a opción del trabajador.

b) Sobre la dotación y medios de los trabajadores designados:
(art.13.2 Reglamento Servicios de Prevención)

Los medios con los que deben de contar los trabajadores designados serán los necesarios para desarrollar sus funciones, de manera que deben de contar con locales y/o zonas de trabajo o instalaciones adecuadas para el desarrollo de

su función y con los equipos necesarios las determinaciones, análisis o ensayos adecuados.

c) Sobre la dedicación de los trabajadores designados:

El personal laboral designado debe disponer del tiempo necesario, si bien la norma no determina un quantum si podría articularse por vía de negociación colectiva. En cualquier caso, deberá disponer en jornada de trabajo de tiempo suficiente para: a) visitar los lugares de trabajo para vigilancia y control; b) acceder a cualquier zona de trabajo y entrevistarse con los trabajadores y trabajadoras si ello puede incidir en la evaluación de riesgos; c) recabar información sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; d) acompañar a los/las técnicos de prevención de los servicios de prevención externos; e) asistir como asesores a las reuniones del comité de seguridad y salud; f) mantener reuniones de asesoramiento con la parte empresarial y delegados/as de prevención; g) acompañar a los/las inspectores de trabajo y seguridad social cuando sean requeridos para ello; h) preparar informes técnicos necesarios para asesorar al empresario o empresaria.

Servicios de Prevención Propios: (art.14 y 15, Anexo I Reglamento Servicios de Prevención)

Al referirnos al Servicio de Prevención como modalidad de organización preventiva hacemos referencia al conjunto de medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades de prevención.

¿Cuándo se debe constituir un Servicio de Prevención Propio?: El Gobierno Local deberá constituir un servicio de prevención propio cuando concurren alguno de los siguientes supuestos:

- Que cuenten con más de 500 trabajadores/as.
- Que cuente con una plantilla de entre 250 y 500 trabajadores/as, siempre que se desarrollen actividades que conlleven especial peligrosidad (trabajos con exposición a radiaciones ionizantes, trabajos con exposición a agentes tóxicos y muy tóxicos; actividades en las que intervienen productos químicos de alto riesgo RD886/1988; trabajos con exposición a agentes biológicos; actividades de fabricación, manipulación y utilización de explosivos; trabajos propios de minería; actividades de inmersión bajo el agua; obras de construcción, excavación, movimientos de tierras...; producción de gases comprimidos; trabajos que produzcan concentración de polvo silíceo; trabajos con riesgo eléctrico de alta tensión.
- Que tratándose de empresas no incluidas en los dos supuestos anteriores, lo decida la autoridad laboral previo informe y en función de la peligrosidad o de la frecuencia

de la siniestralidad. Tan solo en este tercer supuesto es posible sustituir la constitución de un servicio de prevención por el concierto integral de toda la actividad preventiva.

Quiénes integran el Servicio de Prevención Propio: el servicio de prevención propio constituye una unidad organizativa específica y sus integrantes se dedicarán de forma exclusiva, si bien hay que distinguir:

- El personal laboral prevencionista que desempeñe funciones de nivel básico, intermedio y superior debe tener dedicación exclusiva.
- El personal de apoyo administrativo no es personal integrante del servicio y no le alcanza la exclusividad.
- Tampoco son integrantes del servicio de prevención las personas trabajadoras designadas por la parte empresarial para encargarse de las medidas de emergencia, ni tampoco lo es el posible personal técnico colaborador que presten servicios a más de una empresa.



Instalaciones y medios: los servicios de prevención propios deberán contar con las instalaciones y los medios materiales y humanos necesarios para la realización de las actividades preventivas que se vayan a desarrollar.

El servicio de prevención propio deberá contar como mínimo con dos de las disciplinas o especialidades que se detallan: - medicina del trabajo; - seguridad en el trabajo; - higiene industrial; - ergonomía y psicología aplicada.

Si el servicio de prevención propio asume tan solo dos de las especialidades señaladas deberá de suscribir necesariamente un concierto con servicios de prevención ajenos para cubrir las otras dos especialidades. Ahora bien, según jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo cuando el Servicio de Prevención Propio se constituya por la empresa por estar legalmente obligada a ello, no podrá exteriorizar parte de las especialidades preventivas.

Respecto a los medios personales y materiales manifestar que los integrantes del servicio de prevención propio deberán de actuar de forma coordinada en base a protocolos de actuación previamente diseñados, si bien los criterios para la determinación de los medios personales y materiales puede establecerse por vía de negociación colectiva.

Servicios de Prevención Mancomunados: (art.21 Reglamento Servicios de Prevención modif.RD 604/2006)

¿Cuándo se puede mancomunar el servicio de prevención?: Cuando se trate de empresas que desarrollen sus actividades simultáneamente en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que quede garantizada la operatividad y eficacia del servicio.

Igualmente podrán constituirse servicios de prevención propios mancomunados entre empresas pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en áreas geográficas limitadas a través de la negociación colectiva o por decisión de las empresas afectadas.

Los servicios de prevención mancomunados tienen la consideración de servicios de prevención propios de las empresas que los constituyan y han de contar con los medios exigidos a éstos.

En el marco de los Gobiernos Locales son numerosas las iniciativas que pueden constatarse respecto a la constitución de Servicios de Prevención Mancomunados, como fórmula de racionalización de los recursos humanos y materiales . (véase la Guía de Buenas Prácticas en materia de Seguridad y Salud en la que se analizan como buenas prácticas algunas iniciativas de mancomunar los servicios de prevención desde los Gobiernos Locales)

Sobre la obligación de auditar los servicios de prevención propios y mancomunados: (art.30.6 LPRL; art.29 Reglamento Servicios de Prevención modif.RD 604/2006)

Están obligados a someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa las empresas que:

- no hubieren concertado el servicio de prevención con una entidad especializada.
- desarrollen sus actividades preventivas con recursos propios y ajenos.
- servicios de prevención mancomunados.
- Administraciones Públicas.

Servicios de Prevención Ajenos.

El Servicio de Prevención Ajeno es el prestado por una entidad especializada que concierta con la empresa la realización de actividades de prevención.

¿Cuándo existe obligación de concertar con un servicio de prevención ajeno?: Para los supuestos en que:

- la designación de uno o varias personas trabajadoras es insuficiente para la realización de las actividades preventivas.
- la autoridad laboral decida que es obligatorio constituir un servicio de prevención propio y la parte empresarial opte por la fórmula del concierto integral.
- la parte empresarial o el servicio de prevención propio han asumido parcialmente la actividad preventiva y decidan recurrir a un servicio de prevención ajeno para el resto de disciplinas.

Obligación de consulta: la parte empresarial ha de consultar a los/las personas trabajadoras con carácter previo a la decisión de concertar la actividad preventiva con uno o varios servicios de prevención ajenos

Concierto de la actividad preventiva: se debe hacer constar por escrito : identificación de la entidad especializada que actúa como servicio de prevención ajeno; identificación de la empresa destinataria y descripción de los centros de trabajo; aspectos de la actividad preventiva a desarrollar, bajo la premisa de integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa; actividad de vigilancia de la salud; duración del concierto; condiciones económicas del concierto. (art.20 Reglamento Servicios de Prevención modif.RD.604/2006)

El Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales

La integración de la prevención en el marco general de la gestión empresarial no es nueva ni en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ni en la práctica privada de la gestión de las empresas.

Todas las metodologías y proyectos de normalización de los sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales en las empresas, incluyen como una primera especificación exigible a la política de seguridad y salud de la empresa, la existencia concreta e identificable de un Plan derivado de un estudio previo que defina la "política de Prevención de Riesgos Laborales en la empresa".

Por lo tanto, la definición de una política de prevención de riesgos laborales en los Gobiernos Locales ya era una obligación legal y contractual, consecuencia inevitable de la obligación de Evaluación de Riesgos Laborales.

Con la globalización de la economía y el éxito de los sistemas de gestión de la calidad y de la gestión medioambiental, las empresas requieren un sistema de gestión fácilmente integrable y de tipo global. Por esto y por la inexistencia de un modelo que se haya impuesto a nivel global han proliferado sistemas, modelos, borradores, guías y normas de gestión de la seguridad y la salud en todo el mundo. De entre todas ellas destacamos por diversas circunstancias: la guía británica BS 8800, la norma experimental española UNE 81900 (derogada por resolución de 26 de Julio de 2004), la norma OHSAS 18001 y las Directrices de la OIT y de la UE. Básicamente las diferencias entre las diferentes normas, sistemas o modelos radican en los distintos enfoques en cuanto a la posibilidad de certificación de los mismos, la voluntariedad entendida en el sentido amplio de la palabra, y el nivel de especificación en la que se sitúan.

Como pautas de comportamiento los Gobiernos Locales deben procurar que su actuación:

- Sea la adecuada para su actividad y conciba la prevención como parte integrante de la gestión.
- Determine el compromiso de alcanzar un alto nivel de protección de la seguridad y la salud del personal laboral a su servicio por medio de la continua mejora de las condiciones de trabajo, a partir del mínimo consistente en el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales vigente.
- Establezca que la gestión de la prevención de riesgos laborales incumbe a todos los que integran la organización, desde el Alcalde hasta el personal menos cualificado, lo que implica la correspondiente responsabilidad.

- Se conozca, comprenda, desarrolle y mantenga actualizada la organización a todos sus niveles.
- Sea coherente con otras políticas del Gobierno Local, especialmente, las de los recursos humanos destinados al bienestar del personal laboral.
- Garantice la participación y la información del personal laboral, así como el derecho a ser consultado con el fin de ir consiguiendo la mejora continuada del sistema de gestión.
- Sea actualizada periódicamente mediante su adaptación al progreso técnico y facilite la realización de auditorías sistemáticas, tanto internas como externas, que verifiquen el cumplimiento de los objetivos marcados por esta política.
- Asuma la adopción y difusión de sus objetivos a toda la organización.
- Garantice al personal laboral una formación, teórica y práctica, suficiente, para lo que asignará los recursos humanos.

La eficacia del funcionamiento de un sistema preventivo integrado implica, necesariamente, que todos los trabajadores/as, cualquiera que sea su cualificación, asuman:

- La necesidad de seguir y cumplir la política, con sus objetivos sobre prevención de riesgos laborales establecida mediante los procedimientos y normas desarrolladas con este fin.
- Los posibles riesgos que entrañan las actividades que desarrollan.
- La necesidad de cooperar con la empresa en el mantenimiento de unas condiciones de trabajo adecuadas, con los riesgos evitados, o, en su caso, controlados.
- Que se incurre en responsabilidad si se incumplen las normas establecidas sobre prevención de riesgos laborales.

La implantación de un sistema de gestión preventiva en los Gobiernos Locales debe hacerse de acuerdo con las características de la entidad de que se trate y debe establecerse teniendo en cuenta los principios, las directrices y los criterios que deben ser observados por toda la estructura del Gobierno Local, incluso integrando los objetivos a alcanzar en la planificación de esta gestión como un objetivo estratégico esencial.

El sistema de prevención de riesgos laborales en el Gobierno Local como en cualquier empresa es una organización funcional que la parte empresarial diseña, decide, implanta y desarrolla sometida al marco jurídico restrictivo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Delimitar conceptualmente qué es el Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa no es fácil. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo adopta una definición amplia del sistema de prevención de la empresa, casi tautológica, y considera que el sistema de prevención de la empresa es el establecido por la parte empresarial para cumplir con sus obligaciones legales en materia de prevención".

El Sistema de Prevención de Riesgos Laborales es una parte del sistema general de la organización empresarial y tiene atribuidas:

- **la definición de la política de prevención,**
- **la estructura organizativa,**
- **las responsabilidades,**
- **las practicas, los procedimientos,**
- **los procesos de la política de prevención,**
- **los recursos para llevar a cabo dicha política.**

La gestión del sistema, o de actividades preventivas específicas, por servicios de prevención ajenos queda incluida y forma parte de esta definición.

La integración, en una organización funcional a la que se le atribuye la planificación de medidas con los recursos materiales y humanos que forman el Servicio de prevención, en las modalidades que resulten adecuadas y suficientes a la planificación de las medidas que resulten de la Evaluación de Riesgos Laborales constituye cabalmente el Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales.

A título meramente ilustrativo, en el algunos Gobiernos Locales conociendo la dificultad de aplicar la Ley y en su afán de garantizar la seguridad y la salud de todos sus trabajadores/as, define el *Sistema de Gestión de la Prevención* como una de las partes del sistema general de gestión de la organización en la que se expresa la política de prevención y que incluye la estructura organizativa, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para llevar a cabo dicha política.

Debe diseñarse para satisfacer las necesidades de la organización a la que vaya a ir dirigida, cumpliendo con el mínimo marcado por la legislación vigente y adoptando un compromiso de mejora continua de la acción preventiva.

El Pleno de la Corporación y en su representación el Concejal correspondiente, debe impulsar la Cultura Preventiva para asegurar la provisión de los recursos materiales y humanos necesarios que garanticen el desarrollo, funcionamiento y mantenimiento del sistema de gestión, así como para alcanzar la política y los objetivos establecidos. Establecer los principios fundamentales de la Política de Prevención de Riesgos Laborales y los compromisos que adquiere la Entidad Local para llevarla a cabo. Para ello se deberá:

1. *Determinar que metas queremos alcanzar para elevar el nivel de protección y salud de nuestros trabajadores.*
2. *Establecer que estructura organizativa necesitamos en materia preventiva.*
3. *Asignar que funciones y responsabilidades corresponden a toda la línea jerárquica.*

El Gobierno Local, consciente de la importancia de garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores, del medio ambiente, del patrimonio local y siguiendo una línea de mejora continua, establece su política de prevención con arreglo a los siguientes principios:

- *Asumiendo la prevención de riesgos laborales como una actuación más a desarrollar dentro de la Corporación.*
- *Integrándola en el conjunto de todas sus actividades y decisiones, tanto en los procesos técnicos y en la organización del trabajo, como en la línea jerárquica, en todos sus niveles.*
- *Facilitando la participación de los trabajadores a través de los cauces representativos legalmente constituidos.*
- *Estableciendo responsabilidades, desde los jefes de servicio de los distintos departamento, a los jefes de sección, mandos intermedios y cada uno de los empleados.*

El Plan de Prevención de Riesgos Laborales

La novedad más relevante de la reforma del marco normativo a través de la Ley 54/2003 es el establecimiento de una obligación universal de las empresas: "**diseñar, introducir y elaborar, formalmente, un Plan de Prevención de Riesgos Laborales**".

La integración plena del concepto preventivo en el proyecto empresarial se establecía ya en el art. 1 del Reglamento de los Servicios de Prevención en el párrafo 2º del número uno que subraya "*La integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos y la asunción por estos de la obligación de incluir la prevención de Riesgos profesionales en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten*".

La reforma de la Ley 54/03 eleva la exigencia obligacional del art. 4 del Estatuto de los Trabajadores y del Reglamento de los Servicios de Prevención a rango de Ley identificándola formalmente mediante la obligación de elaborar un Plan de Prevención de riesgos laborales en la empresa que acredite la asunción y el cumplimiento de la obligación preventiva por la dirección de la empresa.

A título meramente ilustrativo, traemos a colación la actuación de determinados Gobiernos Locales que recogen en su Plan de Prevención una declaración de objetivos que pasa por:

- *La necesidad de integrar el sistema de prevención de riesgos laborales con los restantes sistemas de gestión de la organización municipal.*
- *El Ayuntamiento se compromete a realizar un importante esfuerzo humano, económico y organizativo, para adaptarse y perfeccionar los niveles de prevención de riesgos existentes y cumpliendo la legislación vigente en esta materia.*
- *Se compromete a mejorar las condiciones de trabajo de los empleados municipales y reducir los riesgos a que se ven expuestos, en aras a conseguir un mejor clima laboral y a un mayor desarrollo humano y profesional del personal y, en último término, dar un mejor servicio a los ciudadanos.*
- *Esta integración preventiva requiere de la colaboración de todos y cada uno de los trabajadores y, para ello, se considera de suma importancia el conocimiento, formación e información continua sobre la política de prevención, los objetivos, los riesgos propios de su puesto de trabajo y de las medidas de prevención y de protección a adoptar frente a los mismos.*
- *Se persigue implantar una cultura preventiva positiva en materia de seguridad y salud laboral que cuente con el liderazgo de la dirección como premisa fundamental, potenciando y favoreciendo la participación y el conocimiento de todos los trabajadores en esta materia.*
- *La responsabilidad en la gestión de la prevención de riesgos laborales incumbe a todos los trabajadores.*

- Se dotará de los recursos materiales y humanos necesarios para que todos los empleados puedan desarrollar su trabajo con seguridad.
- Se establecerán auditorías internas del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales para verificar que se cumplen los objetivos definidos en esta declaración de principios; así como los medios y recursos necesarios para, con los resultados de las auditorías, revisar el sistema de gestión de modo que se obtenga una mejora continua en las actividades preventivas.

En consecuencia, la exigencia obligacional del Plan de prevención de riesgos laborales comprende la obligación de un seguimiento continuo del cumplimiento del Plan mediante:

- La reevaluación constante respecto de los riesgos nuevos o las modificaciones sustantivas en la evaluación de riesgos ya existentes en la Evaluación de Riesgos Laborales inicial.
- El control y seguimiento constante del cumplimiento de las medidas preventivas incluidas en la planificación.

Para ello, la Ley establece que el Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa va acompañado de la precisión de la obligación de "seguimiento de la actividad preventiva", con el fin de perfeccionar "de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos"...

Como características de la regulación legal del Plan de Prevención de riesgos laborales se pueden resumir:

- El carácter de universalidad del Plan de Prevención de Riesgos Laborales que debe efectuarse y formalizarse por todas las empresas.
- El reforzamiento del derecho de participación del personal laboral en su elaboración. Esta participación tiene carácter previo a la aprobación y puesta en práctica del Plan.
- La formalización documental del Plan como un compromiso vinculante del empresario en su seguimiento programado.
- El establecimiento inexcusable de un contenido mínimo, contenido del Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa

La integración preventiva en la empresa se formaliza a través de la elaboración del Plan de Prevención de riesgos laborales cuya obligación universaliza la Ley 54/03 que, a su vez, establece los elementos mínimos de la integración del Plan en la empresa, habilitando a los servicios de prevención ajenos el apoyo a las empresas en su confección, y fijando un contenido mínimo, que, sin duda, es también el contenido exigible y normal.

El contenido mínimo que el Plan de Prevención de Riesgos Laborales debe incluir:

- La estructura organizativa.
- Las responsabilidades.
- Las funciones.
- Las prácticas.
- Los procedimientos.
- Los procesos.
- Los recursos necesarios para realizar la acción de Prevención de Riesgos Laborales en la empresa.

En este sentido, el art. 2 del Reglamento de los Servicios de Prevención (sustituido por el Real Decreto 604/2006), bajo el epígrafe de "Plan de Prevención de Riesgos Laborales" dispone:

1. El Plan de prevención de riesgos laborales es la herramienta a través de la cual se integra la actividad preventiva de la empresa en su sistema general de gestión y se establece su política de prevención de riesgos laborales. El Plan de prevención de riesgos laborales debe ser aprobado por la dirección de la empresa, asumido por toda su estructura organizativa, en particular por todos sus niveles jerárquicos, y conocido por todos sus trabajadores.



2. El Plan de prevención de riesgos laborales habrá de reflejarse en un documento que se conservará a disposición de la autoridad laboral, de las autoridades sanitarias y de los representantes de los trabajadores, e incluirá, con la amplitud adecuada a la dimensión y características de la empresa, los siguientes elementos:

- a. La identificación de la empresa, de su actividad productiva, el número y características de los centros de trabajo y el número de trabajadores y sus características con relevancia en la prevención de riesgos laborales.
- b. La estructura organizativa de la empresa, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos y los respectivos cauces de comunicación entre ellos, en relación con la prevención de riesgos laborales.

c. La organización de la producción en cuanto a la identificación de los distintos procesos técnicos y las prácticas y los procedimientos organizativos existentes en la empresa, en relación con la prevención de riesgos laborales.

d. La organización de la prevención en la empresa, indicando la modalidad preventiva elegida y los órganos de representación existentes.

e. La política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar la empresa, así como los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer al efecto.

3. Los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales son la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, que el empresario deberá realizar en la forma que se determina en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en los artículos siguientes de la presente disposición.

La reforma del marco normativo operada por la Ley 54/2003 de reforma del marco jurídico de prevención de riesgos laborales supuso una modificación relevante en el sistema de gestión de prevención de riesgos laborales de la empresa, de manera que se cambió el sistema secuencial de la Prevención de Riesgos Laborales y la instrumentación finalista de la Evaluación de Riesgos Laborales y la planificación preventiva, introduciendo:

- La gestión del Plan por fases.
- La Evaluación de Riesgos Laborales inicial y su nueva dimensión analítica.
- La planificación y la ejecución de las medidas preventivas.

Fases para el desarrollo y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales:

Las fases de desarrollo y aplicación del Plan de Prevención se estructuran secuencialmente, cuando su desarrollo lo exige, en:

a) Fase inicial de elaboración del Plan de Prevención de Riesgos Laborales:

- Información previa general (organización, características y complejidad del trabajo; análisis de siniestralidad).
- Descripción de riesgos genéricos del proceso productivo y/o de actividades de la empresa.
- El contenido se ajustará a lo establecido en la nueva redacción del art. 16 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, modificado por la Ley 54/2003 y lo que establezca el desarrollo reglamentario.
- Identificación de las funciones de coordinación preventiva en casos de concurrencia de actividades empresariales.

b) Fase de aplicación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales:

- Implantación.
- Difusión.
- Consulta sobre el procedimiento y el método de Evaluación.
- Evaluación inicial de Riesgos Laborales.
- Planificación.

c) Fase de mantenimiento y continuidad

- Evaluación de Riesgos Laborales complementaria a la inicial en los casos previstos en el art. 4.2 del Reglamento de los Servicios de Prevención.
- Planes y programas de actuación preventiva.
- Periodo.
- Actividades programadas a desarrollar.
- Recursos humanos y materiales aplicados al plan o al programa.
- Controles internos de eficacia.
- Análisis de la siniestralidad por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Control de cumplimiento de las medidas programas y su efecto en los índices de siniestralidad.
- La auditoría externa cuando proceda de acuerdo al art. 30.6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Instrumentos para la gestión del Plan de Prevención de Riesgos Laborales

A continuación analizaremos los instrumentos que el art.16 LPRL señala como esenciales para la gestión y aplicación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales.

1.- La Evaluación de Riesgos Laborales como instrumento del Plan



La Evaluación de Riesgos Laborales adquiere otra dimensión secuencial después de la confección del Plan cuya formalización escrita se incluye en el art. 23 de la Ley de Prevención de riesgos laborales, redactado según la Ley 54/03 que la da nueva redacción, en coherencia con la incorporación del Plan al Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa.

Relevancia del cambio de naturaleza de la planificación preventiva:

- Se distingue entre Planificación y Plan, alterando el régimen secuencial del texto inicial, que únicamente exigía la planificación cuando así lo exigiesen las conclusiones de la Evaluación de Riesgos Laborales después de eliminados los riesgos eliminables.
- La confección del Plan es una obligación universal de todas las empresas, y la Evaluación de Riesgos Laborales y la planificación preventiva solo son los instrumentos de ejecución del Plan.
- La formalización del Plan, en soporte documental y público en los mismos términos de accesibilidad que lo son la Evaluación de Riesgos Laborales y la planificación, refuerzan el carácter formal y documental del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de las empresas unido a la exigencia de la actuación de servicios de prevención en la elaboración del Plan.
- La evaluación de riesgos laborales y la planificación preventiva pierden su condición sustantiva preventiva y pasan a ser los instrumentos del Plan. Ello significa que todas las empresas españolas tienen que formalizar el Plan y la evaluación de riesgos laborales y atender a la planificación.
- La planificación se concreta con una nueva redacción que exige la inclusión "para cada actividad preventiva del plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución".

Frente a la concepción de la Directiva marco y de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 31/1995 de atribuir a la Evaluación de Riesgos Laborales el carácter determinante de la actuación preventiva de las empresas, estableciendo que esa Evaluación de Riesgos Laborales era un proceso que solo producía efectos de planificación preventiva cuando de su realización se identificaban riesgos no evitables o evitados, al margen de la ordenación reglamentaria y técnica de la Prevención de Riesgos Laborales, la nueva Ley impone un proceso analítico globalizado previo a la identificación de los riesgos de los puestos de trabajo, que implica un análisis general del ámbito de trabajo más que una delimitación final de riesgos no evitables cuya magnitud se evalúa para hacerlos tolerables.

2.- Planificación de la actividad preventiva

La política de prevención de la empresa, el Plan de prevención de riesgos, no es, cabalmente, ni equivale a "Planificación de la actividad preventiva". Así, "mientras que el Plan de prevención es el primer paso del establecimiento del sistema de gestión en la empresa, la planificación preventiva es el paso posterior a la evaluación de riesgos.", como señalan los Protocolos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Hasta la Ley 54/03, la obligación de planificación preventiva concretaba normativamente en el Reglamento de los Servicios de Prevención, como obligaciones, en los artículos 8 y 9.

Así señala el art.16.2 que *"los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos, que podrán ser llevados a cabo por fases de forma programada, son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva a que se refieren los párrafos siguientes.*

a) El empresario deberá realizar una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores,... Cuando el resultado de la evaluación lo hiciera necesario, el empresario realizará controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores en la prestación de sus servicios, para detectar situaciones potencialmente peligrosas.

b) Si los resultados de la evaluación prevista en la letra a) pusieran de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos. Dichas actividades serán objeto de planificación por el empresario, incluyendo para cada actividad preventiva el plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.

El empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma. Las actividades de prevención deberán ser modificadas cuando

se aprecie por el empresario, como consecuencia de los controles periódicos previstos en la letra a) anterior, su inadecuación a los fines de protección requeridos."

De esta redacción hay que destacar:

- La planificación no es una obligación universal de la parte empresarial. Solo es exigible cuando la evaluación pusiere de manifiesto situaciones de riesgo.
- La vigencia en cuanto a la periodificación de la planificación que establece el Reglamento de los Servicios de Prevención.
- La planificación preventiva es una planificación de actividades preventivas y no de cobertura de especialidades preventivas.
- Cada actividad preventiva debe fijar:
 - El responsable.
 - Los recursos humanos y materiales de su ejecución.
 - La planificación es una obligación funcional para la parte empresarial que obliga al seguimiento continuo y a la adaptación constante derivada de las modificaciones de condiciones con riesgo potencial para la Seguridad y Salud de los trabajadores y las trabajadoras.

3.- La Estructura Organizativa y Responsabilidades del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales

Al responsable del sistema de gestión le son exigibles con relación al servicio de prevención :

- a) La designación de trabajadores/as.
- b) La opción de constituir un servicio de prevención propio.
- c) El concierto de la actividad preventiva.
- d) La determinación de las especialidades
- e) La consecución de los medios necesarios humanos y técnicos.



En el marco de los Gobiernos Locales puede resultar muy aconsejable para afrontar la organización preventiva potenciar un concepto de prevención integral e integrada, afectando a toda la línea de mando y presente en todas las tareas, como una actividad más del propio trabajo. Por lo tanto las funciones y responsabilidades en prevención

no se limitan al Servicio de Prevención sino que afectan a toda la estructura organizativa del Gobierno Local.

A título ilustrativo destacamos algunas experiencias desde Gobiernos Locales en lo referente a la definición de funciones y responsabilidades de los distintos estamentos de la línea jerárquica y de los órganos de prevención, como por ejemplo :

- * **Constitución de Comisión Directiva de Prevención de Riesgos Laborales:** Su principal responsabilidad es la de asumir todas las actuaciones y atribuciones que se le otorgan al empresario o empresaria tanto en la Ley 31/1995 como en los reglamentos que la desarrollan, así como en el seguimiento y coordinación de todas las actuaciones preventivas.
- * **Jefes/as de Servicio y Responsables de Departamentos:** Tienen la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir todo lo que se dispone en las normativas vigentes en materia de seguridad en el trabajo y de que existan unas condiciones seguras tanto en las instalaciones como en las tareas que realiza el personal laboral a su cargo.
- * **Mandos Intermedios:** Informar y formar al personal laboral y responsabilizarse de que, se observe las medidas preventivas establecidas y cumplan con las normativas de prevención de riesgos laborales en todas las facetas de su trabajo.
- * **Trabajadores/as:** Cumplir con la normativa de prevención de riesgos laborales en todo lo que les afecte a su trabajo y adoptar las medidas de protección correspondientes.
- * **Servicio de Prevención:** Elaborar, coordinar y aplicar los programas preventivos. Impulsar la cultura preventiva. Realizar la evaluación de riesgos, planificar y determinar las prioridades de las medidas preventivas. Asesorar y apoyar la implantación de los planes de emergencia. Realizar la vigilancia de la salud. En general y resumiendo, promover la cultura de la seguridad laboral en todos los niveles jerárquicos del Ayuntamiento.
- * **Delegados/as de Prevención:** Velar para que se cumplan las normativas de prevención de riesgos laborales. Colaborar con la Corporación para mejorar la actividad preventiva. Promover la cooperación y participación del personal laboral en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.
- * **Comité de Seguridad y Salud:** Es el órgano consultivo y paritario de participación del personal laboral y en él se debaten todos los temas referentes a la prevención de riesgos laborales, así mismo se proponen las medidas de mejora de las condiciones de trabajo o las correcciones de las deficiencias detectadas en el Ayuntamiento.

Llegados a este punto abordaremos en cuanto a la organización de la prevención que, de manera generalizada en el marco de los Gobiernos Locales se ha generalizado como práctica la realización de las actividades preventivas por servicios de prevención ajenos, si bien el recurso a un Servicio de Prevención Ajeno se había considerado como un recurso excepcional por el legislador de 1995.

La introducción de la obligación de realizar el Plan tuvo en la reforma del marco jurídico de la Prevención de Riesgos Laborales una consecuencia inmediata en cuanto al régimen de funciones de los servicios de prevención ajenos y propios. La Ley 54/03 reforma el art. 31 de la Ley adicionándole esta función y atribuye a los servicios de

prevención de su habilitación para formalizar documentalmente el Plan. Esta ampliación funcional de los servicios de prevención es congruente con la introducción de la nueva concepción de la obligación compleja del Plan y sus instrumentos, la Evaluación de Riesgos Laborales y la planificación.

Con la redacción de la Ley 54/03 se aclara definitivamente (y merece una valoración positiva) que los conciertos con los servicios de prevención ajenos por especialidades no son compatibles con estas previsiones ni cumplirán la obligación de planificación en su caso. La nueva redacción deja claro que el objeto del concierto son las actividades preventivas concretas sobre las que el Servicio de Prevención Ajeno debe cumplir:

- La realización material directa.
- La periodificación establecida en la planificación preventiva.

La externalización, en todo o en parte, del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales se permite mediante el régimen de concierto con un Servicio de Prevención Ajeno. El régimen jurídico orientador del concierto, en el art. 20 del Reglamento de los Servicios de Prevención, como marco jurídico de funciones, actividades y obligaciones, regula la relación singular entre el Servicio de Prevención Ajeno y la empresa, que deberá: "consignar, como mínimo los siguientes aspectos:

- a) Identificación de la Entidad especializada que actúa como servicio de prevención ajeno a la empresa.
- b) Identificación de la empresa destinataria de la actividad, así como los centros de trabajo de la misma a los que la actividad se contrae.
- c) Aspectos de la actividad preventiva a desarrollar en la empresa, especificando las actuaciones concretas, así como los medios para llevarlas a cabo.
- d) Actividad de vigilancia de la Salud en su caso.
- e) Duración del concierto.
- f) Condiciones económicas del concierto."

La causa del concierto, para la empresa comitente, no es la constitución del servicio de prevención en la empresa recurriendo al Servicio de Prevención Ajeno. La causa del concierto es la realización de las actividades preventivas propias del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa directamente, pero no sustituyendo la titularidad de las obligaciones de la parte empresarial que determina la exigencia legal de las actividades preventivas.

Es decir, solo se identifica como concierto para la realización de actividades preventivas en la empresa con un Servicio de Prevención Ajeno, aquel cuyas actividades preventivas se dirijan causalmente a atender la obligación de organizar estructuralmente la obligación de evaluación, planificación y/o gestión del Sistema de Gestión de

Prevención de Riesgos Laborales de la empresa, recurriendo a esa modalidad de servicio de prevención.

Las obligaciones empresariales de Prevención de Riesgos Laborales no se cumplen con el concierto sino con la realización de las actividades preventivas incluidas en el concierto. De esa obviedad se deriva inevitablemente que:

- El Servicio de Prevención Ajeno sólo está obligado a realizar las actividades que concierta y en los términos que las concierta.
- Un Servicio de Prevención Ajeno no puede concertar con una empresa una actividad preventiva -por ejemplo, la realización de una Evaluación de Riesgos Laborales- en condiciones contractuales que supongan su realización al margen o en condiciones inferiores a las exigibles como requisitos de esta obligación de la empresa y de esta función del Servicio de Prevención Ajeno.
- Las actividades que conciertan se deben realizar en los términos legales y reglamentarios que impone la normativa de Seguridad y Salud y de actuación y funcionamiento de los servicios de prevención ajenos.

Recursos Preventivos en el marco de los Gobiernos Locales

La obligación de seguimiento permanente de las actividades preventivas planificadas y el carácter funcional del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales ha llevado al legislador a establecer un régimen específico de obligaciones de una intensidad especial que se concreta en la exigibilidad de una disponibilidad presencial de recursos preventivos en los supuestos que el nuevo art. 32 bis introducido por la Ley 54/2003 y la Disposición Adicional Décimo Cuarta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales recoge.

Artículo 32 bis. Presencia de los recursos preventivos.

1. La presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en los siguientes casos:

- a. Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.*
- b. Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales.*
- c. Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.*

2. Se consideran recursos preventivos, a los que el empresario podrá asignar la presencia, los siguientes:

- a. Uno o varios trabajadores designados de la empresa.*
- b. Uno o varios miembros del servicio de prevención propio de la empresa.*
- c. Uno o varios miembros del o los servicios de prevención ajenos concertados por la empresa. Cuando la presencia sea realizada por diferentes recursos preventivos éstos deberán colaborar entre sí.*

3. Los recursos preventivos a que se refiere el apartado anterior deberán tener la capacidad suficiente, disponer de los medios necesarios y ser suficientes en número para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia.

4. No obstante lo señalado en los apartados anteriores, el empresario podrá asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reu-

nan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades o procesos a que se refiere el apartado 1 y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel básico.

En este supuesto, tales trabajadores deberán mantener la necesaria colaboración con los recursos preventivos del empresario.

La redacción del art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, regula:

- Los supuestos en que la obligación presencial es exigible con carácter general.
- La obligación empresarial de asignar recursos específicos de entre los recursos preventivos disponibles y/o decididos por la parte empresarial, sin que se establezca una precisión acerca del carácter o naturaleza de la modalidad organizativa específica de su Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales a la que se debe acudir.
- La exigencia que esos recursos presenciales deben reunir condiciones de suficiencia en formación, número y tiempo de dedicación.
- La posibilidad, alternativa a la utilización de los medios preexistentes y planificados, de acudir al recurso de asignación a trabajadores/as, de forma expresa que no formen parte del Servicio de Prevención Propio o sea personal designado, cuando cuenten como mínimo con formación equivalente a las funciones de nivel básico.

De ello se deduce que la obligación de establecer presencialmente en el centro de trabajo los recursos preventivos se caracteriza por:

- No es una obligación de aportación de recursos cualitativamente distinta a los establecidos en la planificación preventiva sino cuantitativamente más extensa en cuanto que exige una presencia ampliada en el centro y no impone la existencia de recursos adicionales.
- Posibilitar una excepción al carácter organizativo "cerrado" funcionalmente de las actividades adscritas a cada modalidad organizativa de los servicios de prevención.

La obligación de mantener la presencia de recursos preventivos se integra dentro de la capacidad empresarial de autoorganización preventiva en el diseño y aplicación del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales. Ello quiere decir que corresponde a la parte empresarial en la fase correspondiente de análisis de los riesgos y de la adscripción de



recurso personales y materiales preventivos en cada actividad de la planificación, la concreción específica de la extensión presencial de estos recursos.

El art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se limita a establecer los supuestos en que, imperativamente, *la presencia de los recursos* es necesaria, y por lo tanto es *obligatoria para el empresario*:

- Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.
- Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales.
- Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.

Los supuestos de exigibilidad presencial de los recursos se regulan con carácter genérico, por lo que la concreción de la obligación, en su aplicación práctica, plantea algunos aspectos que conviene, al menos, apuntar:

- Los dos primeros supuestos de exigibilidad afectan al principio de autoorganización preventiva, de suerte que corresponde a la parte empresarial la evaluación de sus riesgos y la determinación en la planificación, de la actividad preventiva presencial de los recursos que precise.

- La determinación de los dos primeros supuestos de exigibilidad presencial de recursos solo se precisa por la referencia a las actividades reglamentariamente consideradas peligrosas o con riesgos especiales, y al caso de concurrencia, simultánea o sucesiva, de actividades de distintas empresas. A este respecto, la interpretación sistemática de la Ley en su conjunto permite llegar a las siguientes conclusiones:

- La referencia a las actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales se deducirá de las disposiciones específicas que establezcan estos riesgos y sean identificados en la Evaluación de Riesgos Laborales.
- No parece aplicable la enumeración del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención, sino por la actividad calificada como de riesgos especiales en la norma preventiva reguladora. De lo que se infiere, también, que la obligación presencial de los recursos está limitada a la duración de los riesgos específicos de estas Disposiciones reglamentarias y no a la duración completa de las actividades laborales afectadas por la obligación de planificación preventiva. Así se desprende del inciso final del apartado 3 cuando señala que deberán "permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia."

- Los riesgos derivados de la concurrencia de operaciones afectan únicamente a los supuestos de concurrencia de actividades de la parte empresarial de su misma actividad. Así se deduce de lo establecido en el Real Decreto de desarrollo del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ya que el deber de cooperación propio de cualquier actividad concurrente regulada en estos preceptos, cuando se trata de empresas de distinta actividad no parece incluir, en la planificación, la obligación presencial. Ello explica que en el ámbito de la aplicación del Real Decreto 1627/97 del Sector de la Construcción la obligación de utilización presencial de recurso no sea de aplicación al Promotor.

Aunque los preceptos de la Ley 54/03 no distinguen entre recurso personales preventivos y recursos materiales preventivos, la regulación parece referirse, en exclusiva, a los recursos personales. No obstante, este es un aspecto relevante en cuanto al régimen de adquisición y mantenimiento de los recursos materiales, y sobre todo, para el supuesto de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la imposición por el tercer supuesto de la exigencia presencial de los medios preventivos.

La falta de acopio de equipos de protección individual o la utilización de equipos de trabajo obsoletos permite entender que en este caso, el principio preventivo del art. 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en cuanto al estado de la técnica opera de manera más contundente que una simple orientación de buenas prácticas.

En definitiva, los requerimientos de capacidad y suficiencia de los recursos preventivos presenciales del apartado 3 del art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales deben cumplirse mediante la congruencia entre la Evaluación de Riesgos Laborales y la previsión que la parte empresarial establezca en la planificación. Ello supone que cuando se produzcan operaciones incluidas en cualquier catálogo de las disposiciones reglamentarias consideradas como peligrosas o con riesgos especiales o se trate de concurrencia de operaciones de la propia actividad, la Evaluación de Riesgos Laborales debe establecer, imperativamente, la determinación de la exigencia presencial de los recursos que la planificación prevea como actividad preventiva programada para ese riesgo.

El apartado 2 del art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales parece establecer el carácter discrecional de la parte empresarial en la utilización de los recursos personales de cualquier modalidad organizativa del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales con independencia del carácter de la modalidad del servicio de prevención utilizado, fijando más ampliamente la presencia en el centro de trabajo, ya que señala que "cuando la presencia sea realizada por diferentes recursos preventivos éstos deberán colaborar entre sí".

Por lo tanto, la posibilidad de optar por cualquiera de las tres modalidades a que se refiere el apartado 2 del artículo citado debe entenderse dentro de la atribución y gestión de la actividad preventiva planificada a cada servicio de prevención, pues ello es evidente en el caso de Servicio de Prevención Ajeno, ya que el empresario o la empresaria no puede atribuir una gestión preventiva presencial de los recursos del Servicio de Prevención Ajeno más allá del concierto adoptado ni atribuir una parte o el todo de la actividad preventiva concertada a otro Servicio de Prevención Ajeno o propio. Es decir, la misma actividad preventiva no puede realizarse ni ser de responsabilidad de dos modalidades de servicio de prevención.

El apartado 4 del art. 32 bis permite una excepción al carácter monopolístico de la asignación de recursos presenciales por la parte empresarial. Consiste en la posibilidad de "asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa".

Se configura así una nueva institución preventiva, la del "trabajador asignado", de la que la Ley no ofrece demasiadas precisiones. No obstante, se pueden establecer algunas conclusiones relevantes:



- El trabajador/a asignado/a tiene que formar parte de la empresa, con contrato de trabajo con ella, con una función sustantiva y profesional diferente a la preventiva a la que la parte empresarial, en el marco de su derecho a la modificación de condiciones de trabajo le puede asignar esta función presencial.

Es decir, se trata de un trabajador o una trabajadora que, por definición, tiene una dedicación profesional distinta pues si se dedicase en exclusiva sería miembro del Servicio de Prevención Propio o un trabajador designado. No resulta imprescindible que el contrato de trabajo del trabajador asignado sea indefinido, teniendo en cuenta el carácter aleatorio y temporal de la función asignada.

- La asignación de esta función no tiene otra restricción que la que se pueda derivar de las limitaciones propias del contrato de trabajo del asignado/a, en cuanto a su categoría profesional, pues si tiene la condición de conocimientos, cualificación y experiencia suficientes, parece que la Ley considera legítima la asignación empresarial.

- La formación mínima del trabajador/a asignado/a a la prevención se ajustará a las exigencias de las funciones propias de la actividad preventiva que deban realizar. La referencia al nivel básico de formación como condición mínima no debe confundir la exigencia de la formación correspondiente a la función efectiva preventiva, como se verá, para evitar cualquier duda, cuando esta asignación se efectúa para la realización de actividades de coordinación preventiva en caso de concurrencia.
- Es importante subrayar que lo que determinara la formación técnica necesaria del trabajador o trabajadora asignado/a es el nivel que se haya exigido a los miembros de los Servicio de Prevención Propio o ajenos con los que se opera en el Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa la planificación, puesto que la apelación a la colaboración impone que no haya de ser diferente la formación del trabajador o trabajadora asignado/a, presencialmente, del miembro del servicio de prevención concertado, presencial o no, pues carece de sentido que un día de trabajo se exija un nivel formativo, y al día siguiente o en un periodo de la jornada, se exija otro nivel formativo, inferior.

En relación con el supuesto de requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el apartado 1 del art. 32 bis de la Ley establece el tercer supuesto de exigibilidad presencial de los recursos preventivos, en el punto C) que señala la necesidad presencial "cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas."

Este tercer supuesto requiere una primera precisión importante, especialmente, desde el punto de vista de la exigencia de responsabilidades. El requerimiento del Inspector de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere este precepto no es un requerimiento por incumplimiento de los dos supuestos en que la norma preventiva mínima impone a la parte empresarial la obligación de asignar recursos preventivos presenciales.

En los casos a y b del citado art.32 LPRL, la obligación de asignación presencial es una obligación legal que se impone a la parte empresarial para que la cumpla (por ejemplo, en trabajos de alta tensión) aplicando esta medida preventiva en su gestión del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa, de suerte que su incumplimiento es una infracción tipificada en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social desde el principio de su incumplimiento. Como tal obligación legal susceptible de incumplimiento no es necesario un requerimiento previo para la imposición de sanciones.

El supuesto c) de este apartado del art. 32 bis se refiere a los casos en que no siendo preceptiva la asignación presencial por ninguno de los otros dos supuestos, el

Inspector de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio profesional, detecta condiciones de trabajo con riesgo que considera necesario atender con recursos preventivos presenciales.

La facultad administrativa reconocida en la Ley a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para efectuar este está formulada en un amplio régimen de discrecionalidad en la decisión del funcionario actuante, no obstante:

- El requerimiento del Inspector de Trabajo y Seguridad Social deberá precisar las condiciones de esa obligación presencial, en cuanto a suficiencia, características funcionales, tiempo de presencia y duración de la obligación.
- Los técnicos habilitados por la Comunidad Autónoma no tiene la capacidad de efectuar este requerimiento, salvo que así lo regule el Reglamento previsto, aunque parece estar excluido de esta posibilidad en cuanto que es una actuación material de la Administración Pública Laboral que impone obligaciones específicas y restricciones a los empresarios sobre una previsión legal atribuida a la función específica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- La facultad de requerimiento esta atribuida a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y no es una función competencial propia del Inspector de Trabajo y Seguridad Social que solo realiza su ejercicio.
- El requerimiento del Inspector de Trabajo y Seguridad Social puede determinar la paralización de los trabajos del centro de trabajo y en el caso de obras de construcción, del contratista en la obra, de toda la obra, o ser adicional a la paralización previa de la obra o de parte de ella.
- En el Sector de la Construcción se puede producir la paradoja de afectar el requerimiento a un ámbito distinto de la parte empresarial requerido, por la concurrencia de actividades.
- La inexistencia de procedimiento específico remite al ordinario y en consecuencia el requerimiento del Inspector de Trabajo y Seguridad Social deberá ser congruente con:
 - La causa de la exigencia de presencia de medios.
 - Determinar si existe una infracción sancionable o el requerimiento es un acto material de actuación sin una obligación previa establecida en la norma o en el Plan de Seguridad y Salud, en su caso.
 - El plazo de cumplimiento.
 - Las características de formación e idoneidad y el régimen presencial de dedicación de los recursos cuya presencia requiere.
- Es una actuación material de la Administración Pública en el sentido de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para la que no existe un procedimiento específico de actuación inspectora. No obstante, es obvio que la decisión de requerir establecida en el art. 32 bis de la Ley a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe ser motivada en su formaliza-

ción material, y en cuanto produce indefensión es susceptible de alegaciones y de los recursos correspondientes en el procedimiento administrativo común.

- Este supuesto impide la extensión de un acta de infracción por esta causa ya que no existe una obligación incumplida hasta que se incumpla el requerimiento efectuado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a diferencia de los dos supuestos de obligación directa.

Finalmente concluir haciendo referencia al Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Respecto a este tema se desarrolla la presencia de recursos preventivos que regula el nuevo artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, mediante la introducción de un nuevo artículo 22 bis en el Reglamento de los Servicios de Prevención, fundamentalmente para establecer las actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales que, como uno de los supuestos que determinan dicha presencia, requiere de tal desarrollo.

En este sentido dice el nuevo precepto:

Artículo 22 bis. Presencia de los recursos preventivos.

De conformidad con el artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en los siguientes casos:

a) Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados, en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.

b) Cuando se realicen las siguientes actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales:
1º. Trabajos con riesgos especialmente graves de caída desde altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados, o el entorno del puesto de trabajo.

2º. Trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento.

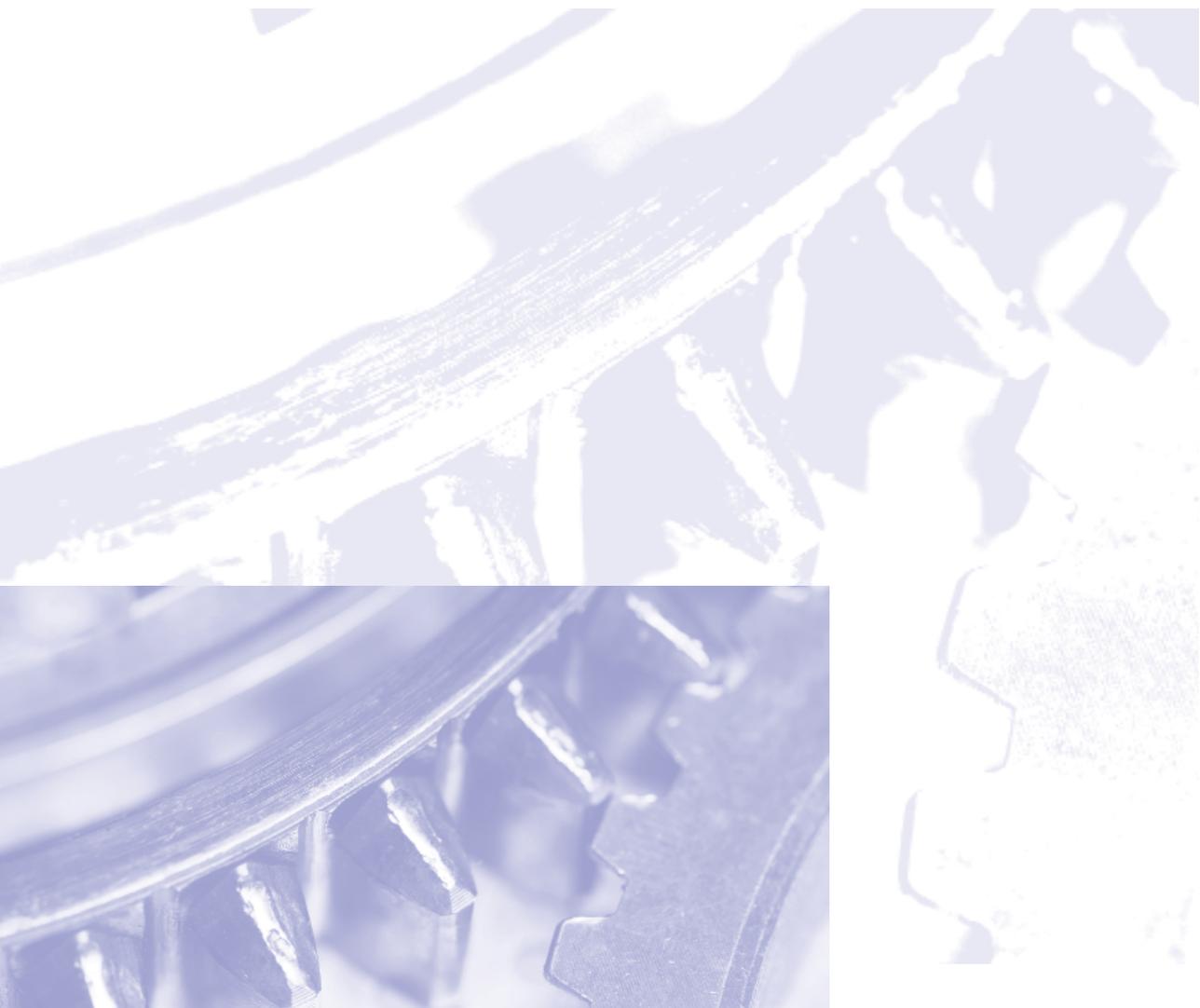
3º. Actividades en las que se utilicen máquinas que carezcan de declaración CE de conformidad por ser su fecha de comercialización anterior a la exigencia de tal declaración con carácter obligatorio, que sean del mismo tipo que aquellas para las que la normativa sobre comercialización de máquinas requiere la intervención de un organismo notificado en el

procedimiento de certificación, cuando la protección el trabajador no esté suficientemente garantizada no obstante haberse adoptado las medidas reglamentarias de aplicación.

4°. Trabajos en espacios confinados. A estos efectos, se entiende por espacio confinado el recinto con aberturas limitadas de entrada y salida y ventilación natural desfavorable, en el que pueden acumularse contaminantes tóxicos o inflamables o puede haber una atmósfera deficiente en oxígeno, y que no está concebido para su ocupación continuada por los trabajadores.

5°. Trabajos con riesgo de ahogamiento por inmersión, salvo lo dispuesto en el apartado 8. a) de este artículo, referido a los trabajos en inmersión con equipo subacuático.

c) Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.



COORDINACION DE ACTIVIDADES PREVENTIVAS EN EL MARCO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La Ley 54/03 de 12 de Diciembre de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales no afronta directamente una reforma del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, pues se remite a un desarrollo reglamentario en el artículo tercero que señala que "se añade un apartado 6 al art. 24 de la ley 31/1995, que queda redactado como sigue: "6. Las obligaciones previstas en este artículo serán desarrolladas reglamentariamente." El desarrollo se ha producido por el Real Decreto 171/2004, de 30 de Enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales. BOE núm. 27, de 31 de enero de 2004.

El análisis sistemático del art.24 LPRL permite establecer que:

- La obligación de coordinación de medidas preventivas es una obligación propia de cada empresario/a. Se tiene que evaluar los riesgos de la concurrencia de actividades, desarrollar y planificar, de acuerdo con las normas de su propio Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales. Así se deduce del art. 24.1 en relación con el art. 18 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- La coordinación de actividades empresariales en concurrencia es, así, un riesgo potencial de la Seguridad y Salud de los trabajadores y de las trabajadoras, y en consecuencia, un riesgo evaluable que la parte empresarial debe tratar como cualquier otro riesgo en su Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa. Por lo tanto, en la Evaluación de Riesgos Laborales del centro de trabajo o de la actividad concurrente, cada empresario o empresaria debe establecer las reglas de coordinación con otras empresas en cuanto a: - riesgos, - medidas de protección y de emergencia, y en la planificación establecerá los medios de coordinación para atender al cumplimiento del deber de protección de los trabajadores y trabajadoras.
- La coordinación de actividades empresariales no se agota con el cumplimiento de la Evaluación de Riesgos Laborales o con el intercambio de información y aportación material de medios preventivos que constituye el deber de cooperación empresarial que impone de manera contundente el art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El deber de cooperación significa una obligación de coordinación funcional efectiva y no nominal.
- El titular del centro de trabajo en que se desarrollan actividades concurrentes con otros empresarios, además, tiene la obligación que estos reciban (la obligación es de recepción y no de simple información) la información y las instrucciones adecuadas en relación con riesgos. Medidas de protección y de emergencia del centro de trabajo, para "su traslado a sus respectivos trabajadores".(art. 24.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales).

- La parte empresarial comitente de obras o servicios "correspondientes a su propia actividad y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo", tiene una obligación de "vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales".
- Cada una de las obligaciones incluidas en la obligación de coordinación es autónoma y corresponde a cada sujeto obligado, y consiste en:

- Una obligación propia de adopción de medidas de coordinación de todos los empresarios y empresarias concurrentes en el ámbito de su Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales propio.
- Una obligación propia del/de la titular del centro de trabajo es de información y organización preventiva, de los riesgos, medidas y emergencias para con los empresarios y empresarias que concurren en su centro de trabajo.
- Una obligación de los sujetos contractuales comitentes de vigilancia de cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales por sus contratistas, subcontratistas, y/o trabajadores/as autónomos/as cuando contraten o subcontraten obras o servicios correspondientes a su propia actividad.

El Real Decreto 1627/97 de condiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción (transposición casi literal de la Directiva 92/507/CE sobre obras temporales o móviles, en aplicación del art. 118A del Tratado de la Unión) es, explícitamente, una norma de coordinación preventiva por la concurrencia de actividades empresariales en el Sector de la Construcción. El Real Decreto 171/2004 de 30 de Enero tiene esa misma consideración y, además, genera por primera vez una regulación reglamentaria sectorial plausible, desde esa igual consideración, completar complementariamente las previsiones del Real Decreto 1627/97.

Así, establece el art. 1º del Real Decreto 171/2004:

"1. El presente real decreto tiene por objeto el desarrollo del artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, referido a la coordinación de actividades empresariales.

2. Las disposiciones establecidas en este real decreto tienen el carácter de normas mínimas para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en los supuestos de coordinación de actividades empresariales".

El desarrollo del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por el Real Decreto 171/2004 se caracteriza por:

- Tratarse de normas mínimas inderogables e indisponibles de condiciones de Seguridad y Salud del personal laboral ocupados en el ámbito intercurrente de actividades empresariales en el mismo centro de trabajo.

En consecuencia, su incumplimiento reúne las condiciones de incumplimientos sancionables de acuerdo al régimen de responsabilidades de Prevención de Riesgos Laborales en las distintas vías exigibles civil, penal y administrativa.

- Afectar como normas restrictivas de derecho público al régimen de la regulación de las relaciones interprivadas entre las empresas con actividades concurrentes.
- Establecer que la obligación de coordinación es una obligación extracontractual, esencialmente, por lo que es una obligación indisponible y mínima.

El régimen de obligación que se impone a estos respecto de sujetos extracontractuales sitúa la regulación de las responsabilidades en el ámbito de la culpa extracontractual y la acción de regreso en el ámbito de la imputabilidad efectiva de la culpa de terceros del Código Civil.

- Establecer mejores condiciones de coordinación y, en su caso, cooperación, a través de los dos instrumentos contractuales normativos esenciales en presencia en las actividades concurrentes, los contratos "inter privados" excluidos el ámbito laboral y los convenios colectivos en el ámbito laboral.

- La exclusividad de esta regulación considerada como un Reglamento del art. 6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales excluye cualquier otra normativa de coordinación que pueda situarse en el marco jurídico normativo de la coordinación de actividades empresariales, salvo la aplicabilidad de la regulación reglamentaria, no obstante la restricción al art. 24 de la ley, hay que entenderla también al ámbito de la aplicación del Real Decreto 1627/97 sobre condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción y a la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/99).

La coordinación de actividades empresariales para la prevención de riesgos Laborales es más una garantía que un repertorio objetivo de obligaciones. La coordinación resulta, en el art. 3 del Real Decreto, una obligación genérica similar a la previsión genérica del deber de seguridad y salud del art. 14 de la Ley de Prevención de riesgos laborales, de suerte que la "coordinación deberá garantizar el cumplimiento" de objetivos cuya indeterminación es notoria y que son:

- La aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva, establecidos en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por las empresas concurrentes en el centro de trabajo.
- La aplicación correcta de los métodos de trabajo por las empresas concurrentes en el centro de trabajo.
- El control de las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo.
- La adecuación entre los riesgos existentes y las medidas aplicadas para su prevención.

El artículo 2 del Real Decreto 171/2004 establece las *definiciones conceptuales imprescindibles* para atribuir el conjunto de deberes, obligaciones y derechos que determinan la aplicación al funcionamiento concurrente de las empresas en un mismo ámbito de actividades laborales con riesgo.

Centro de trabajo: Se entiende por centro de trabajo "cualquier área del centro, edificada o no, en la que los trabajadores deban permanecer o a la que deban acceder por razón de su trabajo" Así pues, es centro de trabajo a efectos de seguridad y salud en el trabajo, cualquier lugar en que existan trabajadores o trabajadoras de cualquier empresa que, con actividades laborales, pueden resultar afectados por riesgos de seguridad y salud. Con ello se incluyen actividades de transporte y acopio de materiales y lugares anejos y deben tenerse en cuenta en la aplicación instrumental de la evaluación de riesgos laborales y la planificación preventiva en la regulación de la Ley 54/03.



Empresario/a titular del centro de trabajo: Es la "persona que tiene la capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo".

La posición jurídica distinta existe o puede existir entre el llamado empresario principal y el titular del centro de trabajo, si bien, como es obvio, ambas condiciones pueden coincidir y es usual que coincidan, cuando se trate de relaciones contractuales o extracontractuales de las actividades que la norma y la jurisprudencia ha venido precisando como de la propia actividad.

La referencia a "persona" y no a "empresario", expresión con que está redactado el precepto, no aclara la exigencia que la persona considerada como titular deba ser "empresario" en el sentido del Estatuto de los Trabajadores, lo que significa es que se pueden considerar como empresarios o empresarias titulares, las personas físicas o jurídicas que, aun teniendo su propia personalidad jurídica, lo son en el sentido jurídico / económico general, aunque no tengan trabajadores/as por cuenta ajena propios.

El análisis sistemático del contenido de las obligaciones de cooperación y de coordinación, atribuida al titular del centro de trabajo se refiere siempre a la concurrencia de trabajadores/as de distintas empresas o trabajadores/as autónomos/as. No parece producirse la obligación preventiva del titular si en el centro de trabajo, en el sentido de la definición del Real Decreto, no hay trabajadores/as propios.

Ello permite distinguir entre las obligaciones preventivas como Titular, cuando se tiene personal laboral propio en el centro de trabajo y cuando no. El efecto inmediato es una diferente aplicación del régimen de imputación de responsabilidades según se trate de una posición u otra, siendo posible imputación de responsabilidades en ambos supuestos.

Empresario/a principal: Es el que contrata o subcontrata con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquél y que se desarrollan en su propio centro de trabajo

Estas obligaciones son concurrentes con las del titular del centro de trabajo cuando ambas figuras jurídicas coinciden, pero son de distinto nivel de responsabilidad cuando la titularidad del centro de trabajo corresponde a un empresario o empresaria de actividad distinta a la del contratista.

Principio de cooperación preventiva: El Real Decreto asume el principio de cooperación como una obligación que identifica como deber de cooperación. Se recoge en él como una precisión de la referencia del art. 24 de la Ley de Prevención de riesgos laborales cuando establece que "cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, estas deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales".

En el fondo, se trata únicamente de conseguir que los deberes de información y comunicación ya previstos en la ley se protocolicen, pues es difícil ir más allá de la previsión de la prevención de riesgos laborales ante cambios previsibles.

El deber de cooperación se concreta en una obligación de:

- Información de cada empresario o empresaria sobre los riesgos propios de su actividad a otras empresas concurrentes.
- Dotación de medios de coordinación en el ámbito de la concurrencia de actividades con riesgo.

La obligación de información, de carácter recíproco, debe ser:

- Suficiente.
- Previa.

- Actualizada.
- Comprensiva de:
 - La ocurrencia de Accidentes de trabajo.
 - La existencia de Riesgos graves e inminentes.
 - Establecimiento de Medidas de emergencia.

Lo relevante del deber de cooperación es que se trata de una exclusiva atribución empresarial. No existe un deber equivalente ni atribuible con carácter extracontractual al personal laboral, ni la expresa obligación de inclusión de las normas de información y coordinación preventiva en caso de concurrencia en la evaluación de riesgos laborales.

Los dos aspectos esenciales del deber de cooperación que desarrolla y precisa el Real Decreto no son nuevos:

- La exclusividad del deber de cooperación está establecida en la ley a la parte empresarial, y en consecuencia era inviable cualquier fijación obligacional de cooperación a los trabajadores/as, que, de otra parte, se deduce del poder de dirección de cada empresa.
- En cuanto a la introducción de este factor de riesgo en la evaluación de riesgos laborales ya venía establecido en los distintos métodos de elaboración de la evaluación de riesgos laborales como un conjunto de requisitos específicos imprescindibles para la adecuada configuración de la evaluación de riesgos laborales y los Protocolos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social consideran sancionable la omisión de este aspecto obligacional en la evaluación de riesgos laborales.

Más relevante y novedoso resulta la obligación implícita de la dotación de medios de coordinación por la parte empresarial que fija el art. 5 del Real Decreto. Esta obligación se corresponde más al ámbito de la planificación de medidas y la dotación de recurso a cada actividad preventiva que al ámbito del proceso de Evaluación de Riesgos Laborales, especialmente si tenemos en cuenta los objetivos que pretende garantizar el art. 4 del Real Decreto en cuanto al la coordinación y la exigibilidad de adecuación de las medidas a los riesgos.

Régimen obligacional aplicable al empresario titular del centro de trabajo:

La regulación de la posición jurídica del titular de un centro de trabajo en concurrencia con otros empresarios/as que utilicen trabajadores/as es compleja en el Real Decreto 171/2004.

El Capítulo III del Real Decreto no regula directamente el régimen de obligaciones del Titular del centro de trabajo. Regula las condiciones de trabajo que debe adoptar y fija el marco jurídico de "medidas" a adoptar en caso de concurrencia de la parte empresarial con personal laboral propio en un centro en que existe (como es habitual) un titular del centro de trabajo.

Por ello, el art. 6 del Real Decreto permite distinguir dos supuestos:

- Cuando el empresario o empresaria titular del centro de trabajo no tiene trabajadores o trabajadoras ocupados/as en actividades concurrentes en el mismo centro de trabajo, en cuyo caso, sus obligaciones se limitan a las obligaciones recíprocas de información propias del deber de cooperación del art. 4 del Real Decreto.
- Cuando el empresario/a titular tiene personal laboral propio ocupado en concurrencia con los de otros empresarios o empresarias en su centro de trabajo, en cuyo caso, se establecen "medidas" a adoptar adicionales a las genéricas medidas recíprocas del deber de cooperación.

En el supuesto de empresario o empresaria titular con personal laboral propios, el Real Decreto impone un marco jurídico obligacional doble:

- Una obligación del titular respecto de la parte empresarial concurrente:

- De información sobre: Riesgos propios del centro de trabajo; Medidas preventivas a adoptar sobre tales riesgos.; Medidas de emergencia.
- De instrucción sobre las medidas a adoptar por la parte empresarial concurrente en función de la información proporcionada: Previa, Suficiente, Adecuada, Escrita, habitualmente.

- Una obligación de la parte empresarial concurrentes, contratistas o no del titular, de:

- Tener en cuenta la información para la elaboración de su propia evaluación de riesgos laborales.
- Cumplir las instrucciones la parte empresarial titular.

Régimen obligacional aplicable al empresario/a principal:

El empresario o la empresaria, titular o no del centro de trabajo, toma la posición de principal, cuando es comitente de empresas contratistas o subcontratistas de su propia actividad.

Aunque la redacción pueda parecer confusa, el Real Decreto 171/2004 distingue dos diferentes posiciones obligacionales del empresario o la empresaria principal:

- Cuando es principal y titular del centro de trabajo.
- Cuando es principal de contratistas y/o subcontratistas sin que la titularidad del centro de trabajo le corresponda como tal.



En el primer caso, obviamente, las obligaciones del titular el centro de trabajo son, asimismo atribuibles, y las responsabilidades, también, al empresario/a principal.

Lo que es característico del empresario/a principal es deber de vigilancia que se deriva del art. 24 de la Ley de Prevención de riesgos laborales, y el carácter previo del deber de vigilancia se concreta en una obligación de control por escrito, que afecta al cumplimiento por cada contratista, subcontratista o trabajador autónomo relacionado (mediante relación contractual o no) con el comitente principal, de las obligaciones de éstos que afectan a su actividad en el centro de trabajo, en materia de:

- La obligación de evaluación de riesgos laborales.
- La obligación de planificación preventiva.
- La obligación de información a los/as trabajadores/as de la contrata o subcontrata.
- La obligación de formación de los/as trabajadores/as de la contrata o subcontrata.
- Establecimiento de medios de coordinación entre contratistas y subcontratistas.

El Real Decreto impone al empresario/a principal una obligación específica de adopción de una conducta activa y un control permanente en la vigilancia de las obligaciones preventivas de sus contratistas, y ello significa:

- El seguimiento continuo de la acción preventiva la parte empresarial que establece el art. 14.2 párrafo 2º, incluye el deber de la vigilancia de las actividades de los contratistas y subcontratistas por el empresario/a principal, y el incumplimiento de este deber de vigilancia está tipificado en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.
- El cumplimiento de la obligación de vigilancia del art. 10.2 del Real Decreto como deber in eligendo, no se reduce al contenido formal de las obligaciones de control que se imponen a los contratistas y subcontratistas. Se trata de control de cumplimiento efectivo por éstos que el empresario/a principal debe controlar en su contenido efectivo y no formal. La formalización escrita de estas obligaciones no enerva ni elude la responsabilidad del empresario o empresaria principal si no se produce la verificación de la realidad de las certificaciones que aporten los/as contratistas y subcontratistas, y la formalización no resulte más que una apariencia de cumplimiento; y así está tipificado en el nuevo texto de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

El deber de vigilancia es tan amplio que cabe afirmar sin titubear que el empresario o empresaria principal tiene una responsabilidad objetiva extracontractual por los incumplimientos de sus contratistas, subcontratistas o trabajadores/as autónomos/as, adicional a la que se derive de la propia conducta infractora del responsable directo, ahora llamado responsable principal en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

El establecimiento de medios de coordinación:

El Real Decreto 171/2004 establece una relación no exhaustiva de medios de coordinación que deben ser empleados en el cumplimiento de la obligación de coordinación en caso de concurrencia. Este catálogo, no exhaustivo, comprende, esencialmente, instrumentos de:

- Información y comunicación mediante reuniones periódicas y/o conjuntas.
- Instrucciones y medidas conjuntas de aplicación común mediante protocolos.

No obstante, el Real Decreto recepciona muy específicamente la introducción del criterio sobre la exigencia de recursos presenciales que impone el art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y establece como medios más relevantes, siguiendo las previsiones de la reforma de la ley 54/03:

- La presencia en el centro de trabajo de recursos preventivos de las empresas concurrentes.
- La designación de personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas, expresamente declarada como un medio preventivo preferente.

El régimen de la utilización de los medios de coordinación se regula en el Real Decreto en dos aspectos: la determinación de los medios necesarios y la designación de personas encargadas de la coordinación.

a) La determinación de los medios de coordinación:

La norma específica del Real Decreto sobre la determinación de los medios sigue una técnica secuencial, en términos inevitablemente genéricos:

- La determinación es subsiguiente al cumplimiento de las obligaciones de información, instrucción y control.
- La facultad de establecer los medios corresponde al titular del centro, o en su caso, al empresario o empresaria principal.
- Los medios deben estar actualizados.
- Forman parte del contenido del derecho de información a los trabajadores del art. 18 de la Ley de Prevención de riesgos laborales.

b) La designación de una o más personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas:

El régimen de utilización y asignación de recursos presenciales en los casos de concurrencia de actividades se asemeja a la sistemática de las previsiones del art. 32 bis de

la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en cuanto a supuestos de exigibilidad, condiciones de los recursos y formación preventiva exigible, aunque se produce una exigencia cualitativamente mayor en caso de concurrencia de actividades que cuando los riesgos que exigen los recursos presenciales solo afectan a una actividad empresarial.

Establece el art. 13.1 del Real Decreto 171/2004 que:

"1. La designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas se considerará medio de coordinación preferente cuando concurren dos o más de las siguientes condiciones:

- a) Cuando en el centro de trabajo se realicen, por una de las empresas concurrentes, actividades o procesos considerados como peligrosos o con riesgos especiales por el Reglamento de los Servicios de Prevención, que puedan afectar a la seguridad y salud de los trabajadores de las demás empresas presentes.*
- b) 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.*
- c) Cuando exista una especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo, sucesiva o simultáneamente, actividades incompatibles entre sí desde la perspectiva de la seguridad y la salud de los trabajadores.*
- d) Cuando exista una especial complejidad para la coordinación de las actividades preventivas como consecuencia del número de empresas y trabajadores concurrentes, del tipo de actividades desarrolladas y de las características del centro de trabajo".*



El carácter preferente de este medio de coordinación solo encuentra excepción en lo establecido en el número 2 del art. 13 que establece que:

"2. Cuando existan razones técnicas u organizativas justificadas, la designación de una o más personas encargadas de las actividades preventivas podrá sustituirse por cualesquiera otros medios de coordinación que garanticen el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo 3".

La facultad de designar las personas encargadas de la coordinación corresponde a la parte empresarial titular del centro de trabajo cuando tenga personal laboral propio en el centro de trabajo. Cuando el titular no tenga personal laboral propio en el centro de trabajo esta facultad corresponde al empresario o empresaria principal puesto que el Real Decreto no regula

esta posibilidad. Habrá que entender que corresponde al empresario/a principal. Así señala el art. 13.3 del Real Decreto que:

"3. Las personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas serán designadas por el empresario titular del centro de trabajo cuyos trabajadores desarrollen actividades en el mismo, Podrán ser encargadas de la coordinación de las actividades preventivas las siguientes personas:

- a) Uno o varios de los trabajadores designados para el desarrollo de las actividades preventivas por el empresario titular del centro de trabajo o por los demás empresarios concurrentes.*
- b) Uno o varios miembros del servicio de prevención propio de la empresa titular del centro de trabajo o de las demás empresas concurrentes.*
- c) Uno o varios miembros del servicio de prevención ajeno concertado por la empresa titular del centro de trabajo o por las demás empresas concurrentes.*
- d) Uno o varios trabajadores de la empresa titular del centro de trabajo o de las demás empresas concurrentes que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades a que se refiere el apartado 1.*
- e) Cualesquiera otro u otros trabajadores de la empresa titular del centro de trabajo que, por su posición en la estructura jerárquica de la empresa y por las funciones técnicas que desempeñen en relación con el proceso o los procesos de producción desarrollados en el centro, esté capacitado para la coordinación de las actividades empresariales.*
- f) Una o varias personas de empresas dedicadas a la coordinación de actividades preventivas, que reúnan las competencias, los conocimientos y la cualificación necesarios en las actividades a que se refiere el apartado 1.*

En cualquier caso, la persona o personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas deberán mantener la necesaria colaboración con los recursos preventivos de los empresarios concurrentes".

Conviene subrayar que la coordinación es una obligación de Prevención de Riesgos Laborales distinta de la que establece el art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (redacción de la Ley 54/03), en cuanto a recursos preventivos presenciales.

La exigencia de los medios presenciales a cada empresario o empresaria cuando se dan las causas de ese precepto, impone la aportación presencial de recursos a cada uno de los empresarios. Cuando las actividades de estos empresarios o empresarias son concurrentes, la exigencia de la obligación presencial del medio de coordinación está atribuida al titular o al empresario/a principal, siendo compatible con la obligación singular de la parte empresarial en cuanto a su propio régimen de Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales por las causas del art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El diferente nivel de formación exigible a la persona o personas encargadas de la coordinación en el Real Decreto (Nivel Intermedio) que la exigible al personal laboral asignado en el art. 32 bis de la Ley (Nivel Básico) es expresivo de la existencia de una diferente obligación y del carácter más intenso de la obligación de coordinación en caso de concurrencia.

Cuestión distinta es que se pueda utilizar por el Principal como medio de coordinación el recurso presencial a que le obliga el referido art. 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La previsible coincidencia de situaciones de aplicabilidad del art. 32.bis de la Ley 54/03 y la obligación establecida en estos supuestos a la parte empresarial, hace razonable la precisión de compatibilidad de funciones entre los medios presenciales del art. 32.bis citado y la coordinación de medios, y señala el art. 13.4 del Real Decreto que:

"4. Cuando los recursos preventivos de la empresa a la que pertenezcan deban estar presentes en el centro de trabajo, la o las personas a las que se asigne el cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales podrán ser igualmente encargadas de la coordinación de actividades preventivas. Lo dispuesto en el párrafo anterior solo será de aplicación cuando se trate de las personas previstas en las letras a) a d) del apartado anterior y siempre que ello sea compatible con el cumplimiento de la totalidad de las funciones que tuviera encomendadas".

El art. 14 del Real Decreto establece las funciones de las personas designadas así como un limitado estatuto personal en cuanto a las facultades de estas personas, estableciendo como una imposición reglamentaria de difícil aplicación la exigencia de una formación mínima de formación preventiva de grado intermedio.

Señala el art. 14 del Real Decreto que *la o las personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas tendrán las siguientes funciones:*

- a) Favorecer el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 3 de este real decreto.*
- b) Servir de cauce para el intercambio de las informaciones que, en virtud de lo establecido en este real decreto, deben intercambiarse las empresas concurrentes en el centro de trabajo.*
- c) Cualesquiera otras encomendadas por el empresario titular del centro de trabajo.*

Para el ejercicio adecuado de sus funciones, la o las personas encargadas de la coordinación estarán facultadas para:

- a) Conocer las informaciones que, en virtud de lo establecido en este real decreto, deben intercambiarse las empresas concurrentes en el centro de trabajo, así como cualquier otra documentación de carácter preventivo que sea necesaria para el desempeño de sus funciones.*

- b) Acceder a cualquier zona del centro de trabajo.
- c) Impartir a las empresas concurrentes las instrucciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Proponer a las empresas concurrentes la adopción de medidas para la prevención de los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores presentes.

3. La o las personas encargadas de la coordinación deberán estar presentes en el centro de trabajo durante el tiempo que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

4. La persona o, personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas deberán contar con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel intermedio.

Los derechos de los/as trabajadores/as en caso de concurrencia:

El Real Decreto establece en el art. 15 una precisión de los derechos representativos del personal laboral del titular del centro de trabajo en que presten actividades concurrentes trabajadores/as de otras empresas, recepcionando:

- El derecho de información sobre la formalización de contratos de obras o servicios con otras empresas, en los términos del art. 42 del Estatuto de los Trabajadores y el art. 64 de la misma ley.
- El derecho de consulta en cuanto a la organización de las actividades laborales concurrentes.
- Ostentan respecto del conjunto de las actividades concurrentes las mismas funciones y competencias de vigilancia y control que establece el art. 33 de la Ley de Prevención de riesgos laborales respecto de las actividades de su propia empresa como unidad organizativa aislada.

Los derechos del personal laboral de la empresa titular del centro de trabajo son compatibles y deben coordinarse con el ejercicio de los derechos de los/as delegados/as de prevención y/o representantes legales del personal laboral de cada empresa concernida por la concurrencia de actividades, incluida la celebración de reuniones conjuntas de los Comités de seguridad y salud como establece el art. 16 del Real Decreto.



La Coordinación de Actividades Empresariales en el sector de la Construcción

Cuando se plantea la existencia de actividades empresariales concurrentes en un mismo espacio físico y material de trabajo con actividades simultáneas y/o secuenciales que exigen una coordinación no solo preventiva, sino de la misma organización productiva, el Sector de la Construcción a través del régimen complejo de contratos de todo tipo es emblemático y específico.

Hasta la publicación del Real Decreto 171/2004 el régimen de coordinación preventiva en este sector se derivaba de la aplicación integrada del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del Real Decreto 1627/97 que es, simultáneamente, una norma de condiciones mínimas de Seguridad y Salud en el sector y una disposición de organización y fijación de obligaciones de los distintos agentes que actúan en el ámbito constructivo y de la obra pública.

El Real Decreto 171/2004 se declara expresamente aplicable a las actividades concurrentes en el caso de obras de construcción, mediante una disposición adicional que asimismo recoge las peculiaridades de aplicación del desarrollo del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a las peculiaridades específicas del Real Decreto 1627/97 que es, esencialmente, como ya se ha dicho, una norma de coordinación preventiva.

Señala la Disposición adicional primera del Real Decreto que:

Las disposiciones establecidas en el presente real decreto serán de aplicación al sector de la construcción con las siguientes peculiaridades:

a) Las referencias al empresario titular contenidas en el capítulo III del presente Real Decreto se entenderán realizadas al Promotor.

Las medidas de información serán cumplidas por el Promotor mediante el estudio de seguridad salud o el estudio básico, en los términos establecidos en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Las instrucciones serán impartidas por el Coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, cuando tal figura exista. En otro caso, serán impartidas por la dirección facultativa designada por el Promotor.

b) Las medidas establecidas en el capítulo IV del presente real decreto para el empresario principal corresponden al contratista definido en el artículo 2.1 h) del Real Decreto 1627/1997.

c) Los medios de coordinación en el sector de la construcción serán los establecidos en Real Decreto 1627/1997 y en la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, así como cualesquiera otros complementarios que puedan establecer las empresas concurrentes en la obra.

La obligación genérica de la Ley de Prevención de riesgos laborales tiene su traducción específica en el Capítulo II del Real Decreto de coordinación y se concreta en del deber de cooperación regulado en el art. 4 y en la determinación e información de los medios de coordinación de la parte empresarial establecido en el art. 5 del Real Decreto.

El deber de cooperación supone:

- La interdicción de iniciar actividades por inadmisibilidad de empresario/a contratista que no tengan aprobado el Plan de seguridad y salud por el coordinador, presentado con la apertura a la Autoridad laboral, y adaptado al Estudio de seguridad y salud o al Estudio básico. El coordinador de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra está facultado para impedir el acceso al trabajo en la obra de los contratistas que incumplan esta prescripción.
- En caso de subcontratista, éste está obligado a aportar la evaluación de riesgos laborales adaptada a la parte contractual que haya asumido del contrato de obra y la notificación a la Autoridad laboral y al Promotor de esa subcontratación, a efectos de Aviso Previo. El coordinador tiene idéntica facultad de oposición al acceso a la obra.
- El cumplimiento de las previsiones del art. 32 bis de la Ley de Prevención de riesgos laborales en las actividades incluidas en el Anexo II del Real Decreto 1627/97 que constituyen un ejemplo emblemático de relación de actividades calificadas reglamentariamente como peligrosas o cuando se deduzca la exigibilidad de estos medios de acuerdo con esa norma, o esté establecido así en el Estudio de seguridad y salud por la concurrencia de actividades, o lo imponga, en los términos analizados, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- La verificación de la existencia efectiva de los medios de coordinación y aun de prevención que se hayan establecido en el Estudio y en el Plan de seguridad y salud que apruebe el Coordinador de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra.
- La consideración del Promotor como titular del centro de trabajo y en consecuencia, una obligación propia del titular del derecho a construir, el Promotor, como titular del centro de trabajo de información y organización preventiva, de los riesgos, medidas y emergencias para con la parte empresarial que concurren en la obra, que se traduce en obligaciones específicas de información, coordinación y control y seguimiento establecidas en el Real Decreto 1627/97: Aviso previo, designación de coordinadores, organización actividades del art. 24 de la Ley por el Coordinador, etc.

El Real Decreto de coordinación atribuye al Promotor la condición de titular del centro de trabajo, y en consecuencia, le competen las funciones, y facultades del Real Decreto además de las establecidas en el Real Decreto 1627/97 al Promotor:



- La obligación de información establecida en el art. 7 del Real Decreto se cumple mediante el cumplimiento de las obligaciones de coordinación fijadas por el Estudio de seguridad y salud o el estudio básico. Esta obligación, por otra parte ya existente, debe entenderse, después de la entrada en vigor de la ley 54/03, con un reforzamiento de la exigencia de la efectiva adaptabilidad del estudio a los riesgos propios y específicos de la obra y no a un simple enunciado genérico y formal.
- La obligación de instrucción del art. 8

del Real Decreto está atribuida al titular del centro de trabajo, pero en el caso de obras de construcción se cumple por la actuación del Coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

- La obligación de organización de las actividades preventivas del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no tiene matices en el art. 9 del Real Decreto. Por lo tanto todas las obligaciones del art. 9 del Real Decreto son de titularidad del Promotor. La consecuencia es que la actuación del Coordinador en las obras de construcción es prevalente sobre las funciones que puedan tener atribuidas las personas designadas por cada contratista para las funciones de seguridad y salud y/o de coordinación preventiva por cada empresario/a contratista o subcontratista.
- Una obligación de los sujetos contractuales contratistas, en los términos del Real Decreto, de vigilancia de cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales por sus subcontratistas, y/o personal laboral autónomo del Plan de Seguridad y Salud cuando contraten o subcontraten obras o servicios correspondientes a su propia contrata.
- El deber de vigilancia y la obligación in eligiendo el art. 10 del Real Decreto de cooperación corresponde a cada contratista comitente respecto de sus propios contratistas y subcontratista, en los términos que se han descrito con carácter general en las obligaciones de cada contratista, siendo la peculiaridad de las obras de construcción que la identificación del contratista se conduce, paradójicamente, no a la condición de contratista de un principal sino a la de un principal respecto de otros contratistas con cesión de contrato.

La aplicación conjunta de los RRDD afectos a las obras de construcción deben de integrarse en los aspectos obligacionales más relevantes que se deducen de esta normativa de aplicación conjunta.

Las obligaciones de Prevención de Riesgos Laborales de Promotores/as

La definición de Promotores/as que ofrece el Real Decreto 1627/97 dispone: "A efectos de presente Real Decreto se entenderá por:...c) Promotor: cualquier persona física o jurídica por cuenta de la cual se realice una obra".

El Real Decreto 1627/97 establece las obligaciones básicas de la parte promotora, en materia de Seguridad y Salud en las obras de Construcción, que consisten en:

- o El encargo del Estudio de Seguridad y Salud, o en su caso, el encargo del Estudio Básico, a un Técnico competente en materia de Seguridad y Salud.
- o La designación de Coordinadores de Seguridad y Salud
- o El Visado del Proyecto de obra al que deberá acompañar, como parte, el Estudio de Seguridad y Salud
- o La comunicación a la Autoridad Laboral del Aviso Previo.

Las obligaciones de la parte promotora no se agotan con el cumplimiento de estas obligaciones específicas, concretas y nominales y que constituyen la manifestación de la integración del concepto de Prevención de Riesgos Laborales de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales a las actividades empresariales de las obras de construcción.

El Real Decreto 1627/97 establece que la designación de Coordinadores/as no exime a la parte promotora de sus responsabilidades, lo que implica que, teniendo en cuenta que los/as Coordinadores/as son arrendatarios/as de servicios de la Parte Promotora, ésta tiene la obligación de velar por el cumplimiento efectivo de las obligaciones de los Coordinadores/as que luego se describen.

Pero además, la Parte Promotora como titular del centro de trabajo, además tiene todas las obligaciones de coordinación que establece la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales en el art. 24 para los/as titulares de los centros de trabajo, así como las obligaciones "in vigilando" que ese mismo precepto le atribuye a las empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o Servicios correspondientes a su propia actividad, según se describió, cuando tenga personal laboral en la obra actúe como parte promotora constructora.

Así se desprende de la referencia que efectúa el art. 9 del Real Decreto 1627/97 al señalar que el/la Coordinador/a de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra debe organizar "las actividades empresariales previstas en el art. 24 de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales."

La consecuencia es que en el campo de la Seguridad y Salud en las obras, de la parte promotora tomaba, después del Real Decreto 1627/97, una posición obligacional rele-

vante, de naturaleza variada, determinante también de posibles responsabilidades, y cuya exigibilidad se manifiesta también de diversas formas.

La nueva redacción del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social por la Ley 53/03 confirma esta imputabilidad responsable a la parte promotora por los incumplimientos que afecten a su área de contratación profesional en fase de proyecto y durante la ejecución de la obra.

Las obligaciones de Prevención de Riesgos Laborales de contratistas, subcontratistas y trabajadores/as autónomos/as

El Real Decreto 1627/97, define al contratista como "la persona física o jurídica que asume contractualmente ante el promotor, con medios humanos y materiales propios o ajenos, el compromiso de ejecutar la totalidad o parte de las obras con sujeción al proyecto y al contrato"(Art. 2, h)), y en la letra i) de este artículo define al subcontratista, como "la persona física o jurídica que asume contractualmente ante el contratista, empresario principal, el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra, con sujeción al proyecto por el que se rige su ejecución".

Les da un tratamiento conjunto tanto desde el punto de vista de las obligaciones como desde el punto de vista de las responsabilidades. El art. 2.2 señala que "el contratista y el subcontratista a que se refiere el presente Real Decreto tendrán la consideración de empresario a los efectos previstos en la normativa sobre prevención de Riesgos laborales", y en el art. 11.2 se establece que "el contratista y el subcontratista serán responsables de la ejecución correcta de las medidas preventivas fijadas en el Plan de Seguridad y Salud en lo relativo a las obligaciones que les correspondan a ellos directamente, o en su caso, a los trabajadores autónomos por ellos contratados".

La previsión del art. 24 de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, es que cada uno, contratista y subcontratista, como empresario, tiene las obligaciones propias de cada uno respecto de sus propios trabajadores, y de los trabajadores autónomos que utilice en la ejecución de su contrata, pero que el contratista, como empresario principal del subcontratista y de los trabajadores autónomos, tiene una obligación solidaria, "in vigilando", de que estos cumplan las medidas del Plan de Seguridad y Salud que les afectan.

La obligación solidaria se circunscribe al cumplimiento de las obligaciones preventivas concretadas en el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, y es por eso que este mismo precepto limita la responsabilidad solidaria del/de la contratista a las consecuencias que se derivan del incumplimiento del Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo por los/as subcontratistas y/o trabajadores autónomos/as de los que es su empresario/a principal. El segundo párrafo del art. 11.2 establece que "Además, el contratista y subcontratista responderán

solidariamente de las consecuencias que se deriven del incumplimiento de las medidas previstas en el Plan que fueran imputables a cualquiera de ellos o, en su caso, a los trabajadores autónomos".

Esta explícita restricción de las obligaciones solidarias a las que se deriven del Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, y de la responsabilidad solidaria a la que se derive de su incumplimiento, no significa que sus obligaciones como parte empresarial se agote en las mediadas previstas en el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo. La parte empresarial tiene, todas las obligaciones que se derivan de la normativa sobre prevención de Riesgos laborales (art. 2.2 del Real Decreto 1627/97), y que se recogen en el Art. 11.1 que señala que "Los contratistas y subcontratistas estarán obligados a:

a) Aplicar los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en particular al desarrollar las tareas o actividades indicadas en el art. 10 del presente Real Decreto.

b) Cumplir y hacer cumplir a su personal lo establecido en el Plan de Seguridad y Salud a que se refiere el art. 7.

c) Cumplir la normativa en materia de prevención de Riesgos laborales y, en particular, las Disposiciones mínimas establecidas en el Anexo IV del presente Real Decreto durante la ejecución de la obra.

d) Informar a los trabajadores autónomos de todas las medidas que hayan de adoptarse en lo que se refiere a su Seguridad y Salud en la obra.

e) Atender a las indicaciones y cumplir las instrucciones del Coordinador en materia de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa."



Los/as contratistas y subcontratistas son responsables del cumplimiento de todas estas obligaciones y no solo de las que se derivan del Plan y de las consecuencias del incumplimiento, aunque la regla de imputación de responsabilidad por obligaciones solidarias solo se aplica en los términos que se recogen en el precepto tras-crito del art. 11.2.

El art. 12 regula las Obligaciones del personal laboral autónomo, que "deberán cumplir lo establecido en el Plan de Seguridad y Salud", y como obligaciones específicas adicionales a las de contratistas y subcontratistas, se les impone las de: "c) Cumplir las obligaciones en materia de prevención de Riesgos que establece para los trabajadores el art. 29, ap. 1 y 2, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. d) Ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecido en el art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, participando en particular en cualquier medida de actuación coordinada que se hubiese establecido, e) Utilizar equipos de trabajo que se ajusten a lo dispuesto en el RD 1215/97 por el que se establecen las Disposiciones mínimas de Seguridad y Salud para la utilización de los trabajadores de equipos de trabajo. f) Elegir y utilizar equipos de protección individual en los términos previstos en el RD 773/97, sobre Disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual".

En estas obligaciones está patente la consideración del personal laboral autónomo en la dimensión de su actividad personal y la no dependencia laboral de contratista o subcontratista, incluso cuando es contratado por el Promotor, en cuyo caso, este "tendrá la consideración de contratista respecto de aquellos a efectos de los dispuesto en el presente Real Decreto "(Art. 2.3).

La definición del Real Decreto respecto del personal laboral autónomo es una traslación del texto de la Directiva y se le considera la "persona física distinta del contratista y del subcontratista, que realiza de forma personal y directa una actividad profesional, sin sujeción a contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista y subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra".

Esta definición plantea problemas desde el punto de vista jurídico más en el campo de las obligaciones contractuales estrictamente laborales que desde el punto de vista de la prevención. Excluye el supuesto que ocupe a su vez trabajadores/as pues en tal caso tendría la condición de contratista pues también establece que "cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena tendrá la consideración de contratista o subcontratista a efectos del presente Real Decreto".

Las obligaciones y funciones del Coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra

Se trata de los elementos más relevantes del sistema de Prevención de Riesgos Laborales en el Sector de la Construcción y la pieza esencial sobre la que la Directiva 057 y el Real Decreto 1627/97, realmente hacen recaer las posibilidades de eficacia preventiva del sistema. Su campo profesional es más amplio que la sola edificación y

su titulación ha venido aclarada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/99.

El art. 3 del Real Decreto 1627/97 establece que "cuando en la elaboración del proyecto de obra intervengan varios Proyectistas, el Promotor designará un Coordinador en materia de Seguridad y Salud durante la elaboración del proyecto de obra", y cuando en la "ejecución de la obra intervenga más de una empresa (obsérvese que no utiliza la expresión contratista ni subcontratista) y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, el promotor antes del inicio de los trabajos designará un Coordinador en materia de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra".



Sucintamente, el sistema consiste en que los promotores deben designar un/a Coordinador/a en la práctica totalidad de los casos, para coordinar la prevención en la ejecución de las obras por el o los contratistas y sus subcontratistas y trabajadores autónomos. También en la práctica totalidad de los supuestos, el promotor está obligado a que se elabore un Estudio de Seguridad y Salud, que debe ser elaborado por un "Técnico competente".

Sin embargo, sólo esta obligado a designar un/a Coordinador/a en materia de Seguridad y Salud durante la elaboración del proyecto de obra, cuando en la elaboración de ese proyecto de obra intervengan varios Proyectistas. Cuando se produce este supuesto el responsable de elaborar el Estudio de Seguridad y Salud, es este Coordinador. Como el Real Decreto 1627/97 establece que la condición de ambos Coordinadores puede recaer en la misma persona, es evidente, que en la exigencia de competencia técnica que se exige a las tres posibles figuras jurídicas que se extraen de la norma es la misma, y que la exposición de las definiciones debe iniciarse por la del Coordinador en materia de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra, conceptualizado como "el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el art. 9".

Inequívocamente el Real Decreto 1627/97 se manifiesta en el sentido de considerar al promotor como responsable (en el sentido del art. 24 de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales), al establecer en el art. 3.4 que "la designación de los Coordinadores no eximirá al promotor de sus responsabilidades". Las tareas de este Coordinador son esencialmente de esta condición, es decir, de coordinación, pero a los efectos de este trabajo, interesa destacar que lo que en la definición se

denomina "tareas que se mencionan en el art. 9", son calificadas como Obligaciones en el rótulo de este artículo 9, lo que sin duda es una calificación relevante a efectos de responsabilidades y a efectos de determinación profesional precisa de este tipo de Coordinador.

Las obligaciones de los coordinadores durante la ejecución de la obra se extienden a:

- Coordinar la aplicación de los principios de prevención Seguridad y Salud:
 - a) Al tomar las decisiones técnicas y de organización.
 - b) Al estimar la duración requerida en los distintos trabajos o fases.
- Coordinar las actividades en la obra:
 - a) Para garantizar la aplicación por los contratistas y subcontratistas y trabajadores autónomos de los principios de prevención del art. 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
 - b) Organizando las actividades empresariales previstas en el art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
 - c) Para la aplicación correcta de los métodos de trabajo.
- Adoptar las medidas necesarias para que solo las personas autorizadas puedan acceder a las obras.

El Art. 10 del Real Decreto establece que los principios del art. 15 de la Ley 31/95 deben aplicarse durante toda la ejecución de la obra pero, "en particular, en las siguientes tareas o actividades:

- a) El mantenimiento de la obra en buen estado de Orden y limpieza.
- b) La elección del emplazamiento de los puestos y áreas de trabajo, teniendo en cuenta sus condiciones de acceso, y la determinación de las vías o zonas de desplazamiento o circulación.
- c) La manipulación de los distintos materiales y la utilización de los medios auxiliares.
- d) El mantenimiento, el control previo a la puesta en servicio y el control periódico de las instalaciones y dispositivos necesarios para la ejecución de la obra, con objeto de corregir los defectos que pudieran afectar a la Seguridad y Salud de los trabajadores.
- e) La delimitación y el acondicionamiento de las zonas de almacenamiento y depósito de los distintos materiales, en particular si se trata de materias o sustancias peligrosas.
- f) La recogida de los materiales peligrosos utilizados.
- g) El almacenamiento y la eliminación o evacuación de residuos y escombros.
- h) La adaptación, en función de la evolución de la obra, del periodo de tiempo efectivo que habrá de dedicarse a los distintos trabajos o fases de trabajo.

- y) La cooperación entre los contratistas, subcontratistas o trabajadores autónomos.
- j) Las interacciones e incompatibilidades con cualquier otro tipo de trabajo o actividad que se realice en la obra o cerca del lugar de la obra." (Art. 10).

Las obligaciones del Coordinador deben efectuarse especialmente sobre la realización de estas actividades laborales, y par ello, cuenta con las siguientes facultades explícitas, además de las que le puedan corresponder como miembro de la Dirección facultativa:

- "Aprobar el Plan de Seguridad y Salud elaborado por el contratista, y en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo" (Art. 9, c). El Real Decreto considera esta función una obligación, pero es evidente que se trata más bien de una facultad para una competencia propia que el Coordinador ejercerá en función de la regularidad y ajuste del Plan al Estudio de Seguridad y Salud, actuando como un veto al comienzo de la ejecución de la obra, puesto que "deberá ser aprobado antes del inicio de la obra".
- Imponer instrucciones y transmitir indicaciones a los contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos durante la ejecución de la obra, de acuerdo con las obligaciones que para estos se establecen en los arts 11 y 12 del Real Decreto.
- Utilizar el Libro de Incidencias que "estará en su poder", y "que deberá mantenerse siempre en la obra (Art.13.3).
- "Disponer la paralización de los tajos o, en su caso, de la totalidad de la obra", "en circunstancias de riesgo grave e inminente", "dejando constancia en el Libro de Incidencias", y dando cuenta "a los efectos oportunos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". (Art. 14).

Al margen de la intensidad de las obligaciones que se le imponen por el Real Decreto 1627/97 y de la relevancia de las facultades de dirección y control de la prevención, la responsabilidad del depósito del Libro de Incidencias y la disponibilidad permanente que dicho documento ha de tener no parecen permitir un cumplimiento distante de esas obligaciones.

Finalmente concluir haciendo referencia al Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Se introduce una modificación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción de manera que se dice, respecto a la presencia de recursos preventivos en obra de construcción, lo siguiente:

"Disposición adicional única. Presencia de recursos preventivos en obras de construcción. La presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos de cada contratista prevista en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales se aplicará a las obras de construcción reguladas en este Real Decreto, con las siguientes especialidades:

- a) El Plan de Seguridad y Salud determinará la forma de llevar a cabo la presencia de los recursos preventivos.*
- b) Cuando, como resultado de la vigilancia, se observe un deficiente cumplimiento de las actividades preventivas, las personas a las que se asigne la presencia deberán dar las instrucciones necesarias para el correcto e inmediato cumplimiento de las actividades preventivas y poner tales circunstancias en conocimiento del empresario para que éste adopte las medidas necesarias para corregir las deficiencias observadas, si éstas no hubieran sido aún subsanadas.*
- c) Cuando, como resultado de la vigilancia, se observe ausencia, insuficiencia o falta de adecuación de las medidas preventivas, las personas a las que se asigne esta función deberán poner tales circunstancias en conocimiento del empresario, que procederá de manera inmediata a la adopción de las medidas necesarias para corregir las deficiencias y a la modificación del plan de seguridad y salud en los términos previstos en el artículo 7.4 de este Real Decreto."*

Mayo 2007