

ANÁLISIS PARCIAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS COORDINADORES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD.

Rafael Anduiza Arriola, Pilar C. Izquierdo Gracia
E.U. Arquitectura Técnica de Madrid
Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

La extensión de la aplicación del Derecho Penal a ámbitos que anteriormente quedaban circunscritos al ordenamiento Administrativo, Laboral o Civil, aconsejan un análisis de la situación tanto desde la perspectiva de la actividad profesional de la coordinación de las actividades preventivas de las empresas concurrentes en las obras, que es muy propia de los Aparejadores y Arquitectos Técnicos, como desde el punto de vista de la regulación específica de esta actividad en los contextos lingüístico, normativo y funcional.

En el contexto lingüístico se pone de manifiesto la dificultad que encuentra el técnico para adaptar su conducta al posicionamiento no sancionable por la norma, por la falta de claridad de la misma.

En el contexto normativo aparecen posiciones difícilmente conciliables, que desorientan y confunden.

En el contexto funcional la aplicación de la norma y los efectos inducidos por ella, producen un síntoma de alarma que obliga al análisis de las sentencias que sobre esta materia se han dictado y a hacer una referencia sobre la inaplicabilidad de la objetivación de la responsabilidad en el ámbito penal, donde no puede eludirse la relación causa-efecto.

Las instrucciones que el coordinador en materia de seguridad y salud ha de impartir, constituyen un elemento significativo de su actividad, que hace necesario investigar como nace en el Ordenamiento Jurídico y obliga, ante la falta de precisión, a una interpretación basada en los principios de racionalidad del legislador y congruencia de las normas.

Introducción

El 11 de septiembre de 2001 constituye una de esas fechas límite en las que se varía el orden de prelación de los miedos que impregnan a los individuos que constituyen las sociedades, en nuestro caso la sociedad denominada occidental.

Los miedos que padecen los ciudadanos traen causa en la percepción de la existencia de los peligros o fuentes de daño y se gradúan dando magnitud a los riesgos que éstos generan. Por su parte estos riesgos se evalúan teniendo en cuenta la probabilidad de que los efectos del suceso no deseado se materialicen, así como la gravedad de estos efectos.

A medida que la magnitud de los riesgos se acrecienta, los mecanismos de defensa se activan y operan en los distintos ámbitos en que los individuos se relacionan, y más concretamente en las normas que regulan esas relaciones.

Los riesgos que hoy percibimos son de variada procedencia. Nos preocupan los riesgos derivados del terrorismo, del ruido, de la energía atómica, de la circulación de vehículos, del cambio climático, de la delincuencia, capaz de asaltar los domicilios ocupados apaleando a sus ocupantes, del tráfico y consumo de drogas, de la violencia denominada de género, de la precariedad del empleo, de la enfermedad o de las migraciones.

Cuando los niveles de percepción de la existencia de estas fuentes de daño o peligros y de los correspondientes riesgos de ellos derivados es general y ocasiona una preocupación acusada y persistente, se dice que existe un clima de "alarma social", que en muchos casos pretende justificar determinadas medidas correctoras, impuestas por quienes cuidan de la comunidad, y la mayo-

ría de ellas son de carácter limitativo de opciones y derechos y también sancionador y de naturaleza restrictiva.

Ha de tenerse en cuenta que la alarma social puede ser espontánea o inducida y que ésta última puede ser propiciada, acrecentada y sostenida por determinados grupos o instancias mediante la utilización de los medios de comunicación de masas para la consecución de sus fines, a veces ajenos a los elementos que han motivado el persistente temor colectivo.

En el mundo judicial de esta sociedad de riesgos se está desarrollando una corriente orientada a extender la aplicación del Derecho Penal a ámbitos en los que las infracciones, las posibles sanciones y los resarcimientos de los daños estaban circunscritos al Derecho Administrativo, al Derecho Laboral y al Derecho Civil; de modo y manera que conductas que estaban antes sancionadas a través de la imposición de multas por el incumplimiento de normas administrativas o por la imposición de indemnizaciones civiles por los daños y perjuicios ocasionados a particulares, éstas han pasado a ser previstas en el Código Penal como constitutivas de delito, con la consiguiente imposición de penas de privación de libertad y las accesorias, no menos importantes, como la inhabilitación profesional entre otras.

Se percibe, además, una tendencia por la que en la redacción de las normas se utiliza un estilo que las hace más generales, menos precisas, dando mayor posibilidad de ser interpretadas más libremente a quienes tienen que informar o juzgar, dificultando a su vez el conocimiento de cómo han de obrar los ciudadanos que están sujetos al cumplimiento la norma para no invadir el territorio del delito o de la culpa que pueden llevarles a la pérdida del bien por excelencia que es la libertad.

Hay que añadir a lo expuesto que, en el ámbito del Derecho Penal existen lo que los juristas denominan “tipos abiertos” o “tipos en blanco”, que han de rellenarse de contenido con lo que la legislación específica contempla o con lo que los reglamentos prescriben, en ocasiones también inconcretos, lo que acrecienta doblemente la inseguridad jurídica de aquellos a quienes se aplican.

Hasta aquí una visión que afecta a los ciudadanos en general, pero ¿cómo nos afectan estos cambios a los Aparejadores y a los Arquitectos Técnicos en el ejercicio profesional de la actividad de coordinar las actividades preventivas de las empresas contratistas en el ámbito de la edificación o la construcción civil?

Cada vez se hacen más patentes las intenciones del legislador al trasponer la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 11 de junio, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, convirtiéndola en el RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, tratando de polarizar la acción preventiva en un único agente de los que concurren en la compleja actividad productiva de construir edificios o infraestructuras.

Esta errónea pretensión, unida la falta de congruencia del mencionado RD con el texto y el espíritu de la Ley 31, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y a la carencia y ausencia de precisión, entre otros aspectos, de cuáles son las funciones, obligaciones y cometidos del coordinador de seguridad y salud, recogidos en el Artículo 9 del RD 1627/1997, inducen, impulsan y facilitan la criminalización de este agente. El legislador, una vez más, ignora —¿tal vez intencionadamente?— la realidad productiva que regula, y formula soluciones que, por inaplicables, propician su incumplimiento y hacen peligrar la credibilidad y la estabilidad, no solamente de la propia norma sino de todo el ordenamiento jurídico con el que se relaciona directa o indirectamente.

Análisis de las sentencias judiciales relacionadas con la actividad de coordinación de las actividades preventivas de las empresas concurrentes en las obras.

El Coordinador de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra es una figura contemplada en el artículo 1 f) del RD 1627/97 de 24 de octubre. Es un cargo de necesario nombramiento por parte del promotor, cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa o empresas y trabajadores autónomos y resulta de la exigencia formulada en el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales.

Por lo que se refiere a sus funciones son las de coordinar las actuaciones preventivas de las distintas empresas concurrentes en la ejecución de la obra, a fin de garantizar que los principios de prevención de seguridad laboral son aplicados por los distintos agentes intervinientes en el proceso.

Que sus funciones son de estricta coordinación se deduce del artículo 9 del RD antes citado que reproducimos íntegramente:

«El coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra deberá desarrollar las siguientes funciones:

- a) Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad:
 - 1º) Al tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente.
 - 2º) Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo.
- b) Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva que se recogen en el art. 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el art. 10 de este Real Decreto.
- c) Aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo. Conforme a lo dispuesto en el último párrafo del apartado 2 del art. 7, la dirección facultativa asumirá esta función cuando no fuera necesaria la designación de coordinador.
- d) Organizar la coordinación de actividades empresariales prevista en el art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- e) Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo.
- f) Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra. La dirección facultativa asumirá esta función cuando no fuera necesaria la designación de coordinador».

Se aprecia aquí cierta dificultad para conciliar la eficacia de la exigencia garantista mediante la acción de coordinar, carente de valor coercitivo

Desde el punto de vista penal y como pone de manifiesto la SAP Madrid núm. 107/2006 (Sección 17ª), de 1 febrero, es de hacer notar que de las funciones expuestas, las mencionadas en los apartados c) y f) ninguna relación guardan con la omisión punible y de la lectura de los restantes apartados del precepto se deduce con claridad que las tareas del Coordinador no se refieren a la concreta ejecución y supervisión de las medidas de seguridad, sino precisamente, a la coordinación.

Así respecto a la coordinación de los principios generales de prevención y seguridad (apartado a)) se dice que se realizará en dos momentos, al tiempo de tomar decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar las distintas etapas del trabajo y al valorar la duración de cada uno de éstos. Coordinación también de las distintas actividades (apartado b), para garantizar que cada uno de los empresarios y trabajadores autónomos apliquen los principios de acción preventiva, deduciéndose así una clara distinción entre la coordinación y aplicación de los principios básicos de prevención expuestos.

Los apartados d) y e) se refieren también a específicas funciones de coordinación de la actividad de los varios empresarios que actúan conjuntamente en la obra y de las acciones y funciones de control que, añadimos, a éstos corresponden.

En el texto de la norma parece suponerse que el coordinador en materia de seguridad y salud tiene capacidad ejecutiva suficiente para “tomar decisiones técnicas y de organización” cuando es lo cierto que esas capacidades son propias y obligatorias de la empresa que ejecutan los trabajos y del empresario principal, titular del centro de trabajo

Fuera de las funciones de coordinación atribuidas al Coordinador, el artículo 11 del citado RD 1627/97, atribuye a los contratistas y subcontratistas la aplicación de los principios de acción preventiva previstos en el artículo 15 de la Ley 31/1995 (entre los que se cita el de evitar los riesgos ap. 1 a)) y la de cumplir y hacer cumplir a su personal el plan de seguridad aprobado. Destaca también la obligación del empresario de atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad e higiene (art. 11.1 a), b) y e)).

Se muestran así con claridad los distintos planos en los que se distribuyen las responsabilidades de los intervinientes en la obra:

- la del coordinador se centra en coordinar las distintas actividades concurrentes (además de distintos sujetos empresariales) y dar a éstos órdenes e instrucciones;
- la de los contratistas, a los que corresponde aplicar los principios de prevención, cumplir y hacer cumplir las medidas dispuestas en el plan de seguridad.

Ni la ausencia de medidas de seguridad ni la falta de supervisión de las mismas se sitúan en el ámbito de responsabilidades del Coordinador de Seguridad. Este carece de poderes específicos para realizar estas actividades, pues no se halla en la específica posición de garante exigida y carece de un dominio funcional del riesgo, atribuido a una esfera de competencias distinta de la que era propia del acusado.

Como pone de manifiesto la SAP Barcelona núm. 1014/2005 (Sección 8ª), de 22 noviembre, ni el Real Decreto 1.627/1997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras en construcción, sin en ninguna otra norma legal se le impone la obligación de controlar directamente que los trabajadores apliquen los métodos correctos de trabajo pues, ello no solo devendría imposible por elementales razones físicas de ubicuidad en tanto que una persona no puede estar simultáneamente en distintos lugares, sino que, además, entraría en contradicción con el apartado e) del art. 9 del Real Decreto 1.627/1997, en el que se le impone la obligación de «coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo», pero no el control directo sobre esa correcta aplicación de los métodos de trabajo.

Quien tiene la obligación diaria, continua y concreta de aplicar sobre el terreno los medios a que se refiere el artículo 316 del CP (en el sentido amplio de no sólo de procurar las condiciones sino también de exigir su efectivo cumplimiento, tal y como han venido propugnando sentencias como las de la SSAP Valencia 18-05-01, ARP 2001\746, FJ 2º y Barcelona 25-06-99, ARP 1999\4325, FJ 2º.), es el empleador, es decir, el contratista o los contratistas bajo cuya dependencia operan los trabajadores, conforme a lo previsto en el art. 11 del Real Decreto 1627/1997, no siendo exigible al coordinador que mantenga una actuación de presencia física permanente en la obra y de vigilancia sobre la instalación y uso de los medios de seguridad.

Referencia a sentencias que hablan de la improcedencia de aplicar la responsabilidad objetiva al ámbito penal

Jurisdicción: Penal

Recurso de Apelación núm. 24/1997.

Ponente: Ilmo. Sr. D. Antonio Pedreira Andrade

COMPETENCIA: de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia por presuntos delitos ecológico y de prevaricación cometidos por un Consejero autonómico: archivo parcial por no resultar los hechos constitutivos de infracción penal, e inhibición a favor del Juzgado de Instrucción para la tramitación de la causa penal.

CUARTO La propia parte querellante, que entabla el Recurso de apelación, refleja en la querrela la complejidad del asunto y la dificultad y coste de las pruebas. En relación con don Carlos M. O. no se aprecia, en principio, ningún indicio de criminalidad. El hecho de ser licenciado en Derecho no puede servir de base para imputarle una prevaricación dolosa, con base en una resolución «a sabiendas» manifiestamente injusta o claramente arbitraria, que él no ha adoptado. Si dudan prestigiosos técnicos y especialistas sobre el alcance de los daños y el peligro, es evidente que no puede existir responsabilidad del mismo, salvo que se le pretenda atribuir una responsabilidad objetiva; solo aceptable en vía civil, o en vía administrativa, pero no penal ya que ello supondría una arbitrariedad y un ataque al principio de culpabilidad penal y una infracción de los principios fundamentales del Derecho Penal y del Estado de Derecho.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 26.11.2002 (ARP 2003, 335)

«... de lo que se trata en realidad es de determinar material y no sólo formalmente quién realmente tiene la competencia y puede ejercerla en relación a la seguridad e higiene, ya que la responsabilidad penal, no puede olvidarse nunca, debe referirse a una actuación dolosa o imprudente, y nunca por una determinada pertenencia a un órgano de representación o por la detectación de la titularidad formal de la empresa lo que vendría a constituir nada menos que una responsabilidad objetiva», pues, como concluye «la posición de garante no se deriva de una relación jerarquizada entre sujetos sino de su relación objetiva con los hechos».

Descripción del tratamiento normativo a la expresión “instrucciones” que debe impartir el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

El vocablo “instrucciones” significa, según el DRAE: “4. Conjunto de reglas o advertencias para algún fin. Ú. m. en pl.”

Las instrucciones que el coordinador en materia de seguridad y salud ha de impartir, constituyen un elemento significativo de su actividad, que hace necesario investigar como nace en el Ordenamiento Jurídico y obliga, ante la falta de precisión, a una interpretación basada en los principios de racionalidad del legislador y congruencia de las normas.

La legislación europea reguladora se inicia con Directiva del Consejo de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (89/391/CEE), en la que el obligado a dar las instrucciones sobre los riesgos de la actividad, del propio centro de trabajo y de los derivados de las situaciones de emergencia, es el empleador como deudor universal de la seguridad y la integridad del trabajador. Así queda de manifiesto en

DIRECTIVA DEL CONSEJO de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (89/391/CEE)

“Artículo 6

Obligaciones generales de los empresarios

1. En el marco de sus responsabilidades, el empresario adoptará las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, incluidas las actividades de prevención de los riesgos profesionales, de información y de formación, así como la constitución de una organización y de medios necesarios.

El empresario deberá velar para que se adapten estas medidas a fin de tener en cuenta el cambio de las circunstancias y tender a la mejora de las situaciones existentes.

2. El empresario aplicará las medidas previstas en el párrafo primero del apartado 1 con arreglo a los siguientes principios generales de prevención

i) dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

Artículo 8

Primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación de los trabajadores, riesgo grave e inminente

3. El empresario deberá:

b) adoptar las medidas y dar las instrucciones que, en caso de peligro grave, inminente y que no pueda evitarse, permitan a los trabajadores interrumpir su actividad y/o ponerse a salvo abandonando inmediatamente el lugar de trabajo;

Artículo 12

Formación de los trabajadores

1. El empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación a la vez suficiente y adecuada en materia de seguridad y de salud y, en particular en forma de informaciones e instrucciones, con motivo de:

- su contratación,*
- una mutación o cambio de función,*
- la introducción o cambio de un equipo de trabajo,*
- la introducción de una nueva tecnología,*

y específicamente centrada en su puesto de trabajo o en su función.

2. El empresario deberá garantizar que los trabajadores de las empresas exteriores que intervengan en su empresa o establecimiento hayan recibido las instrucciones pertinentes en lo que respecta a los riesgos para la seguridad y la salud durante su actividad en su empresa y/o establecimiento.

Obligaciones de los trabajadores

Artículo 13

1. Competerá a cada trabajador velar, según sus posibilidades, por su seguridad y su salud, así como por las de las demás personas afectadas, a causa de sus actos u omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones de su empresario”

La transposición al Derecho Positivo Español de la anterior Directiva se ha materializado en la conocida como Ley de Prevención de Riesgos Laborales donde se mantiene la obligación de impartir las instrucciones en materia de prevención, seguridad y salud laboral por el empleador, citándose casi literalmente al texto europeo.

LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Esta disposición contempla lo relativo a las instrucciones relacionadas con los riesgos laborales de la siguiente manera:

Artículo 15:

Principios de la acción preventiva

El empresario aplicará las medidas que integran el deber general de prevención previsto en el artículo anterior, con arreglo a los siguientes principios generales:

Dar las debidas instrucciones a los trabajadores

Artículo 21:

Riesgo grave e inminente

Cuando los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un riesgo grave e inminente con ocasión de su trabajo, el empresario estará obligado a:

Adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que, en caso de peligro grave, inminente e inevitable, los trabajadores puedan interrumpir su actividad y, si fuera necesario, abandonar de inmediato el lugar de trabajo.

Artículo 24:

Coordinación de actividades empresariales

El empresario titular del centro de trabajo adoptará las medidas necesarias para que aquellos otros empresarios que desarrollen actividades en su centro de trabajo reciban la información y las instrucciones adecuadas, en relación con los riesgos existentes en el centro de trabajo y con las medidas de protección y prevención correspondientes, así como sobre las medidas de emergencia a aplicar, para su traslado a sus respectivos trabajadores.

Artículo 29:

Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos

...de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario.

Utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste.

La Reforma del Marco Normativo de la prevención de los Riesgos laborales del año 2003, procede a tipificar los sujetos y las infracciones de carácter administrativo mediante modificación del contenido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, y en lo que a la materia de la que nos estamos ocupando se refiere, las instrucciones, establece lo siguiente:

LEY 54/2003, DE 12 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DEL MARCO NORMATIVO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

“CAPÍTULO II

Modificaciones que se introducen en la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto

Artículo noveno. Sujetos responsables y concepto de infracción.

«14. No adoptar el empresario titular del centro de trabajo las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos existentes y las medidas de protección, prevención y emergencia, en la forma y con el contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales.»

Siete. Se añade un nuevo apartado 24 con la siguiente redacción:

«24. En el ámbito de aplicación 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, el incumplimiento de las siguientes obligaciones correspondientes al promotor:

No adoptar las medidas necesarias para garantizar, en la forma y con el alcance y contenido previstos en la normativa de prevención, que los empresarios que desarrollan actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia.

Uno. El apartado 8 queda redactado de la siguiente forma:

«8. No adoptar el promotor o el empresario titular del centro de trabajo, las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciban la información y las instrucciones adecuadas, en la forma y con el contenido y alcance establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.»

LA DIRECTIVA 92/57/CEE DEL CONSEJO de 24 de junio de 1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)

Esta Directiva Específica constituye el elemento a transponer a nuestro Derecho Interno lo relacionado con la prevención de los riesgos laborales presentes en el ámbito de la construcción.

Puede considerarse singular el hecho de que esta disposición no contempla en su texto referencia alguna a instrucciones, sin duda porque deja claro que su carácter específico queda sometido en todos sus términos a denominada Directiva Marco (89/391/CEE) más arriba comentada.

R.D. 1627/1997, DE 24 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE ESTABLECEN DISPOSICIONES MÍNIMAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN.

Este Real Decreto es el producto de la transposición de la Directiva 92/57/CEE, de cuyo contenido se separa de forma notable y a nuestro juicio desvirtúa tanto el texto como el espíritu de la misma. La justificación de esta manifestación no tiene cabida en este trabajo, pero esta desviación constituye el origen de las dificultades con las que se encuentran los coordinadores de las actividades preventivas de las empresas.

Por lo que se refiere a las instrucciones introduce cuatro referencias, que son:

“Artículo 11.

Obligaciones de los contratistas y subcontratistas.

Informar y proporcionar las instrucciones adecuadas a los trabajadores autónomos sobre todas las medidas que hayan de adoptarse en lo que se refiere a su seguridad y salud en la obra.

Y de forma pasiva:

Atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa.

Artículo 12.

Obligaciones de los trabajadores autónomos.

Los trabajadores autónomos estarán obligados a:

Atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa.

Artículo 19.

Información a la Autoridad Laboral.

Añadido por el Real Decreto 604/2006, en concreto por el artículo 2:

Cuando, como resultado de la vigilancia, se observe un deficiente cumplimiento de las actividades preventivas, las personas a las que se asigne la presencia (se refiere a los recursos preventivos) 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.

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.

Esta disposición cumple la misión de desarrollar reglamentariamente parte del contenido de la denominada Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y más concretamente lo relacionado con la coordinación de las acciones preventivas de las empresas concurrentes en un centro de trabajo.

De lo que dispone, refiriéndose concretamente a las instrucciones, interesa resaltar que el obligado es el empresario en todos los casos salvo en las obras en las que explicable el RD 1627/97, de condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, que ha de ser el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, y resaltar también que entre las funciones de la persona o las personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas está la de impartir a las empresas concurrentes las instrucciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, es decir las de coordinar.

Lo relacionado con las instrucciones se trata en este reglamento de la siguiente manera:

“Exposición de motivos

El capítulo III, que desarrolla el apartado 2 del artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, está centrado en el papel del empresario titular del centro donde se lleven a cabo las actividades de los trabajadores de dos o más empresas. El empresario titular debe cumplir, debido a su condición de persona que ostenta la capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo, determinadas medidas en materia de información e instrucciones en relación con los otros empresarios concurrentes.

Artículo 8. Instrucciones del empresario titular.

Recibida la información a que se refiere el artículo 4.2, el empresario titular del centro de trabajo, cuando sus trabajadores desarrollen actividades en él, dará al resto de empresarios concurrentes instrucciones para la prevención de los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y sobre las medidas que deben aplicarse cuando se produzca una situación de emergencia.

Las instrucciones deberán ser suficientes y adecuadas a los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y a las medidas para prevenir tales riesgos.

Las instrucciones habrán de proporcionarse antes del inicio de las actividades y cuando se produzca un cambio en los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes que sea relevante a efectos preventivos.

Las instrucciones se facilitarán por escrito cuando los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes sean calificados como graves o muy graves.

Artículo 9. Medidas que deben adoptar los empresarios concurrentes.

Las instrucciones a que se refiere el artículo 8 dadas por el empresario titular del centro de trabajo deberán ser cumplidas por los demás empresarios concurrentes.

Los empresarios concurrentes deberán comunicar a sus trabajadores respectivos la información y las instrucciones recibidas del empresario titular del centro de trabajo en los términos previstos en el artículo 18.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

*Artículo 11. Relación no exhaustiva de medios de coordinación.
La impartición de instrucciones.*

*Artículo 14. Funciones de la persona o las personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas
Impartir a las empresas concurrentes las instrucciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones*

Disposición adicional primera. Aplicación del real decreto en las obras de construcción.

Las instrucciones del artículo 8 se entenderán cumplidas por el promotor mediante las 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.”

Esta traslación de obligación es verdaderamente intencionada, dirigida a polarizar en el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra las responsabilidades propias del titular del centro de trabajo o del promotor de la obra.

Se pueden suponer fácilmente las razones de esta traslación interesada.

LEY 32/2006, de 19 octubre, REGULADORA DE LA SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Esta reciente Ley se circunscribe estrictamente al ámbito de la construcción y entre otras cuestiones, trata la existencia de determinados soportes documentales que evidencien que la coordinación de las actividades preventivas de las empresas se ha llevado a cabo.

Las instrucciones impartidas por el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra deben quedar reflejadas, o al menos referenciadas, en el denominado Libro de Subcontratación, según lo establecido en su:

Artículo 8. Documentación de la subcontratación.

1. En toda obra de construcción, incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, cada contratista deberá disponer de un Libro de Subcontratación.

En dicho libro, que deberá permanecer en todo momento en la obra, se deberán reflejar, por orden cronológico desde el comienzo de los trabajos, todas y cada una de las subcontrataciones realizadas en una determinada obra con empresas subcontratistas y trabajadores autónomos, su nivel de subcontratación y empresa comitente, el objeto de su contrato, la identificación de la persona que ejerce las facultades de organización y dirección de cada subcontratista y, en su caso, de los representantes legales de los trabajadores de la misma, las respectivas fechas de entrega de la parte del plan de seguridad y salud que afecte a cada empresa subcontratista y trabajador autónomo, así como las instrucciones elaboradas por el coordinador de seguridad y salud para marcar la dinámica y desarrollo del procedimiento de coordinación establecido, y las anota-

ciones efectuadas por la dirección facultativa sobre su aprobación de cada subcontratación excepcional de las previstas en el artículo 5.3 de esta Ley.

Esta explícita finalidad de las instrucciones impartidas por el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, puede entrar en conflicto con el artículo 8 del R.D 171/2003 y su disposición adicional primera, arriba mencionados.

Esta situación incrementa la dificultad para que el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra se posicione a cubierto de responsabilidades que traen su causa en la imprecisión del texto literal de la norma.

Madrid, abril 2007

Rafael Anduiza Arriola
Arquitecto Técnico

Pilar C. Izquierdo Gracia
Dra. en Derecho.

Profesores Titulares de E. U. Arquitectura Técnica de la Universidad Politécnica de Madrid