

# LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES\*

**EDUARDO MARTÍN TOVAL**

*Inspector de Trabajo y Seguridad Social  
Málaga*

## **EXTRACTO**

El estudio del art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sobre el régimen y distribución de obligaciones y responsabilidades en orden a salvaguardar la salud de los trabajadores intervinientes en los fenómenos de descentralización productiva es el eje central de este trabajo. Partiendo del Informe del Consejo Económico y Social y del marco jurídico general aplicable, se analizan los presupuestos y definiciones incluidos en el precepto, a fin de poner de manifiesto la necesidad de aunar criterios en orden a una aplicación homogénea de la norma.

Su aplicación en el concreto sector de la construcción, donde la aparición de figuras inéditas en otras ramas productivas, como la del promotor, centra también buena parte del estudio, debido a la singularidad de su aplicación en uno de los espacios en los que se concentran buena parte de la siniestralidad de más alto grado en el conjunto de nuestro sistema

---

\* Ponencia presentada en las III Jornadas Técnicas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Marbella (Málaga), abril de 2003.

## ÍNDICE

1. Introducción
2. Los deberes de coordinación: 2.1. Un único supuesto y diversas situaciones: 2.1.1. Unificación de criterios sobre conceptos presentes en la norma; 2.1.2. Los sujetos obligados; 2.1.3. Contenidos del deber de coordinación. 2.2. Otras situaciones específicas
3. La responsabilidad: 3.1. Responsabilidad por incumplimiento de la coordinación horizontal; 3.2. Responsabilidad por incumplimiento de la coordinación vertical; 3.3. Responsabilidad por incumplimiento del deber de vigilancia; 3.4. Otras responsabilidades
4. El artículo 24 LPRL y el sector de la construcción

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos que en los últimos tiempos (desde la segunda mitad del siglo pasado) ha afectado, y seguirá afectando, de manera más decisiva a las relaciones de trabajo en general y a la prevención de los riesgos laborales en particular, es el de la llamada “descentralización productiva”, en sus diversas formas.

En nuestro país, la evolución del contenido normativo del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores desde su inicial redacción de 1980 hasta la vigente tras la Ley 12/2001 es buena muestra de la preocupación del legislador por ese fenómeno.

En el ámbito de la seguridad y salud laboral, el reciente Informe del Consejo Económico y Social sobre los “Riesgos laborales y su prevención” (febrero de 2001), sitúa como uno de los motivos de los altos niveles de siniestralidad de nuestro mundo laboral lo que denomina “un mercado fragmentado”, es decir, descentralización de la producción, proliferación de centros de trabajo menores, de fragmentación empresarial y/o productiva, de la subcontratación. Hasta el punto de que varias de sus propuestas inciden directamente en esta situación:

- Estudiar las relaciones de cooperación o subordinación entre empresas, así como sus efectos para la organización del trabajo en cada una de esas unidades, que, a su vez, determinarán las condiciones laborales imperantes, y su relación con un mayor o menor riesgo de accidentes.

- Prestar atención especial, dentro de estos estudios, a la regulación actual de las subcontrataciones y la de las ETT.

- Establecer en caso de prestación de actividad de varias empresas en un mismo centro, un deber general de prevención del titular del centro de trabajo, y homogeneizar el régimen de exigencia de responsabilidad en todos los supuestos en que la ley exige coordinación de actividades empresariales, de modo que las empresas usuarias que tienen trabajadores cedidos por ETT no sólo respondan por sus obligaciones directas respecto de los trabajadores en misión, sino que resulten responsables solidarias, como se establece en el caso de contratas y subcontratas, del incumplimiento de los deberes propios de la ETT.

- Extender el régimen de deberes de coordinación entre ETT y empresa usuaria, contenido en el RD 216/1999, a contratas y subcontratas y empresa principal.

- Introducir un deber general de prevención del responsable último del centro de trabajo en el que prestan actividad varias empresas, así como garantías de efectivo cumplimiento de las responsabilidades solidarias en los supuestos de concurrencia de varias empresas (pudiendo declararse nulos y sin efecto los pactos de exención parcial o total que pudieran suscribirse entre los titulares de las empresas principales, contratas y subcontratas).

La Mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales tiene entre sus propuestas la de elaborar un texto de desarrollo reglamentario del artículo 24 de la LPRL.

El proyecto de Guía Técnica del INSHT sobre el RD 1627/1997 dedica mucho de su esfuerzo a la figura del promotor en la obra y a la coordinación de actividades empresariales en la misma.

Más modestamente, en nuestro ámbito territorial, la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social han puesto en común sus criterios en la aplicación del artículo 24 de la LPRL, particularmente en el ámbito de las obras de construcción.

Los precedentes de la regulación contenida en el artículo 24 LPRL son bien conocidos:

- *Internacionalmente*, el artículo 17 del Convenio nº 155 de la O.I.T., de 22 de junio de 1981, sobre Seguridad y Salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, establece que “siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio”.

De otro lado, el artículo 6º.4 de la Directiva 89/391/CEE, 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, prevé que “sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios deberán cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, la higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes”.

- *En nuestro país*, el artículo 152.2 OGSHT de 9 de marzo de 1971 establecía que “la empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas del cumplimiento de las obligaciones que impone esta Ordenanza respecto a los trabajadores que aquellos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal”.

En tiempo posconstitucional, la LISOS de 7 de abril de 1988 cambia la anterior responsabilidad solidaria por la responsabilidad directa del empresario principal, al prever su artículo 40.2 que “los empresarios que contraten o subcontraten la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad responden del incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de seguridad e higiene durante el período de vigencia de la contrata, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo del empresario principal, aún cuando afecte a los trabajadores del contratista o subcontratista.

Por otro lado, el fenómeno de las contratas y subcontratas, de la coordinación de actividades preventivas y de las responsabilidades exigibles a las empresas incumplidoras de las normas vigentes, es seguramente uno de los más profusa e intensamente tratados por la doctrina y por la jurisprudencia. No siempre, como también es sabido, de forma coincidente, de manera que aún hoy se mantienen en uno y otro ámbito posiciones parcial o totalmente encontradas sobre algunas de las cuestiones más controvertidas.

Esta ponencia, por supuesto, no pretende integrar y resumir todo lo escrito en torno al artículo 24 LPRL. Tampoco situarse en el debate académico sobre la cuestión. Simplemente intenta describir el problema en todas sus diversas perspectivas y aportar posibles orientaciones de actuación de la Administración, tanto de la Inspección de Trabajo como de la Autoridad laboral, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de seguridad y salud (y, por ende, menor siniestralidad) en nuestro entorno laboral.

Aún cuando alguna referencia a los defectos o carencias de la norma serán inevitables, el eje de las páginas que siguen será el comentario de la norma y de su más adecuada, y jurídicamente aceptable, aplicación.

## 2. LOS DEBERES DE COORDINACIÓN

Por los antecedentes del artículo 24 LPRL, particularmente los internacionales, creo que la mejor manera de acercarse a la comprensión de la voluntad del legislador es desde una perspectiva integral de su contenido. De hecho, su rúbrica (“coordinación de actividades empresariales”) ya indica ese camino.

### 2.1. Un único supuesto y diversas situaciones

Todos los apartados del artículo hacen sin duda referencia a un mismo fenómeno: el de la coordinación de la prevención de riesgos laborales cuando concurren varias empresas. Aún cuando ciertamente las situaciones contempladas en ellos sean matizadamente diferentes. De manera que es posible (y no infrecuente) encontrar supuestos de coincidencia de actividades empresariales en los que son perfectamente detectables todas las situaciones que se describen en los diferentes apartados del artículo. El ejemplo más significado es sin duda el de las obras de construcción, pero no el único.

De hecho, creo que puede afirmarse (una parte de la doctrina así lo entiende) que los diferentes contenidos de los sucesivos apartados del artículo 24 expresan situaciones que, aún cuando pueden presentarse aisladas en la realidad, son superponibles. De modo que, al menos en los tres primeros apartados, se expresa una progresión en la descripción de las situaciones de coincidencia de actividades empresariales y en las obligaciones de coordinación que a cada una de ellas corresponden. Y, por ello, sólo la contemplación del conjunto puede ilustrar sobre el complejo entramado de obligaciones que a cada empresa se atribuye, con el objetivo pretendido por la norma de alcanzar un mayor nivel de seguridad y salud de todos los trabajadores intervinientes.

Simplificando, las diversas situaciones que contempla el artículo 24 podrían expresarse así:

a) Una primera en la que simplemente se describe la coincidencia en un mismo “centro de trabajo” de trabajadores de dos o más empresas.

b) La segunda avanza en la descripción, previendo la posibilidad de que el centro de trabajo tenga un “empresario titular”.

c) La tercera concreta el supuesto de que la presencia de esas diversas empresas en un centro de trabajo lo sea en razón de un título concreto: la contrata o subcontrata para la realización de obras o servicios de la “propia actividad” del empresario titular.

Los otros dos supuestos de la norma (utilización por los trabajadores de la empresa contratada o subcontratada de equipos o productos suministrados por la principal y presencia de trabajadores autónomos en el centro de trabajo) no expresan la progresión de las situaciones referidas en los tres primeros apartados, y deben considerarse como apéndices necesarios de la misma, para regular supuestos específicos en los que la coordinación también es exigible.

#### 2.1.1. Unificación de criterios sobre conceptos presentes en la norma

Una de las cuestiones que más ha ocupado (y sigue ocupando) a la doctrina y a la jurisprudencia es la estabilización de los conceptos que utiliza el artículo 24 para descri-

bir las diversas situaciones y para matizar la progresión entre ellas. No obstante seguir siendo un tema en gran parte abierto, creo que la aplicación de la norma exige un esfuerzo de concreción y de unificación de criterios sobre lo que en cada caso aparece como más plausible, dado el contenido de la doctrina y de la jurisprudencia y la experiencia de la práctica profesional. Es preciso, pues, un pronunciamiento expreso sobre lo que debe entenderse por cada uno de tales conceptos, porque caracterizan según la norma las respectivas situaciones y, en consecuencia, su coincidencia con la realidad será determinante de la exigencia de las respectivas obligaciones de coordinación a cada uno de las empresas intervinientes.

### **Centro de trabajo**

En los tres primeros apartados del artículo 24 el centro de trabajo ocupa una posición definitiva clara. Las empresas con obligación de coordinarse (en los diversos niveles que más adelante veremos) han de coincidir en un centro de trabajo. Es este quizás, el concepto más pacífico para la doctrina y la jurisprudencia.

Por la propia naturaleza de la normativa de prevención de riesgos laborales (que trasciende en alguna medida al derecho del trabajo en su concepción más tradicional) mayoritariamente se ha aceptado que no es aplicable a estos efectos el concepto de centro de trabajo definido en el artículo 1.5 ET. De otra parte, los precedentes normativos internacionales y comunitarios utilizan el concepto más genérico y extenso de “lugar de trabajo”, y lo mismo hace nuestro ordenamiento preventivo en el RD. 486/1997.

El definitivo asentamiento del criterio sobre lo que ha de entenderse por centro de trabajo a los efectos de la prevención de riesgos laborales lo propicia la jurisprudencia. Así, el Tribunal Supremo en la conocida Sentencia (en unificación de doctrina) de 18 de abril de 1992 se pronuncia decididamente por la identificación del “centro de trabajo” con “lugares, centros de trabajo, dependencias o instalaciones”. La Sentencia contempla los riesgos habidos en un poste de tendido eléctrico, que seguramente es un ejemplo extremo sobre lo que puede entenderse como centro de trabajo, y llega a afirmar que “aunque esas líneas se encuentran, lógicamente, en el campo y al aire libre, son sin duda instalaciones propias de dicha empresa, estando ésta obligada a cuidar de su adecuada conservación y buen estado, a fin de evitar cualesquiera de los daños o accidentes que los deterioros o desperfectos de las mismas pudieran ocasionar; de esto se desprende que una interpretación racional y lógica obliga a equiparar estas instalaciones a la idea de “centro de trabajo” que se maneja en los preceptos antes citados”. La Sentencia fue recurrida en amparo y confirmada en todos sus extremos por el Tribunal Constitucional en Sentencia 81/1995, de 5 de junio.

Así pues, por “centro de trabajo” ha de entenderse a los efectos del artículo 24 LPRL, utilizando expresiones de nuestro ordenamiento, “las áreas del centro de trabajo, edificadas o no, en las que los trabajadores deban permanecer o a las que puedan acceder en razón de su trabajo, ... incluidos ... los servicios higiénicos y locales de descanso, los locales de primeros auxilios y los comedores, ... (así como) ... las instalaciones de servicio o protección anejas a los lugares de trabajo” (artículo 2º RD 486/1997). Naturalmente que allí donde haya una definición específica deberá aplicarse la misma, como es el caso de las obras de construcción (artículo 2º.1.a) y anexo I RD1627/1997).

## **Titular del centro de trabajo**

Salvo en el caso de las obras de construcción, que se analiza al final, el concepto de titular del centro de trabajo no ha sido objeto de particulares análisis ni discrepancias. Al menos por lo que se refiere a la aplicación de las obligaciones de coordinación establecidas por el número 2 del artículo 24 LPRL.

Dados los criterios aplicados a la noción de “centro de trabajo”, es obligado entender también en sentido amplio el concepto de titular del mismo. Valdrá, pues, cualquier título jurídico sobre el centro de trabajo siempre que sitúe a ese empresario titular del centro en una posición preeminente sobre los restantes empresarios con actividad en el mismo.

## **Empresario principal**

Este concepto tiene trascendencia en la aplicación de las previsiones del apartado 3 del artículo 24, por la inexcusable referencia que supone el contenido del artículo 42.3 TRLISOS que es el que lo introduce.

Su definición parece pacífica. Es el empresario que contrata o subcontrata con otras empresas la realización de obras o servicios de su propia actividad que se desarrollarán en su centro de trabajo.

No obstante, como veremos, su identificación plantea dudas y problemas en el régimen de exigencia de responsabilidades y, particularmente, en el sector de la construcción por la presencia de la figura del promotor y la referencia al contratista como “empresario principal” (artículo 2º.1.h RD 1627/1997)

## **Propia actividad**

Aquí, sin duda, las discrepancias de criterio son mayores, tanto en el ámbito académico como en el jurisprudencial. De todas formas, la mayoría de los debates se centran en qué ha de entenderse por “propia actividad” a la hora de aplicar el artículo 42 ET, no siendo pacífico tampoco el debate sobre si tal concepto debe tener una interpretación unívoca en el ámbito laboral y de la seguridad social y en el de la prevención de riesgos laborales.

Sin pretender reproducir aquí in extenso las diferentes posiciones doctrinales y jurisprudenciales al respecto, creo debemos actuar con los parámetros de la más reciente jurisprudencia. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1995 y de 24 de noviembre de 1998 (ambas en unificación de doctrina) razonan que

“Para delimitar lo que ha de entenderse por propia actividad de la empresa, la doctrina mayoritaria entiende que son las obras o servicios que pertenecen al ciclo productivo de la misma, esto es, las que forman parte de las actividades principales de la empresa. Más que la inherencia al fin de la empresa, es la indispensabilidad para conseguirlo lo que debe definir el concepto de propia actividad. También la doctrina señala que nos encontraríamos ante una contrata de este tipo cuando de no haberse concertado ésta, las obras y servicios debieran realizarse por el propio empresario comitente so pena de perjudicar sensiblemente su actividad empresarial. En general la doctrina es partidaria de una aplicación “in extenso” del concepto de contrata correspondientes a la propia actividad de la empresa. Sólo quedarían fuera las obras o servicios contratados que estén desconectados de su finalidad productiva y de las actividades normales de la misma.

Con este criterio amplio se llega a la conclusión de que todo o casi todo lo que sea objeto de contrata estará normalmente relacionado con el desarrollo de la actividad a que se dedique

la empresa. No obstante, una interpretación absoluta y radicalmente amplia del concepto de “propia actividad” nos llevaría a no comprender la exigencia del supuesto de hecho contenido en el artículo 42 mencionado (ET). Si se exige que las obras y servicios que se contratan o subcontratan deben corresponder a la propia actividad empresarial del comitente, es porque el legislador está pensando en una limitación razonable que excluya una interpretación favorable a cualquier clase de actividad empresarial.

En consecuencia, como también ha reconocido la doctrina mencionada, la solución a la problemática apuntada, sólo puede venir dada por el examen cuidadoso y específico de cada supuesto concreto”.

O, en otras palabras,

Caben en principio dos interpretaciones de dicho concepto: a) la que entiende que propia actividad es la actividad indispensable, de suerte que integrarán el concepto, además de las que constituyen el ciclo de producción de la empresa, todas aquellas que resulten necesarias para la organización del trabajo; y b) la que únicamente integra en el concepto las actividades inherentes, de modo que sólo las tareas que corresponden al ciclo productivo de la empresa principal se entenderán “propia actividad” de ella. En el primer caso, se incluyen como propias las tareas complementarias. En el segundo, estas labores no “nucleares” quedan excluidas del concepto y, en consecuencia de la regulación del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores.

Como señala la sentencia de esta Sala de 18 de enero de 1995 “si se exige que las obras y servicios que se contratan o subcontratan deben corresponder a la propia actividad empresarial del comitente, es porque el legislador está pensando en una limitación razonable que excluya una interpretación favorable a cualquier clase de actividad empresarial” . Es obvio que la primera de las interpretaciones posibles anula el efecto del mandato del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores que no puede tener otra finalidad que reducir los supuestos de responsabilidad del empresario comitente. Por tanto ha de acogerse la interpretación que entiende que propia actividad de la empresa es la que engloba las obras y servicios nucleares de la comitente, entendiendo, de acuerdo con la sentencia referida que “nos encontraríamos ante una contrata de este tipo cuando de no haberse concertado ésta, las obras y servicios debieran realizarse por el propio empresario comitente so pena de perjudicar sensiblemente su actividad empresarial” .

Resumidamente tendríamos que:

- La inherencia al fin u objeto de la empresa y la indispensabilidad para conseguirlo son características mayoritariamente admitidas del concepto de propia actividad.
- Pese a ello, no puede aceptarse un criterio absoluto y radicalmente amplio del concepto.
- La propia actividad es la que engloba las obras y servicios nucleares de la comitente.
- En cualquier caso, debe estarse a las circunstancias de cada caso, que ha de ser objeto de análisis específico y cuidadoso.

De todas formas, debe tenerse en cuenta que este concepto de “propia actividad” es aplicable a las obligaciones de coordinación preventiva establecidas en el apartado 3 del artículo 24 LPRL (y a la responsabilidad solidaria consiguiente ex artículo 42.3 TRLISOS), de manera que en los supuestos en que no pudiera apreciarse su concurrencia siempre seguirían vigentes las obligaciones de los apartados 1 y 2 del artículo 24 y las respectivas responsabilidades.

### *2.1.2. Los sujetos obligados*

No está de más recordar que las obligaciones de coordinación establecidas en el artículo 24 LPRL son suplementarias de las que la misma Ley establece para todas las empresas, y

específicas en función del hecho de su coincidencia con otras empresas (de la misma o diferente actividad) en el mismo centro de trabajo.

Pues bien, cualquiera que sea su situación en el centro de trabajo, y el soporte jurídico de la misma, todas las empresas que prestan algún tipo de actividad en el mismo tienen obligaciones en materia de coordinación de prevención de riesgos laborales.

Ahora bien, esas obligaciones son diferentes en función de la situación de cada empresa y de la relación jurídica que mantengan en el centro de trabajo. En general, pueden distinguirse tres tipos de sujetos obligados:

Todas las empresas que desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo con trabajadores de sus plantillas.

El empresario titular del centro de trabajo.

El empresario titular del centro de trabajo que contrate o subcontrate con otros la realización de obras o servicios de su propia actividad para desarrollarlas en su centro de trabajo.

### *2.1.3. Contenidos del deber de coordinación*

#### **La llamada coordinación horizontal**

Todas las empresas coincidentes en un centro de trabajo deben cooperar en la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales.

El propio apartado 1 del artículo 24 explicita qué ha de entenderse por esta cooperación al expresar que “a tal fin establecerán:

- los medios de coordinación que sean necesarios en cuanto a la protección y prevención de riesgos laborales, y
- la información sobre los mismos a sus respectivos trabajadores”.

La utilización por la norma de las expresiones “cooperar” y “coordinación” ha podido inducir a alguna confusión interpretativa. La definición gramatical de estos términos aclara la cuestión. Cooperar es obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin; y coordinar es concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común. Es pues lógico idiomáticamente que el artículo 24 establezca en primer lugar el deber de cooperación (obrar junto a otros para un fin común), y después lo concrete, entre otras cosas, en los medios de coordinación (la puesta en común de medios, esfuerzos, etc., para la cooperación –acción común-). Pero, en cualquier caso, creo que la posible confusión la zanja el TRLISOS al establecer como tipos infractores “no adoptar ... las medidas de cooperación y coordinación necesarias...” (artículos 12.13 y 13.7).

Parece evidente que los medios de coordinación que sean necesarios incluyen en su contenido que todos los empresarios presentes en el centro de trabajo han de haber cumplido todas las obligaciones genéricas establecidas por el ordenamiento preventivo: organización de la gestión preventiva, evaluación de los riesgos propios, planificación de la prevención y actividades de prevención y protección relativas a los mismos, etc.

Pero además, todos los empresarios con trabajadores presentes en el centro de trabajo deben poner en conocimiento de las restantes empresas sus riesgos propios (y las medidas de prevención y protección consecuentes), y preocuparse por conocer los restantes riesgos laborales a que pueden estar sometidos sus trabajadores por el hecho de realizar su presta-

ción laboral en ese centro de trabajo común, así como las medidas de prevención y protección previstas para los mismos. En definitiva, informar y ser informados.

Y ello es así, porque un segundo nivel del contenido obligatorio de la norma es el deber de todos los empresarios presentes en el centro de trabajo de aplicar los medios de prevención y protección de todos los riesgos (propios o no) a que están sometidos sus trabajadores. De otra manera no se daría cumplimiento al mandato del artículo 24.1 de cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Y es aquello también lo que da sentido a la segunda obligación explícita de coordinación establecida en el artículo 24, y concretada en la información a los propios trabajadores. La obligación genérica de información preventiva ya la establece el artículo 18 de la Ley. Aquí lo que la norma pretende es extender tal información a los riesgos que, siendo o no propios de la actividad de cada una de las empresas presentes en el centro de trabajo, puedan afectar a los trabajadores que realizan su actividad en el mismo. Para ello, va de suyo que previamente todas las empresas presentes en el centro de trabajo han de tener conocimiento de los riesgos que no les son propios y de su prevención y protección.

Parece claro asimismo que las “medidas de emergencia” del artículo 20 de la Ley han integrar necesariamente el contenido de esa obligación general de coordinación para todas las empresas presentes en el centro de trabajo.

Aquí ha de tenerse en cuenta que para facilitar la consulta y participación de los trabajadores en estas tareas de coordinación preventiva, el artículo 39.3 de la Ley prevé, aunque sólo sea a nivel de posibilidad, la coordinación de los representantes de los trabajadores de las diferentes empresas presentes en el centro de trabajo.

Igual pretensión orientadora de un mejor cumplimiento de la coordinación interempresarial tiene el contenido del artículo 21.1 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RD 39/1997) al establecer la posibilidad de que esas empresas que “desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial” puedan constituir un servicio de prevención mancomunado.

### **La llamada coordinación vertical**

Aquí la norma da un paso más y establece las obligaciones del titular del centro de trabajo para facilitar la coordinación.

“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”.

El texto de la norma es claro y preciso aunque, como veremos más adelante, alguna confusión introduce aquí el tipo correspondiente del TRLISOS (artículos 12.14 y 13.8) al reducir la infracción a “no informar...”.

La obligación establecida por el artículo 24.2 para los titulares de los centros de trabajo no se reduce, como ha defendido algún sector de la doctrina, a la información y a la instrucción. Va mucho más allá al precisar que deben adoptar las medidas necesarias para que los otros empresarios reciban la información y las instrucciones adecuadas. De alguna manera convierte al titular del centro de trabajo en el impulsor, mantenedor y garante de la coordinación interempresarial. (En este sentido los artículos 6 y 7 del borrador conocido de

RD de desarrollo del artículo 24 LPRL establecen la figura del “coordinador de actividades preventivas” nombrado por el titular del centro de trabajo. Esta es asimismo la razón de ser de los Coordinadores de seguridad y salud del RD 1627/1997)

Esa obligación de impulso de la coordinación se concreta en hacer posible que todos los empresarios presentes en el centro de trabajo reciban información e instrucciones adecuadas en relación a

- los riesgos existentes en el centro de trabajo (hay que entender que los propios del centro y los que aportan las actividades del conjunto de empresas presentes)
- las medidas de protección y prevención correspondientes, y
- las medidas de emergencia.

Por supuesto, se reitera en este apartado 2 del artículo 24 que el objetivo de todo ello es la seguridad y salud de los trabajadores y, por ello, toda la información e instrucciones recibidas por los empresarios del centro deben trasladarla a sus trabajadores.

Conviene recordar aquí que las previsiones de este apartado 2 del artículo 24 no sólo no son contradictorias con las del apartado 1 (coordinación horizontal), sino que normalmente (salvo en los supuestos en que no resulte identificable un titular del centro de trabajo) son necesariamente complementarias.

### **El deber de vigilancia**

Un nuevo paso da la norma de coordinación (artículo 24.3) cuando las empresas presentes en el centro de trabajo realizan, mediante contrata o subcontrata, obras o servicios de la propia actividad del comitente, titular del centro.

En este supuesto, no basta con que la empresa titular del centro cumpla las obligaciones de coordinación vertical que se han referido antes. Además deberá “vigilar el cumplimiento por los contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales”. Por lo ya dicho, este deber de vigilancia coexiste con las obligaciones de impulso de la coordinación del empresario titular del centro de trabajo (24.2) y con las de cooperación y coordinación de todas las empresas presentes en el mismo (24.1).

¿En qué consiste este deber de vigilancia? O, dicho de otro modo, ¿hasta dónde llega?

Tampoco es ésta una cuestión pacífica en la doctrina. En mi criterio los límites periféricos o no nucleares del deber de vigilancia se deducen claramente de la norma, si bien en este caso es preciso acudir al contenido del artículo 42.3 TRLISOS para completar lo establecido por el 24.3 LPRL:

- los sujetos vigilados son los contratistas y subcontratistas,
- siempre que realicen obras o servicios de la propia actividad del comitente,
- desarrollen su actividad en el centro de trabajo de éste,
- y se mantenga vigente la contrata.

Es en relación al contenido nuclear del deber de vigilancia (¿qué es lo que se debe vigilar?) cuando surgen las posiciones diferenciadas. En una primera aproximación también se acepta por todos que el comitente debe vigilar el cumplimiento por parte de las contratas y subcontratas de la normativa de prevención de riesgos laborales en relación a los trabajadores que ocupen en el centro de trabajo de aquél. Mas los problemas surgen cuando se hace necesario concretar cuáles de las muchas obligaciones que impone esa normativa preventiva deben ser objeto de vigilancia por el comitente.

Pues bien, en mi criterio, la redacción de uno y otro precepto (24.3 LPRL y 42.3 TRLI-SOS) no deja lugar a dudas. El contenido del deber de vigilancia del comitente es absoluto respecto al cumplimiento por contratistas y subcontratistas de “las obligaciones que les impone la LPRL en relación con los trabajadores que ocupen en el centro de trabajo de aquél” y mientras presten servicios en el mismo. Dicho de otra manera, esos preceptos no establecen límites respecto a la naturaleza de las obligaciones preventivas de contratistas y subcontratistas que deben ser objeto de vigilancia.

La traducción a la realidad diaria de este criterio es que, a mi entender, el comitente titular del centro de trabajo no sólo debe vigilar que se mantengan las protecciones colectivas y se utilicen por los trabajadores de las contratistas y subcontratistas las protecciones individuales frente a los riesgos existentes, o, en otras palabras, que las condiciones materiales de trabajo sean seguras. Sino que ha de extender su celo a que los trabajadores de tales contratistas y subcontratistas estén integrados en el sistema general de gestión de la prevención de sus empresarios, hayan sido debidamente formados e informados, tengan garantizada la vigilancia de la salud, etc. En suma, creo que los comitentes deben vigilar que las empresas contratadas y subcontratadas cumplen respecto a los trabajadores que emplean en sus centros de trabajo y mientras presten servicio en los mismos todas las obligaciones impuestas por la LPRL.

Y ello porque si el legislador hubiera querido establecer un ámbito reducido para ese deber de vigilancia (por ejemplo, a sólo las condiciones seguras de trabajo), lo habría hecho. Por ello hay que entender que el sentido final de esta norma es asegurar que el deber de protección del artículo 14.2 LPRL, en la amplia proyección que le da la ley, sea plenamente efectivo para los trabajadores de las contratistas y subcontratistas. Pero además, parafraseando a un autor (no coincidente, por lo demás, con la tesis que aquí defiendo), “porque no cabe la menor duda de que la norma del artículo 24.3 LPRL –y su concordante artículo 42.3 TRLI-SOS- es una norma profiláctica, dirigida a evitar que en los supuestos de descentralización menos justificables se menoscaben” los derechos a la protección integral de la seguridad y salud de los trabajadores.

Ello es particularmente perceptible en el sector de la construcción, en el que el fenómeno de la contratación y subcontratación está tan extendido. Lo habitual es, además, que la gran mayoría de los trabajadores intervinientes en la obra (cualquiera que sea su empleador, pero especialmente si es contratista o subcontratista) tengan suscrito un contrato de trabajo de duración determinada para la realización de esa obra. Su adscripción a la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de sucesivos contratos, es pues temporal: para esa concreta obra. En el período de tiempo que dure la obra, su empleador (contratista o subcontratista) habrá de dar cumplimiento respecto a esos trabajadores a todas las obligaciones que la ley establece, entre ellas, cómo no, las de vigilancia de la salud, formación e información, etc., aparte las particulares relativas a las condiciones materiales de trabajo. Es de toda lógica (aparte los anteriores argumentos de índole legislativa) que el deber de vigilancia del empresario comitente se extienda al cumplimiento por parte de las contratistas y subcontratistas de todo ese conjunto de obligaciones preventivas respecto a unos trabajadores que, en principio, sólo van a trabajar para esos empleadores y bajo la égida de ese comitente en esa obra.

Una reciente Sentencia de 20 de marzo de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña abona el criterio que aquí se mantiene respecto al contenido del deber de vigilancia del comitente.

“No cabe duda que en el caso de autos, la conducta que mantuvo ... (la empresa principal) ... fue decisiva en la producción del accidente... Debíó supervisar la ejecución de las

subcontratas en cuanto al cumplimiento de las medidas de seguridad, ya que consta con la calidad de hecho probado en la fundamentación jurídica de las sentencias que las empresas no acreditaron que el actor tuviese formación adecuada, ni tampoco que se hubieran dado directrices expresas sobre el protocolo a seguir...”

## **2.2. Otras situaciones específicas**

Como decía más arriba, el núcleo básico de la “coordinación de actividades empresariales” regulada por el artículo 24 LPRL se encuentra en sus tres primeros apartados. Los números 4 y 5 regulan, como pretendiendo cerrar el círculo de posibles situaciones de relaciones interempresariales, por un lado los supuestos de utilización por los trabajadores de la empresa contratada o subcontratada de equipos o productos suministrados por la empresa principal cuando los usan fuera del centro de trabajo de esta última, y, por otro, la presencia de trabajadores autónomos en el centro de trabajo.

Para la primera de las situaciones, por remisión al artículo 41.1 LPRL, establece la obligación del empresario principal de proporcionar a los contratistas o subcontratistas la información necesaria para que la utilización y manipulación de la maquinaria, equipos, productos, materias primas y útiles de trabajo se produzca sin riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, así como para que los contratistas y subcontratistas puedan cumplir con sus obligaciones respecto de los trabajadores a su servicio.

Por lo que hace a la presencia de trabajadores autónomos en el centro de trabajo, la redacción del apartado 5 del artículo 24 (“los deberes de cooperación y de información e instrucción recogidos en los apartados 1 y 2 serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo”) ha hecho concluir a algunos que estos trabajadores autónomos son sólo beneficiarios de las actividades de coordinación (horizontal y vertical) reguladas en dichos apartados y, en ningún caso, obligados a su establecimiento y mantenimiento. Si esto puede resultar plausible respecto a la llamada coordinación vertical, a mí me parece evidente que las obligaciones de coordinación horizontal (y, en particular, la cooperación) son plenamente exigibles a estos trabajadores autónomos. La inclusión de los “trabajadores por cuenta propia” en los tipos del TRLISOS que refieren las infracciones por el incumplimiento de sus obligaciones en la materia, zanja definitivamente la cuestión. (En este mismo sentido apunta el borrador de RD de desarrollo del artículo 24, en su artículo 10)

## **3. LA RESPONSABILIDAD**

Vaya por delante que estas consideraciones sólo se referirán expresamente a las responsabilidades administrativas por el incumplimiento de las diferentes obligaciones de coordinación que establece el artículo 24 LPRL. Naturalmente que muchas de las afirmaciones que seguirán podrían ser trasladadas al ámbito de otras responsabilidades, particularmente las de recargo en las prestaciones consecuentes a accidentes o enfermedades laborales, pero la perspectiva desde la que se afronta la cuestión y el desarrollo que se hará de sus diferentes aspectos se centra exclusivamente en la exigencia de responsabilidad administrativa por los correspondientes incumplimientos.

### **3.1. Responsabilidad por incumplimiento de la coordinación horizontal**

Los artículos 12.13 y 13.7 TRLISOS califican como graves y muy graves (en el caso de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales) las infracciones de los empresarios que desarrollen su actividad en un mismo centro de trabajo e incumplan “las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales”.

En una primera aproximación parece que esta exigencia de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones de coordinación no debiera plantear problemas interpretativos ni de aplicación. Los elementos fundamentales que definen la obligación de coordinación horizontal en el artículo 24.1 LPRL (cooperación y coordinación) se encuentran presentes en los tipos.

Sin embargo, por algunos se ha planteado que los tipos infractores referidos “establecen probablemente una infracción única cuyo autor es un colectivo”. De tal afirmación, cuyo fundamento no desarrollan excesivamente, extraen la conclusión de que es de aplicación la regla de responsabilidad solidaria establecida por el artículo 130.3, párrafo primero de la Ley 30/1992 (“cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan”).

A mi entender este planteamiento no puede sostenerse.

Primero, porque de la lectura conjunta y coordinada de los tipos infractores que comentamos y de la obligación de coordinación horizontal establecida en el artículo 24 no se desprende como ineluctable la consecuencia de que nos encontramos ante una obligación de carácter colectivo y cuyo incumplimiento, por tanto, sólo puede ser objeto de imputación asimismo colectiva, es decir, solidaria. El hecho de que el resultado querido por la norma sea la coordinación y la cooperación, y que éstas supongan respectivamente como dijimos “la puesta en común de medios, esfuerzos, etc., para la cooperación” y “obrar junto a otros para un fin común”, no conduce necesariamente a que las actuaciones contrarias de los diferentes sujetos deban ser objeto inexcusablemente de un reproche colectivo o, en términos jurídicos, solidario. La norma obliga a que todos y cada uno de los empresarios con actividad en un centro de trabajo cooperen y se coordinen para obtener los mayores niveles de seguridad y salud de sus trabajadores. En consecuencia, aquel o aquellos que no lo hagan infringen la norma y deben ser sancionados, pero la responsabilidad es directa de cada infractor.

Pero es que además, creo que nuestro ordenamiento jurídico no permite la extensión de la responsabilidad solidaria más allá de las situaciones para las que se haya previsto expresamente por la norma. Es cierto que la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 despeja las dudas sobre la admisibilidad de la responsabilidad solidaria en el derecho administrativo sancionador, pero siempre que la misma se encuentre establecida en una norma de rango suficiente. Y la previsión antes citada del artículo 130.3 de la Ley 30/1992 lo confirma, pues este propio precepto tiene un párrafo segundo que remite a la ley para la aceptación de la solidaria responsabilidad: “serán responsables ... solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

Por otro lado, la prescripción del artículo 1090 del Código Civil es tajante: “las obligaciones derivadas de la ley no se presumen. Sólo son exigibles las expresamente determinadas en este Código o en las leyes especiales, y se regirán por los preceptos de la Ley que las hubiere establecido”. Y si ello no fuera suficiente, el propio Código regula de forma muy restrictiva las obligaciones del carácter solidario en su artículo 1137. No basta “la concurrencia de dos o más acreedores o de dos o más deudores en una sola obligación” para que la misma exista. Sólo habrá lugar a la responsabilidad solidaria “cuando la obligación expresamente lo determine”.

En suma, a mi entender, la aplicación de la potestad administrativa sancionadora en este supuesto de infracción de las normas de coordinación horizontal ha de basarse en la imputación directa de responsabilidad a cada uno de los empresarios que las incumplan, y en ningún caso cabe la imputación de responsabilidad solidaria.

### **3.2. Responsabilidad por incumplimiento de la coordinación vertical**

Los tipos aquí aplicables son los contenidos en los artículos 12.14 y 13.8 TRLISOS que califican como infracciones graves y muy graves (de nuevo en el caso de actividades peligrosas o con riesgos especiales) las conductas consistentes en “no informar ... el empresario titular del centro de trabajo, a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia”.

Como adelanté, en este caso sí se evidencia una notoria insuficiencia de los tipos infractores en relación a las obligaciones de coordinación vertical impuestas por el artículo 24 LPRL. Todo lo que, a mi entender, es una razonable descripción (en el apartado 2 del artículo 24) de las obligaciones de impulso y garantía de la coordinación interempresarial asignadas al empresario titular del centro (o, en palabras del autor al que antes parafraseé, “es fundamentalmente al titular del centro de trabajo a quien corresponde el diseño y ejecución de la política de prevención en el centro de trabajo”), se diluye y desfigura en la expresión única utilizada por los tipos infractores: “no informar...”

Pese a ello, en mi criterio, a falta de mejor norma y entretanto no se pronuncie al respecto la jurisprudencia, creo que debe hacerse una lectura compartida de los tipos descritos en los preceptos del TRLISOS y de las obligaciones de coordinación vertical contenidas en el artículo 24.2 LPRL. Curiosamente no he encontrado (o sabido encontrar) posiciones doctrinales que pongan en cuestión, siquiera sea matizadamente, la aplicabilidad de los referidos tipos a todas las conductas infractoras de las obligaciones más prolijamente descritas en el artículo 24.

### **3.3. Responsabilidad por incumplimiento del deber de vigilancia**

El incumplimiento del deber de vigilancia no se configura en nuestro ordenamiento como un tipo infractor independiente. Y parece lógico que así sea. Si el deber de vigilancia tiene por objeto que los sujetos (contratas y subcontratas) sometidos al celo del vigilante (empresario principal) cumplan las obligaciones impuestas por la LPRL, sólo debe imputarse responsabilidad al empresario principal si las contratas y subcontratas incumplen sus obligaciones.

Por tanto, la imputación de responsabilidad al empresario principal sólo puede tomar cuerpo si se constata un incumplimiento específico del contratista o subcontratista en el ámbito de lo que antes denominé los límites periféricos y nucleares del deber de vigilancia.

En suma, la sanción que el legislador ha querido establecer para el empresario principal que incumple su deber de vigilancia es la imputación de responsabilidad solidaria por los incumplimientos de aquellos que debía vigilar. Y aquí lo hace expresamente a través del artículo 42.3 TRLISOS.

Para ello, bastará poder constatar (y a veces no resulta fácil) que existe el incumplimiento del contratista, que la obra o servicio realizada por el contratista sea de la propia actividad del empresario principal, que aquel incumplimiento se produzca en el centro de trabajo de éste, que afecte a trabajadores de la plantilla del contratista que prestan su actividad en dicho centro, y que la contrata esté vigente en el momento en que se produce el incumplimiento. Como vimos, el concepto más vidioso es el de propia actividad.

Pero la cuestión más debatida (y dudosa si se quiere) en esta fase de consideraciones sobre la responsabilidad por incumplimiento del deber de vigilancia es la relativa a la determinación de los responsables en los casos de cadenas de contratas, tan frecuentes en determinados sectores (construcción, particularmente). Como es sabido, la doctrina se ha escindido en posiciones bien diferenciadas a favor y en contra del encadenamiento de la responsabilidad solidaria de todos los empresarios que integran la cadena de contratación y subcontratación. Sin duda la referencia, tanto de la LPRL como del TRLISOS, a contratistas y subcontratistas ha inducido el debate.

A mi entender, la opción correcta es la que niega la posibilidad del encadenamiento de responsabilidades. Los motivos que me llevan a afirmación tan taxativa se pueden deducir de los posicionamientos que he ido adoptando en esta particular lectura del artículo 24 LPRL. Efectivamente, este precepto contempla la situación de coincidencia de una diversidad de empresas en un mismo centro de trabajo y atribuye a unas y otras obligaciones de coordinación con el objetivo de conseguir una mayor protección de los trabajadores que prestan servicios en dicho centro. En general, a todas esas empresas les impone obligaciones de cooperación y coordinación (apartado 1). Al empresario titular del centro le atribuye el impulso y la dirección de la coordinación (apartado 2). Y cuando ese empresario es, además de titular del centro, comitente de otra u otras empresas (por contrata o subcontrata) presentes en el centro, le añade el deber de vigilancia.

Y es a éste último empresario que no sólo ha de ser comitente, sino también titular del centro, al único que la ley atribuye la obligación de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones por contratistas y subcontratistas; bajo la denominación además de empresario principal, y no parece que en un mismo centro sea dable pensar en la existencia de varios empresarios principales. Por ende, sólo a ese empresario principal cabe atribuir responsabilidad (solidaria) por los incumplimientos de esos contratistas y subcontratistas, en la medida que suponen asimismo incumplimiento por su parte del deber de vigilancia que le impone la ley.

Por lo demás, creo que son válidas aquí las consideraciones que sobre las responsabilidades solidarias hice más arriba. Y es claro que ni el artículo 24.3 LPRL ni el artículo 42.3 TRLISOS están contemplando a comitentes que no sean titulares del centro de trabajo, es decir a comitentes “intermedios”.

No obstante, una reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, en unificación de doctrina, si bien que interpretando el artículo 42.2 ET, argumenta de manera prolija la tesis favorable al encadenamiento de responsabilidades. Cierto es que el objetivo de la decisión del Tribunal es llegar en el ascenso por la cadena hasta el empresario principal,

porque “lo que el precepto quiere evitar es que quien se halla mejor situado en esa cadena de contratación (comitente, dueño de la obra o contratista principal), que es quien controla realmente su ejecución y quien en definitiva asume en mayor medida los beneficios económicos de la actividad que realizan otros, en todo o en parte, quede inmune ante las posibles deudas de estos últimos frente a sus trabajadores, ante su posible situación de insolvencia, por lo que deviene razonable que desde el legislador, que no le niega los beneficios, le exija también responder de las posibles deudas salariales o de seguridad social que puedan haber generado aquellos subcontratistas situados en el final de cadena”. El fallo decide la “estimación plena de la demanda formulada por dicho demandante, y condenar solidariamente a todas las empresas demandadas a abonar a dicho demandante la cantidad reconocida”.

Traigo aquí a colación esta decisión del Supremo porque en el apartado 5 del Fundamento de Derecho Segundo (siguiente al de la cita), el Tribunal razona textualmente lo siguiente: “La tesis interpretativa que se articula en el apartado anterior se acomoda, por otra parte, al criterio de responsabilidad que, con independencia de que se halla referido a otro tipo de planteamiento, aparece recogido en Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al imponer a ‘las empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo’ el deber de ‘vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales’ —art. 24.3—haciéndoles responsables solidarias de los daños derivados del incumplimiento empresarial de tales obligaciones —art. 42.2—. Y, aunque no es excesivamente expresiva sobre el particular, sí que puede considerarse sintomática, como hecho coetáneo a tener en cuenta para la interpretación adecuada de dicho precepto, la nueva redacción dada al art. 42.2 ET por el RD-Ley 5/2001, de 2 de marzo, ratificada por la Ley 12/2001, de 9 de julio, al introducir como responsables solidarios no sólo a los subcontratistas sino también a los ‘contratistas’, lo que supone una precisión ampliatoria de la responsabilidad a tener en cuenta a estos efectos y que podría reforzar la tesis que aquí se defiende”.

Pese a lo anterior, creo que debe mantenerse en materia de prevención de riesgos laborales la tesis que he enunciado antes. Al menos, hasta que la jurisprudencia específica la desmienta, si es que llega a hacerlo. Y ello, porque en este ámbito lo que se debe reforzar a mi entender (y es el objetivo proclamado de la LPRL en su exposición de motivos, y reiterado en Sentencias anteriores a su vigencia) es el plus de responsabilidad del titular del centro de trabajo en los niveles de protección de los trabajadores que prestan servicio en el mismo, cualesquiera que sean sus empleadores.

El propio precedente, citado al principio, del artículo 40.2 de la LISOS de 1988, que establecía la responsabilidad directa del empresario principal por el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad e higiene por parte de los contratistas y subcontratistas, avala en nuestro ámbito el criterio contrario al encadenamiento de responsabilidades.

### **3.4. Otras responsabilidades**

Hoy no es objeto de debate tras la última modificación legislativa de la LPRL, contenida ya en el TRLISOS, que las conductas infractoras de los empresarios a los que se refiere el artículo 24.4 tienen cabida en el tipo del artículo 12.13, como falta grave. Ni tampoco cabe duda de la posible exigencia de responsabilidad a los trabajadores autónomos por el

incumplimiento de sus obligaciones de cooperación y coordinación, en base a ese mismo precepto y al artículo 13.7 (infracción muy grave).

#### **4. EL ARTÍCULO 24 LPRL Y EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN**

Todo lo dicho hasta aquí es, por supuesto, aplicable al sector de la construcción. Mas, es bien conocido (y sobre la cuestión también se ha escrito mucho) que la normativa preventiva sectorial introduce elementos que pretenden reforzar las previsiones coordinadoras del artículo 24 LPRL, si bien en algún caso originan alguna confusión en la aplicación de las previsiones de este último.

Lo refuerzan, porque buena parte del articulado del RD 1627/1997 está dedicado a las obligaciones coordinadoras de los intervinientes en la obra, particularmente el promotor. La designación de Coordinadores de seguridad y salud, las obligaciones específicas de éstos (con expresa mención al artículo 24 LPRL), el Libro de Incidencias como instrumento de control y seguimiento del plan de seguridad y salud, son instrumentos previstos en el RD que desarrollan el contenido de las obligaciones de coordinación vertical del promotor como titular del centro de trabajo (ex artículo 24.2 LPRL). La referencia expresa a las obligaciones de coordinación de los contratistas y subcontratistas del artículo 11 del RD y al derogado artículo 42.2 LPRL (hoy, artículo 42.3 TRLISOS), los sitúan en el ámbito de la coordinación horizontal y, en su caso, del deber de vigilancia (apartados 1 y 3 del artículo 24).

Pero el RD introduce también algún elemento de confusión, como el de identificar al contratista con el empresario principal.

En cualquier caso, creo que es posible hoy precisar la atribución de las obligaciones de coordinación que cada interviniente tiene en la obra, en el marco de lo que establece el artículo 24 LPRL (en los términos comentados hasta ahora), el RD 1627/1997 y la jurisprudencia que ya se ha producido sobre el tema.

El promotor es sin duda el titular del centro de trabajo – obra. En consecuencia le corresponde cumplir con las obligaciones de impulso y mantenimiento de la coordinación en la obra, en una particular expresión de coordinación vertical que atiende a la especificidad de la obra constructiva. Para ello el RD le dota de los instrumentos que se han apuntado antes (y que con precisión desarrolla el borrador conocido de Guía Técnica del INSHT), si bien deja claro que la responsabilidad es suya: “la designación de los coordinadores no eximirá al promotor de sus responsabilidades” (artículo 3.4 RD). Para cerrar el círculo, los tipos infractores de los artículos 12.14 y 13.8 los homologan a los empresarios titulares de los centros de trabajo en la calificación de las correspondientes infracciones graves y muy graves.

Pero el promotor, justamente por serlo, es comitente de otra u otras empresas (contratista o contratistas) con las que contrata la realización de la obra o parte de la obra.

En el supuesto de que contrate la ejecución de la obra con una única empresa adjudicándole a ésta la responsabilidad de realización del proyecto edificatorio o constructivo de que se trate, es cuando creo que ha de entenderse que sólo le corresponden las obligaciones de coordinación antes dichas, adoptando esa única empresa con la que ha contratado la condición de empresario principal, tanto a los efectos de la genérica coordinación vertical del artículo 24.2 (que se acumula a la específica del promotor), como a los de atribución y ejercicio del deber de vigilancia.

Situación distinta se produce cuando el promotor contrata la ejecución del proyecto de obra con diferentes empresas (normalmente, según las fases del proceso constructivo), en

cuyo caso, aparte las obligaciones de coordinación específicas que como promotor le atribuye el RD, le competen las demás situaciones que puedan derivarse de la coordinación vertical del artículo 24.2, así como el deber de vigilancia del artículo 24.3, y la consecuente responsabilidad solidaria por los incumplimientos de contratistas y subcontratistas.

La más reciente jurisprudencia confirma estos planteamientos. Por ejemplo, “Tratándose de la construcción de un edificio en el que la promotora encarga a distintas empresas la construcción de partes concretas del mismo, la tal promotora es empresaria principal y debía haber elaborado el plan de seguridad, pues este afecta a la totalidad de la obra y no a un aspecto parcial, y además su elaboración o previsión es anterior al momento de intervención de las empresas contratadas” (STS 12.11.96). O, “lo que la empresa promociona es precisamente la construcción, cuya ejecución contrata con terceros, pero tan importante es la actividad contratada para ella, que si se elimina no es ya que se perjudique de manera importante su ciclo productivo, sino que prácticamente se le vacía de contenido, lo que lleva a concluir que la construcción forma parte de su actividad empresarial, con la consiguiente responsabilidad solidaria del artículo 42.2 LPRL” -actual 42.2 TRLISOS- (STSJ Cat. 28.11.01). O también, “y es que la labor de la empresa dueña de la obra no se limitó en momento alguno a la simple contratación de las empresas encargadas de la obra. Su implicación en la dirección y desarrollo de la obra es indiscutible. No sólo encargó la realización de las distintas partes de la obra a las empresas que particularmente seleccionó, acercando su papel al de un promotor y contratista; y es que ... fue ella quien realizó el plan de seguridad e higiene y quien era, en definitiva, la encargada de dirigir y coordinar los trabajos de las distintas empresas” (STSJ Cat. 29.5.01). En sentido similar las STSJ Cast. León de 24.1.00 y STSJ Madrid de 8.11.01, entre muchas otras.