



Artículos en revistas especializadas u otros medios

La coordinación preventiva entre cliente y contratistas

Xavier Panadés Gella

Director Área de Sistemas de Gestión de Seguridad. ASEPEYO.

xpanadesgella@asepeyo.es

Los "Artículos en revistas especializadas u otros medios" son documentos que contienen artículos técnicos escritos por personal especialista en prevención de la Mutua publicados en revistas u otros medios.

Revista *Prevención Castilla y León* (Septiembre-Diciembre 2006)

El índice del artículo se detalla a continuación:

- 1.- La externalización y la "coordinación de actividades empresariales"
- 2.- Beneficios y costes de la externalización para las organizaciones y la sociedad
- 3.- ¿Cómo afecta la externalización a la seguridad y salud en el trabajo?
- 4.- Normativa legal aplicable
- 5.- Normativa de carácter general
- 6.- Normativa aplicable a determinados colectivos
- 7.- Normativa aplicable al sector de la construcción
- 8.- La importancia de la toma de decisiones
- 9.- Bibliografía

Septiembre-Diciembre 2006

LA EXTERNALIZACIÓN Y LA "COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES"

Las organizaciones han experimentado en los últimos veinte años un profundo proceso de cambios, siendo uno de los más importantes la reducción de su estructura.

Los modelos tradicionales condujeron a organizaciones basadas en fuertes estructuras burocráticas. Era la respuesta del diseño organizativo a unas condiciones caracterizadas por la estabilidad, el crecimiento y la posibilidad de influencia sobre el entorno.

Con el tiempo, la intensificación de la competencia mundial, la necesidad de adaptación a cambios en el entorno cada vez más rápidos, y la importancia de conceptos como eficiencia, productividad y calidad, han hecho necesaria la adopción de diseños organizacionales basados en estructuras más ligeras y flexibles, las cuales permiten una mayor adaptación.

Uno de los elementos más característicos del proceso de cambio descrito es la externalización de actividades que tradicionalmente eran desarrolladas por la propia organización.

El fenómeno de la externalización, en el ámbito de la prevención, está estrechamente relacionado con el tema de la “coordinación de actividades empresariales”. Lo que, desde el punto de vista de la gestión, equivale a decir que en la generalidad de los casos cabe proponer un enfoque de la coordinación basado principalmente en la relación cliente y contratista, con todos los elementos propios que confluyen en este tipo de relación.

La experiencia nos dice que en una gran mayoría de empresas las situaciones de concurrencia en el centro de trabajo se dan casi exclusivamente con empresas contratistas. O al menos aquellas situaciones en las que la gravedad de los riesgos exige mayores esfuerzos.

La figura 1 propone, desde la perspectiva de la gestión, definiciones de los términos cliente, contratista y subcontratista. Como puede observarse la definición de contratista es muy amplia, incluyendo personas y entidades de muy diversa naturaleza, pero todas ellas desarrollan la actividad en centros de trabajo del cliente, por lo que éste debe adoptar medidas de control y coordinación con las mismas.

Figura 1

DEFINICIONES	
Cliente	Empresa pública o privada, que utiliza a un contratista.
Contratista	Persona u organización que es contratada para realizar un servicio con los requisitos y premisas del cliente, aportando sus trabajadores, que realizan la totalidad o parte del trabajo en el centro de trabajo del cliente.
Subcontratista	Persona u organización contratada por los contratistas para llevar a cabo todo o parte del trabajo.

Existen otros elementos distintos a la externalización, con repercusión en los niveles de seguridad y salud en el trabajo, que también son incorporados en las organizaciones con la finalidad de lograr estructuras más flexibles y ligeras: la temporalidad, la flexibilidad de horarios, la movilidad geográfica o la flexibilidad funcional. Estos elementos, aunque relacionados con la externalización, merecen un tratamiento diferenciado.

BENEFICIOS Y COSTES DE LA EXTERNALIZACIÓN PARA LAS ORGANIZACIONES Y LA SOCIEDAD

Los estudios realizados sobre la externalización concluyen que existen beneficios pero también costes. Defensores y detractores se basan en unos u otros para justificar su posición.

Las posiciones a favor argumentan que la externalización:

- Aumenta la especialización, lo que conlleva mejoras en la productividad como consecuencia de la mejora en el conocimiento y en la existencia de economías de escala en determinadas partes del proceso.
- Reduce el coste burocrático y la rigidez, posibilitando la rápida adaptación al entorno cambiante.

- Disminuye las actuaciones oportunistas que retienen conocimientos por intereses individuales o de grupo, en contra de los objetivos de la organización.

Las críticas al fenómeno de la externalización se basan en considerar que en realidad es una conducta que trata de:

- Discriminar precios, en particular costes salariales, ya que lo que se pretende es colocar a los trabajadores en distintos marcos contractuales con distintas distribuciones de poderes en la negociación.
- Externalizar los costes, eludiendo la responsabilidad sobre costes sociales que de otro modo el cliente debería asumir.

Otro argumento en contra es el que asegura que existen posibles pérdidas de eficiencia, entre otras razones porque las empresas contratadas tienden a ofrecer productos muy estandarizados no adaptados a las necesidades reales de la organización, y en el caso de productos complejos difíciles de evaluar, el servicio no es de suficiente calidad.

¿CÓMO AFECTA LA EXTERNALIZACIÓN A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO?

Todas las consideraciones realizadas respecto los aspectos positivos y negativos de la externalización son aplicables y tienen consecuencias en el ámbito particular de la seguridad y salud en el trabajo.

Los efectos positivos principales que puede generarse son:

- El mayor grado de especialización de las empresas contratistas posibilita que éstas lleguen a disponer de mejores conocimientos de los riesgos asociados a la actividad y las medidas preventivas a adoptar.
- El efecto que se produce sobre la disminución de la burocracia permite mejorar la coordinación entre las distintas unidades organizativas de la empresa, y en particular la necesaria entre los especialistas en seguridad con el resto de departamentos. Las decisiones adoptadas pueden comunicarse con mayor facilidad y puestas en práctica con menos obstáculos.
- En caso de que la empresa cliente disponga de programas eficaces para la gestión de los contratistas, se produce una transferencia muy positiva de conocimientos y comportamientos seguros desde el cliente hacia los contratistas.

No obstante también existen temas asociados a la externalización que en sí mismos son factores que pueden ocasionar desventajas de partida para un adecuado control de los riesgos derivados de las actividades contratadas:

- Las decisiones de contratar una actividad con una empresa considerando únicamente el precio, sin tener en cuenta los temas de seguridad asociados, pueden generar problemas de falta de voluntad o capacidad del contratista de adoptar las medidas preventivas necesarias, quedando afectado tanto el cliente como el contratista.
- La concurrencia de empresas da lugar a la aparición de interacciones de riesgos que tienen orígenes en las actividades de organizaciones distintas. Implica que los nuevos riesgos, o las condiciones que conducen al aumento de su gravedad, tienen que ser identificados, evaluados y controlados con actividades específicas a medida de cada situación.
- Si el único propósito fuese el reducir el nivel salarial de un grupo de trabajadores ocupados en una actividad, la decisión adoptada sería fuente de desconfianza y falta de credibilidad, siendo un obstáculo para lograr que

las actividades coordinación se desarrollen adecuadamente.

- Por último, pueden darse casos en que la empresa pretenda a través de la externalización eludir los costes derivados de la adopción de medidas de seguridad, tolerando que un tercero realice el trabajo en condiciones peligrosas.

La organización debe tener en cuenta los aspectos positivos y negativos resultantes de la decisión que adoptarán respecto a la externalización de sus actividades.

NORMATIVA LEGAL APLICABLE

La normativa legal que regula la coordinación preventiva entre empresas es extensa y compleja. La figura 2 relaciona las distintas disposiciones aplicables a los supuestos de concurrencia en general, y a las relaciones de cliente y contratista en particular. La normativa puede clasificarse en tres grandes bloques:

NORMATIVA DE CARÁCTER GENERAL

El artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su desarrollo reglamentario, el R.D. 171/2004, tienen un amplio alcance, ya que es de aplicación a cualquier situación en la que existe concurrencia de trabajadores de distintas empresas en un centro de trabajo.

También se incluye en este primer bloque el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET) y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Establecen los supuestos en los que la empresa es responsable solidaria y subsidiaria respecto las obligaciones del contratista. En la práctica su cumplimiento requiere incluir en la documentación exigida a los contratistas la certificación de estar al corriente de pago a la Seguridad Social.

El TRLET establece además la obligación de informar al comité de empresa sobre ciertas previsiones de contratación y a los representantes de los trabajadores sobre las contrataciones efectuadas.

NORMATIVA APLICABLE A DETERMINADOS COLECTIVOS

El concepto de contratista tal y como se define en la figura 1 incluye a las empresas de trabajo temporal y a los trabajadores autónomos sin asalariados. Si bien son casos singulares, comparten gran parte de la problemática propia de la “coordinación de actividades empresariales”.

El R.D. 216/1999 establece las obligaciones de la empresa de trabajo temporal (que actúa como contratista) y de la empresa usuaria (cliente), así como la prohibición de celebrar contratos de puesta a disposición para determinados trabajos considerados de especial peligrosidad.

Respecto a la normativa aplicable al colectivo de trabajadores autónomos, cabe destacar que la legislación vigente no incide en su condición de “trabajadores” y sí en la de “empresarios”, por lo que la normativa aplicable es únicamente la derivada del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Probablemente esta limitación quedará superada cuando sea aprobado el proyecto de Estatuto del Trabajador Autónomo (ETA), que en su versión de octubre de 2005 ya contenía los siguientes aspectos:

- Asunción de que el trabajador autónomo también asume riesgos profesionales que deben tener un tratamiento legal apropiado.
- Preponderancia en el desarrollo de los temas relacionados con el hecho de que el trabajador autónomo habitualmente no es el controlador único de su actividad profesional: trabajo en centros no propios, materias primas, herramientas o equipos utilizados por terceros, métodos de trabajo establecidos por el cliente, etc.
- Previsión de desarrollo normativo a partir del marco general que establece el ETA.
- Establecimiento de medidas específicas que deberán adoptar las Administraciones Públicas, en promoción, asesoramiento, formación y vigilancia y control.
- Mejora la precisión en la identificación de las conductas ilícitas para este colectivo, desde el punto de vista administrativo, a través de la ampliación a determinados supuestos de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Otro colectivo claramente diferenciado es el de trabajadores de empresas establecidas en un Estado miembro de la Unión Europea (o signatario del Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo) desplazados a España temporalmente en el marco de una prestación de servicios transnacional. Estas empresas deben garantizar a sus trabajadores desplazados “las condiciones de trabajo previstas por la legislación laboral española relativas a la prevención de riesgos laborales, incluidas las normas sobre protección de la maternidad y de los menores”.

NORMATIVA APLICABLE AL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

La organización productiva de la industria de la construcción descansa sobre el fenómeno de la externalización, es decir, sobre la práctica de las cadenas de subcontratación de cada una de las especialidades y fases de la obra.

Es por ello que en el reglamento que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, el R.D. 1627/1997, las principales actividades de gestión de obligado cumplimiento corresponden a actividades propias de la coordinación empresarial:

- Obligación de nombrar figuras específicas para la realización de tareas de coordinación (durante la elaboración del proyecto y durante la ejecución de la obra).
- Establecimiento de determinados documentos para la comunicación interempresarial de riesgos, medidas entre empresas e incidencias (Estudio y Plan de seguridad y salud, Libro de incidencias).

Prueba de la importancia de la subcontratación en este sector es la reciente aprobación de la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, que el próximo 19 de abril entra en vigor. Esta Ley incide en la esencia del fenómeno de la externalización en el sector, y en los aspectos más relacionados con la seguridad y salud guarda una estrecha relación con el R.D. 1627/1997, por lo que desde el punto de la vista de la gestión ambas disposiciones deberán integrarse en las actividades a desarrollar para su cumplimiento.

Existe otra legislación aplicable a la coordinación interempresarial en otros sectores de actividad económica, pero con menor representación en la población trabajadora, como es el caso de la industria extractiva.

Figura 2

NORMATIVA LEGAL APLICABLE	
Normativa general	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (artículo modificado por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales). ▪ R.D. 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. ▪ R.D.L. 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (artículos 12.13, 12.14, 13.7, 13.8.a, 13.14 y 42.3). ▪ Artículos 42 y 64.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (R.D.L. 1/1995, de 24 de marzo). ▪ Artículos 104.1 y 127.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (R.D.L. 1/1994, de 20 de junio).
Normativa aplicable a determinados colectivos	<p><i>Trabajadores de Empresas de Trabajo Temporal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 12.3, 16.1. de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (modificada por la Ley 29/1999, de 16 de julio). ▪ R.D. 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores en el ámbito de las empresas de trabajo temporal. ▪ Art. 2.7 y 19 de la LISOS.¹ <p><i>Trabajadores desplazados temporalmente a España</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 3 de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. ▪ Art. 2.11 de la LISOS.¹ <p><i>Autónomos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 2.1.j y 12 del R.D. 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.
Normativa según sector de actividad	<p><i>Construcción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ R.D. 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. ▪ Ley 32/2006 reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. ▪ Art. 8.16, 11.6, 11.7, 12.23, 12.24, 12.25, 12.26, 12.27, 12.28, 13.8.a, 13.15, 13.16, 13.17 de la LISOS.¹ <p><i>Industria extractiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 3.3. del Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras. <p>1. LISOS: R.D.L. 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.</p>

LA IMPORTANCIA DE LA TOMA DE DECISIONES

El proceso se inicia cuando el cliente identifica la necesidad de externalizar y finaliza con el cese de la prestación del servicio por parte del contratista. Las decisiones principales a tomar se refieren a si debe o no debe externalizarse la actividad, la selección del contratista más adecuado, los procedimientos a adoptar para la gestión de los contratistas y los planes específicos para el control de su actuación.

Si algo caracteriza al proceso de toma de decisiones en cuestiones de externalización es la diversidad de funciones y factores que intervienen. El precio del servicio ofertado, el plazo de ejecución, temas de eficiencia, calidad, seguridad y medio ambiente, experiencias anteriores, conocimiento y confianza en los contratistas, normativa aplicable, etc. Por ello se precisa la participación de distintos departamentos, siendo los más habituales el propio departamento solicitante y destinatario del servicio, compras, calidad, seguridad, medio ambiente, servicios de vigilancia (controles de accesos), etc.

La confluencia de distintos departamentos con objetivos específicos propios es un factor importante a considerar, ya que la experiencia demuestra que es el origen de gran parte de las dificultades en la gestión de contratistas. Por tanto deben realizarse esfuerzos para establecer acciones eficaces en la coordinación intraempresarial.

La “coordinación”, uno de los pilares básicos de la “organización”, tiene la finalidad de integrar las actividades de los diferentes departamentos a efectos de lograr los objetivos establecidos. En gestión de contratistas es fundamental, tanto la coordinación entre departamentos de la propia organización como la coordinación entre organizaciones distintas.

Las organizaciones que logran una buena gestión de la seguridad de las actividades de los contratistas son organizaciones que ya gestionan eficazmente la seguridad y salud de sus trabajadores. La problemática que presenta la coordinación sólo puede ser resuelta satisfactoriamente desde la solidez organizativa y desde una adecuada política de seguridad y salud en el trabajo.

Como política, resulta de gran eficacia la decisión de no establecer distinciones entre personal externo y propio, adoptando las medidas necesarias para asegurar un mismo nivel de protección para ambos colectivos. O al menos para los contratistas con mayor incidencia en nuestra actividad, grupo a determinar por la organización. En la práctica esta política representa ir más allá del estricto cumplimiento de la legislación aplicable.

Bibliografía:

- Blasco Mayor, A. *Las nuevas formas de organización del trabajo derivadas de la descentralización productiva*. Prevención, Trabajo y Salud núm. 18. 2002. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Panadés Gella, X. *La práctica del control de contratistas*. Prevención num.177, julio-septiembre 2006. Asociación para la Prevención de Accidentes.
- Recio, A. *Aspectos económicos y sociales del “outsourcing”*. VIII Jornadas sobre “Regulación y desregulación en el fenómeno del Outsourcing”, de UPIT. 2002.