

CENTRO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y APOYO A EMPRESAS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Aplicación de la Prevención de Riesgos Laborales en Entidades Locales

Las Entidades Locales han dejado de ser una mera oficina donde resolver el “típico papeleo” para pasar a ser unas verdaderas organizaciones generadoras de empleo, directo e indirecto; de servicios, y éstos últimos cada vez más diversificados: mantenimiento, obras públicas, guarderías públicas, espectáculos culturales, suministros de agua, recogida de basuras, etc.

Estos cambios están provocando que las estructuras de personal y de medios que hasta hace poco disponían la mayoría de los Ayuntamientos se hayan tenido que adaptar, prácticamente de manera prematura y sin el tiempo necesario para ello, a todas estas nuevas necesidades que los ciudadanos están ya demandando a los Ayuntamientos.

En esta adaptación hay que incluir, evidentemente, los servicios de prevención, ya que, como veremos más adelante, la legislación en esta materia obliga, igualmente, a las entidades locales a cumplir con ella por su carácter empleador.

Además de los cambios provocados por la aparición de nuevos servicios a prestar, a raíz de la descentralización administrativa, hay que sumarle la profusa y dinámica generación de normativa, que a partir del 1995, con la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se ha producido y que a una organización con escasa capacidad de adaptación, como son las Entidades Locales, les resulta doblemente dificultosos.

La privatización de servicios está mitigando o contrarrestando la falta de estructura propia en los Ayuntamientos, pero esto trae consigo otros problemas desde el punto de vista de la prevención, como es la coordinación de actividades, no exentas de dificultades y origen de la aparición de un número importante de riesgos, relativamente nuevos para los Ayuntamientos.

Aspectos legislativos

Está totalmente claro, y nadie duda al respecto, que las entidades locales deben cumplir con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). El artículo 3 párrafo 1 deja claro que esta norma y su reglamentación serán de aplicación a las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Otra referencia la encontramos en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, previendo una regulación a través de una normativa específica para las administrativas públicas. En esta disposición se determina en su párrafo 2 un aspecto, a mi entender muy importante: “no será de aplicación la obligatoriedad de celebración de auditorias, debiendo establecerse los adecuados instrumentos de control a través de normativa específica”.

El problema estriba en que no hay una normativa específica para la Administración Pública Local; la referencia normativa existente: el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, no vincula, teóricamente, a las Entidades Locales; por lo tanto las auditorías o evaluaciones a realizar por el INSHT no serán obligatorias en los Ayuntamientos.

Si nos centramos en lo que afecta a la PRL, y en concreto a los riesgos laborales que podemos encontrar dentro de un Gobierno Local, estos vienen determinados por los servicios nuevos o que en mayor cantidad se han incorporado a la “cartera de servicios municipales” y por lo tanto a las áreas, departamentos y puestos de trabajo.

Una entidad local tiene básicamente un área administrativa relativamente amplia, en relación a la envergadura de la organización, más unas áreas o departamentos con actividades tan dispares como el mantenimiento urbano o el servicio de cementerio y/o crematorio.

Esta variedad de lugares y puestos de trabajo es tan diversa como ayuntamientos hay, ya que es muy difícil generalizar y hablar de un organigrama o estructura municipal común.

Es verdad que el área administrativa: secretaría, intervención/tesorería, recursos humanos, urbanismo, atención al ciudadano, industria y medio ambiente, etc, en la gran mayoría de municipios será prácticamente la misma, o mejor dicho, tendrán todos estos servicios, independientemente del tamaño, ahora bien, mientras que una capital o gran población necesitará 800 trabajadores una pequeña localidad los prestará con 30.

Además, en función del tamaño del municipio, de la población del mismo, del presupuesto municipal, del número de empleados públicos, del entorno geográfico en que se encuentre y de la manera de organización que imponga el Alcalde, entre otros aspectos, se determina el resto de lugares y puestos de trabajo con los que se tiene que dotar la organización municipal para desarrollar con eficiencia los servicios que deba suministrar, conformando su estructura organizativa, la cual variará enormemente de un ayuntamiento grande a otro pequeño.

Concretando, en cualquier Ayuntamiento podemos encontrar edificios, instalaciones o lugares de trabajos tales como:

- Ayuntamiento, Casa Consistorial.
- Casa de la Cultura, de la Juventud.
- Colegios Públicos (la competencia en limpieza y mantenimiento es municipal).
- Almacenes de obras, mantenimientos, de vehículos, etc.
- Escuela Taller.
- Cementerio y/o Tanatorio.
- Oficina Municipal de Información al Consumidor.
- Polideportivos y Centros deportivos.
- Piscina Municipal (cubierta o al aire libre).
- Servicios Sociales: Ley de Dependencia, discapacitados, atención infantil temprana, etc.
- Centros Sanitarios, de rehabilitación, de fisioterapia, de atención a drogodependientes.
- Mercado de Abastos.
- Policía Local.
- Extinción de Incendios (en poblaciones de más de 20.000 habitantes).

- Teatros o Locales de Espectáculos.
- Centros Cívicos.
- Radios o Periódicos Municipales.

Esta variedad de servicios, lugares de trabajo, instalaciones y puestos de trabajo no son una cuestión que quede al arbitrio del Alcalde, sino que está determinada en sus mínimos por la legislación del Estado y de las correspondientes Comunidades Autónomas. Es decir, que los Ayuntamientos están obligados por ley a la prestación de la gran mayoría de servicios que proporcionan y es por tanto que la variedad de riesgos es tan alta.

Existe otro aspecto muy importante consustancial con los gobiernos locales: el carácter público de sus órganos de dirección, el hecho de que los Alcaldes y los Equipos de Gobierno son ostentados por cargos públicos electos.

Este matiz es tremendamente importante, ya que es como si la gerencia, y en algunos casos la propiedad, de cualquier empresa cambia cada cuatro años, fecha entre elecciones municipales. Esto hace que cada cuatro años puedan cambiar sensiblemente la estructura u organigrama del Ayuntamiento.

Si la estructura del Ayuntamiento se puede mantener durante mucho tiempo, el verdadero problema de este cambio periódico es la variabilidad de las políticas emprendidas por los dirigentes. Si bien es cierto que la prevención es un aspecto que debe cumplirse por Ley, independientemente de quién ostente la alcaldía, no es menos cierto que debe haber una motivación clara y decidida de la dirección de la organización, debe haber un compromiso de la dirección y dotar de apoyo económico para que la prevención se implante y esto no está garantizado con el sistema actual.

Es potestad del Alcalde marcar las líneas de trabajo de cada municipio y es quien determina si se van a reforzar los servicios sociales, deportes o la recaudación en detrimento de la cultura y el mantenimiento urbano, y aunque se pueda pensar que la prevención es un aspecto troncal y de obligado cumplimiento, el peso que ésta tenga dentro de las “preocupaciones” del Alcalde va a determinar muy mucho, el nivel y la profundidad de la implantación de la prevención en la organización.

El que haya, por ejemplo, una partida presupuestaria anual para inversiones en prevención no está garantizado en absoluto, como tampoco lo está en las empresas privadas, pero mientras en éstas últimas en caso de infracciones el que al final paga es el propietario, esto no ocurre tan directamente en el caso de las entidades públicas y ni mucho menos en los Ayuntamientos. Los alcaldes y los concejales con responsabilidades de gobierno difícilmente asumen este matiz de responsabilidad.