

COLABORACIÓN ESPECIAL

Recibido: 15 de enero de 2018
Aceptado: 19 de marzo de 2018
Publicado: 10 de abril de 2018

LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA EN SALUD LABORAL A PROPÓSITO DE UN CASO: ZAPATAS DE FRENO CON AMIANTO EN UNA EMPRESA

Montserrat García Gómez (1), Iciar Alonso Urreta (2), Carlos Antón Tomey (3), Isabel Bosque Peralta (2), María Jesús García-Gutiérrez (3), Francisco José Luna Lacarta (4), Nieves Martínez Arguisuelas (5), María Luisa Mena Marín (5) y Margarita Vázquez Cortizo (1).

(1) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid. España.

(2) Sección de Sanidad Ambiental. Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón. Zaragoza. España.

(3) Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral. Dirección General de Trabajo del Gobierno de Aragón. Zaragoza. España.

(4) Unidad Especializada en Seguridad y Salud Laboral. Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Zaragoza. España.

(5) Sección de Salud Laboral. Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón. Zaragoza. España.

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

RESUMEN

La actual estructura del Estado de las Autonomías se caracteriza por el pluralismo institucional y la autonomía de las diferentes administraciones públicas. En este contexto el principio de coordinación es fundamental para la cohesión del Estado, pero la experiencia muestra que es difícil su puesta en práctica. En este trabajo se examinó el conjunto de actuaciones realizado por las administraciones en relación a un problema de salud laboral y de salud pública planteado en marzo de 2016. La Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón tuvo conocimiento de la posible utilización por una empresa de Zaragoza de zapatas de freno con amianto para fabricar ejes de maquinaria agrícola. Se recibió la colaboración del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral (ISSLA), del Departamento de Industria y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dichas administraciones detectaron la utilización de varios modelos de zapatas con un contenido de crisotilo del 2-5%. Las zapatas procedían de una empresa china. Los ejes eran comercializados en varias Comunidades Autónomas. Se activó una alerta nacional a través del SIRIPO (Sistema de Intercambio Rápido de Información de Productos Químicos) coordinado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Se tomaron medidas tales como el cese del trabajo con las zapatas, la sustitución de las ya instaladas mediante la aplicación de un Plan Único de Trabajo, la inmovilización de las zapatas presentes en la empresa, etc. Este caso muestra que la cooperación y la corresponsabilidad de administraciones públicas de diferentes ámbitos territoriales, sectoriales y competenciales permite mejorar la prevención de riesgos laborales.

Palabras clave: Amianto, Colaboración intersectorial, Agentes químicos, REACH.

ABSTRACT**Occupational health administrative coordination a propos of a case: brake linings with asbestos in a company**

The current structure of the Spanish State of Autonomies is characterized by institutional pluralism and the autonomy of the different public administrations. In this context, the principle of coordination is fundamental for the cohesion of the system, but experience shows that its implementation is difficult. This paper examines the set of actions carried out by the administrations in relation to an occupational and public health problem raised in March 2016. The Public Health General Direction of Aragon's Government was informed of a possible use of brake linings with asbestos to manufacture axles for agricultural machinery by a Company from Zaragoza; the collaboration from Aragon's Institute of Occupational Safety and Health, the Industry Department and the Labour and Social Security Inspectorate were asked; the joint action of these administrations detected the use of several models of brake linings with a content of 2-5% of Chrysotile. The brake linings came from a Chinese company. The axles were sold in several Spanish Autonomous Communities. A national alert was activated by the SIRIPO (System of Rapid Exchange of Information on Chemical Products) which is coordinated by the Ministry of Health, Social Services and Equality. Several measures were taken including: ceasing the work with the brake linings, the replacement of brake linings with asbestos, the immobilization of brake linings in the company by application of the REACH Regulation, etc. This case shows that the cooperation and corresponsibility of public administrations from different territorial, sectoral and competence areas allows improving the occupational risks prevention and the public health.

Key Words: Asbestos, Intersectoral collaboration, Chemical agents, REACH.

Correspondencia
Nieves Martínez Arguisuelas
Sección de Salud Laboral
Servicio de Prevención y Promoción de la Salud
Dirección General de Salud Pública
Departamento de Sanidad. Gobierno de Aragón
Via Universitäts, 36
50017 Zaragoza
nmartinar@aragon.es

Cita sugerida: García Gómez M, Alonso Urreta I, Antón Tomey C, Bosque Peralta I, García-Gutiérrez MJ, Luna Lacarta FJ, Martínez Arguisuelas N, Mena Marín ML, Vázquez Cortizo M. La coordinación administrativa en salud laboral a propósito de un caso: Zapatas de freno con amianto en una empresa. Rev Esp Salud Pública. 2018;92:10 de abril e201804004.

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más frecuentemente invocados del Estado de las Autonomías, caracterizado por una pluralidad de administraciones con personalidad jurídica propia, es la descoordinación entre dichas administraciones.

En un sistema constitucional basado en el pluralismo institucional, en la descentralización, en la desconcentración y en la autonomía, la necesaria cohesión del Estado debe asentarse en el principio de coordinación. Este principio inspira la resolución de los problemas de salud pública de manera evidente. La separación de competencias en que todo régimen de descentralización se fundamenta, no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimentos estancos perfectamente delimitados. Aunque siempre es necesario esforzarse en perfilar los confines de cada competencia y no hay nada más perturbador para el buen funcionamiento de un sistema que la confusión o la indiferenciación competencial, lo cierto es que las materias o sectores de actividad atribuidos a la competencia realmente exclusiva de cada nivel decisorio —en nuestro ámbito el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales y la Unión Europea— son excepción. Por el contrario, es mucho más frecuente la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias⁽¹⁾.

Puesto que la jerarquía administrativa se da tan sólo entre los órganos de un mismo ramo de la Administración es evidente que, por sí sola, resulta insuficiente para conseguir la unidad en la actuación de todos los órganos y entes que la componen. De aquí la necesidad de desarrollar estrategias que sirvan para garantizar la eficacia de la gestión de todos ellos.

En este sentido, la coordinación encuentra su campo de acción allá donde no actúan las relaciones jerárquicas y, como sustituto de éstas, ha existido siempre entre los distintos ramos o Ministerios que componen la Administración del

Estado^(2,3,4,5). Dada la configuración del Estado, la importancia actual de los principios coordinadores es su alcance, que hace cada vez más necesarios los mecanismos y las estructuras de coordinación entre la Administración Central y los entes descentralizados, y de éstos entre sí. A pesar de su importancia, la experiencia indica que existen dificultades para su puesta en práctica, en tanto en cuanto que sólo la voluntad de los agentes puede configurarla materialmente.

Por lo que se refiere al amianto, este mineral es el principal carcinógeno laboral. Según la OMS, todos los años fallecen en el mundo más de 107.000 personas por cáncer de pulmón, mesoteliomas y asbestosis provocados por la exposición laboral a las fibras de amianto⁽⁶⁾. La carga de enfermedad y muerte causada por la exposición al amianto seguirá aumentando en los próximos años incluso en países donde ha sido prohibido, dado el largo periodo de tiempo que transcurre entre la exposición y la aparición de estas enfermedades. El número de fallecidos crecerá con fuerza en aquellos otros países donde sigue siendo legal su consumo. España no es una excepción. El consumo de amianto en nuestro país se intensificó en los años sesenta del siglo pasado hasta alcanzar su máximo a mediados de los setenta, fecha desde la que fue descendiendo hasta la prohibición definitiva en 2002 de la utilización, producción y comercialización de todas las variedades de amianto⁽⁷⁾, en consonancia con la normativa europea en la materia, fruto de la necesidad de incrementar los niveles de protección de la salud. El control del adecuado cumplimiento de esta normativa exige una actuación eficaz por parte de las administraciones.

El objetivo de este trabajo fue describir un caso en el que se evidencia esta realidad. En concreto, se examinó el conjunto de actuaciones realizado por las Administraciones públicas en relación al caso planteado por la presencia de amianto en zapatas de freno en una empresa de Zaragoza, mediante el cual lograron ajustar sus actuaciones a fin de maximizar la eficacia de su acción administrativa en la resolución de este problema de salud pública.

ANTECEDENTES

La Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón tuvo conocimiento, en el mes de marzo de 2016, de que una empresa de Zaragoza dedicada, entre otras cosas, a la fabricación de ejes para maquinaria agrícola podría estar utilizando zapatas de freno con amianto en la fabricación de los mismos.

ACTUACIONES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Desde la Dirección General de Salud Pública se solicitó colaboración al Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral (ISSLA), a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y al Departamento de Industria del Gobierno de Aragón, y las actuaciones se consensuaron y coordinaron entre dichas instituciones.

Se realizó una primera inspección en la que participaron Salud Pública (las secciones de Sanidad Ambiental y de Salud Laboral), Inspección de Trabajo e ISSLA. En dicha inspección se tomaron muestras de algunos modelos de zapatas utilizadas, se investigó su procedencia y se observó el proceso de trabajo de la construcción de los ejes e incorporación de las zapatas a los mismos. Las muestras se enviaron al laboratorio del Centro Nacional de Verificación de Maquinaria del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Bilbao. En 3 de los modelos de zapatas enviadas al laboratorio se detectó amianto (crisotilo).

Posteriormente se realizaron a la empresa otras tres visitas de inspección (una conjunta de Salud Pública, Inspección de Trabajo, ISSLA e Industria; una segunda por Salud Pública y otra conjunta de Inspección de Trabajo e ISSLA) y se mantuvieron diferentes reuniones con la empresa en sedes del Gobierno de Aragón.

Se comunicaron a la empresa los resultados analíticos y la misma informó de que, a su vez, había enviado varios modelos de zapatas a analizar a un laboratorio de Cataluña, siendo

los resultados coincidentes con los del laboratorio de Bilbao y detectando, además, amianto en otro modelo no analizado previamente. En conjunto apareció amianto (crisotilo, con una proporción de 2-5% de su peso) en 4 modelos de zapatas de los 8 utilizados por la empresa. Sólo 2 de esos modelos se habían distribuido en el mercado nacional. Los ejes se fabricaban y comercializaban desde 2011 para exportación y desde 2013 para el mercado nacional.

Las zapatas provenían de una empresa de origen chino ubicada en Beijing. La empresa inspeccionada comercializaba los ejes tanto a clientes nacionales (a 22 empresas de 8 CCAA, 7 de ellas en Aragón, de las cuales 2 ya estaban cerradas) como para exportación (la mayoría de la producción) a dos países extracomunitarios.

A partir de la primera inspección se realizaron varios requerimientos a la empresa:

- El cese de los trabajos con dichas zapatas.
- La comunicación por parte de la empresa fabricante del problema a las empresas clientes y a los clientes finales previa elaboración del censo de los mismos.
- La sustitución de las zapatas, tanto en las empresas intermedias como en los usuarios finales mediante la aplicación de un Plan de Trabajo Único con asesoramiento de su Servicio de prevención, previa inscripción de la empresa en el Registro de Empresas con Riesgo de Amianto (RERA)⁽⁸⁾ durante los trabajos de sustitución.

Además, por parte de Salud Pública se llevaron a cabo las siguientes actuaciones:

- La inmovilización en la empresa, por parte de sanidad ambiental, en aplicación del Reglamento REACH⁽⁹⁾, de todas las zapatas de los modelos ya analizados que contenían amianto así como de los que aún se desconocía si lo contenían. En total se inmovilizaron 7.861 zapatas (6.471 con amianto y 1.390 de

las que no se tenía información y que luego resultaron negativas) y 2 ejes con las zapatas ya montadas (8 zapatas).

- La emisión de una alerta nacional en el Sistema de Intercambio Rápido de Información sobre Productos Químicos (SIRIPQ), gestionado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

- La inspección a las 5 empresas de Aragón en funcionamiento (4 de Zaragoza y 1 de Teruel), clientes de la empresa fabricante de los ejes, para inmovilización de los ejes afectados en poder de dichas empresas.

En cuanto a la valoración del posible riesgo de exposición al amianto de los trabajadores de las diferentes empresas implicadas, se concluyó que dichos procesos no comportarían riesgo de exposición al amianto, tanto en la empresa fabricante de los ejes (una vez observado el proceso de trabajo seguido por la misma) como en las empresas clientes en el proceso de incorporación de los ejes ya completos a la maquinaria agrícola, ya que las zapatas quedaban dentro de unos cubos metálicos cerrados que no era necesario manipular.

Por lo que se refiere a las actuaciones de la Autoridad Laboral, se informó por parte del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral del procedimiento a seguir para la retirada del amianto, contestando a lo solicitado por la Dirección General de Salud Pública:

- Plan de trabajo con amianto específico, por empresa inscrita en el RERA, para retirada del material inmovilizado en la empresa.

- Plan de Trabajo Único de carácter general para la retirada, por la empresa fabricante de los ejes, de las zapatas en clientes de la empresa y clientes finales⁽⁸⁾.

La empresa fabricante se inscribió en el RERA y presentó el Plan de Trabajo de Amianto específico para la recogida de za-

patas con amianto inmovilizadas en las instalaciones de la empresa. También presentó el Plan de Trabajo Único para la retirada de las zapatas en clientes de la empresa y puntos de uso finales. Ambos planes fueron aprobados por la autoridad laboral, con lo cual la empresa procedió al inicio de la retirada, realizando la preceptiva comunicación de inicio de los trabajos tanto a la autoridad laboral de Aragón como a las Comunidades Autónomas donde se efectuaron los mismos.

Entre los meses de mayo de 2016 a diciembre de 2017 la empresa remitió a la autoridad laboral hasta 27 comunicaciones de inicio de actuaciones para la retirada de este material en las Comunidades Autónomas de Aragón, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Navarra, País Vasco y Valenciana.

Se informó sobre el caso y las medidas tomadas al Grupo de Trabajo “Amianto” del Consejo Aragonés de Seguridad y Salud Laboral para conocimiento de los agentes sociales representados en dicho Órgano.

ACTUACIONES EN EL ÁMBITO NACIONAL

La Sección de Sanidad Ambiental de la Dirección General de Salud Pública de Aragón, activó una alerta nacional a través del Sistema de Intercambio Rápido de Información sobre Productos Químicos (SIRIPQ), coordinado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), para transmitir la información al MSSSI, a las CC.AA., donde se habían distribuido las zapatas y a la Comisión Europea.

El SIRIPQ, sustentado por una aplicación informática a través de Internet, permite a las comunidades autónomas, en virtud de las competencias sobre inspección y control de sustancias y productos químicos, gestionar las incidencias que se produzcan, garantizando una actuación uniforme, coordinada y eficaz en materia de salud, entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e

Igualdad y los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, suministrando e intercambiando criterios, información, o cualquier otro elemento del que dispongan, para el adecuado ejercicio de sus funciones.

La alerta incluyó información de las empresas clientes en 8 Comunidades Autónomas y la identificación de los 2 países extracomunitarios a los que también se habían exportado los ejes para maquinaria agrícola que incluían zapatas de freno con amianto.

Por lo que se refiere a la autoridad laboral, la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Aragón remitió a las Direcciones Generales de Trabajo de las CC.AA., e Institutos de Seguridad y Salud en el Trabajo autonómicos, así como a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, información sobre la presencia de este material y los requerimientos efectuados a la empresa, a efectos del seguimiento y control del Plan de Trabajo para la retirada del amianto de las zapatas en poder de los usuarios finales.

Finalmente, se comunicó y debatió el caso en el Grupo de Trabajo “Amianto” de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, donde se decidió informar a las autoridades aduaneras a fin de que dichas autoridades valorasen la adopción de las medidas oportunas.

ENTRADA EN EL PAÍS DE UN PRODUCTO PROHIBIDO

El amianto es un material cancerígeno cuya comercialización se reguló por el Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, que imponía limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos⁽¹⁰⁾.

Este Real Decreto dispone el etiquetado obligatorio para los productos que contengan amianto y determinadas limitaciones y prohibiciones que se relacionan en su anexo I. Las prohibiciones del amianto referidas a sus variedades concretas se han ido amplian-

do progresivamente como consecuencia de la evolución de la normativa comunitaria en la materia y de la necesidad de incrementar los niveles de protección de la salud:

- Orden de 30 de diciembre de 1993⁽¹¹⁾, que modifica el Anexo I del Real Decreto anterior, en la que se prohíbe la comercialización y utilización de las variedades crocidolita, amosita, actinolita y tremolita y productos que contengan crisotilo en juguetes y otros productos, y obligaba a que los productos no prohibidos conteniendo fibras de amianto que siguieran comercializándose, se etiquetaran adecuadamente de conformidad con el anexo II del Real Decreto 1406/1989.

- Orden de 7 de diciembre de 2001⁽⁷⁾, que modifica la anterior. En el apartado 2 de su artículo único, prohíbe la utilización, producción y comercialización de todas las variedades de amianto señaladas en su anexo: crocidolita, amosita, amianto antofilita, amianto actinolita, amianto tremolita y crisotilo.

Posteriormente, el Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), en su anexo XVII, establece restricciones a la comercialización y uso de fibras de amianto, así como de los artículos que las contengan en el espacio económico europeo.

COMENTARIOS

Este trabajo aporta la descripción de un caso planteado por la presencia de amianto en piezas importadas, en cuya resolución han participado Administraciones públicas de diferentes ámbitos territoriales, sectoriales y competenciales. El principal resultado ha sido el rápido control de esta situación de riesgo para la salud, por el buen funcionamiento de la coordinación administrativa.

Como decíamos en la introducción, en un sistema constitucional basado en el pluralismo

institucional, en la descentralización y en la autonomía, la necesaria cohesión del Estado debe asentarse en el principio de coordinación. Este principio, recogido en la Constitución, se ha convertido en el principio esencial de las relaciones organizativas (sobre todo las externas o interadministrativas) de las Administraciones públicas. Es, de hecho, la clave para la articulación jurídica del llamado Estado de las Autonomías. Así lo observamos en la práctica y así ha sido recogido en la jurisprudencia de los Tribunales, muy especialmente, de la del Tribunal Constitucional^(12,13).

En una situación semejante adquiere nueva importancia el problema de las relaciones organizativas entre las Administraciones públicas (y en el seno de cada una de ellas). Dada la confluencia de actividades de unas y otras en numerosos temas que afectan o preocupan al ciudadano, en su doble faceta de destinatario de la acción pública y de contribuyente, asume tanto o más relieve que el deslinde preciso de competencias, la forma de organizar la acción conjunta de los distintos poderes públicos. De hecho, la mayoría de los ciudadanos suele asistir indiferente a los conflictos de competencias, mientras que es mucho más sensible a los solapamientos, duplicidades burocráticas y financieras, interferencias paralizantes, lagunas u omisiones prestacionales y otras disfunciones administrativas nada infrecuentes, que la falta de un adecuado sistema de relaciones interadministrativas (e intraadministrativas) produce.

El caso que describimos nos parece especialmente relevante para ilustrar la importancia actual de la coordinación, porque es ejemplo de eficacia y eficiencia en el marco de la descentralización y la desconcentración que caracterizan el modelo del Estado de las Autonomías, y se resolvió, además, en un plazo relativamente corto.

Un aspecto no bien cubierto en este ejemplo de cooperación es la entrada en el país de un producto prohibido. Las zapatillas que nos venimos refiriendo tenían su origen en una empresa de nacionalidad China, que

no indicaba en su composición la presencia de este material de amianto. Llama la atención, por lo tanto, conocida la potencial peligrosidad de estos productos, la ausencia de información sobre la misma, tanto para la empresa fabricante de los ejes, como para los usuarios intermedios y finales de los mismos, así como el desconocimiento de las autoridades aduaneras, que impidieron la adopción de las medidas oportunas, de ellas, la principal, la prohibición de su entrada en nuestro país. Efectivamente, no debería ser posible a ninguna empresa acceder a un producto con amianto dentro de la Unión Europea si las piezas están homologadas y tienen su mercado CE. Por lo que, lo ocurrido hace pensar en una problemática de control previo. Si un empresario compra el material por canales legales, le tienen que llegar los productos sin amianto y no debería tener que analizarlos. Desconocemos las actuaciones de las autoridades aduaneras en este control y las posibles consecuencias sobre la empresa China. Lo único que indicaba el material era que llevaba fibras resistentes a la rozadura. Todo el eje estaba certificado por Industria, lo que significa que funcionaba bien, no que no llevara amianto.

Otro aspecto a considerar es la comercialización desde nuestro país a otros países no pertenecientes a la Unión Europea de productos prohibidos en el nuestro. Desconocemos si se ha informado a los clientes y a las autoridades correspondientes de dichos países y qué administraciones españolas y bajo qué protocolos debería contemplarse esta cuestión.

En nuestro país se han desarrollado múltiples mecanismos y estructuras de coordinación tanto entre los distintos niveles territoriales (estatal, autonómico y local), como entre los diferentes órganos administrativos y competenciales (sanitario, laboral, industrial, educativo...). Efectivamente, existen numerosas técnicas de coordinación y fórmulas de cooperación usuales, desde la atribución dentro de cada Administración a órganos, normalmente colegiados, que adoptan decisiones vinculantes para los órganos coordinados (por

ejemplo, el Consejo de Ministros respecto de la actividad de los distintos Departamentos) hasta la creación de órganos colegiados con participación de un conjunto de Administraciones públicas, cuando esos órganos tienen atribuidas competencias decisorias o adoptan acuerdos vinculantes para aquellas (como algunas Conferencias o Consejos sectoriales).

La técnica funcional de coordinación por excelencia es la elaboración de planes y programas de actuación por parte de la Administración coordinadora, vinculantes para todas las Administraciones coordinadas. Esos planes están previstos tanto por la legislación general (art. 59 de la Ley de Bases de Régimen Local, por ejemplo), como por la legislación sectorial (planes hidrológicos, de ordenación del territorio, de desarrollo regional, de infraestructuras, de protección civil...)⁽¹⁾. Las técnicas de cooperación o colaboración, interorgánicas o interadministrativas, son ligeramente distintas. Aquí hay que registrar el intercambio de informaciones, ya sea voluntario o impuesto por normas jurídicas de obligado cumplimiento (hay numerosísimas). Un ejemplo claro sería la obligación de las demás Administraciones públicas territoriales de remitir a la del Estado toda información que deba proporcionarse a la Unión Europea⁽¹³⁾. Otras fórmulas de cooperación tienen carácter procedimental. Por tal se entiende la intervención de órganos o Administraciones públicas afectadas en procedimientos administrativos que instituyen o resuelven otras Administraciones y órganos, bien emitiendo informes, bien formulando alegaciones u observaciones o de cualquier otro modo. También existen abundantes ejemplos de lo que podríamos llamar cooperación orgánica, es decir, la que se desarrolla a través de órganos colegiados de los que forman parte los titulares de otros órganos o representantes de distintas Administraciones, con el fin de intercambiar información y puntos de vista, resolver controversias, en su caso, y establecer criterios comunes de actuación y pautas de comportamiento en el ejercicio de sus respectivas competencias. La eficacia de estos y otros muchos órganos

semejantes de colaboración es, sin embargo, muy variable⁽¹²⁾.

En global, podemos diferenciar dos categorías del concepto general: coordinación stricto sensu y colaboración o cooperación. La primera es una potestad atribuida a un ente u órgano público —el coordinador— para asegurar la acción coherente de otros —los coordinados— o de estos otros con aquél, mientras que la cooperación o colaboración presupone una relación de igualdad entre las Administraciones u órganos que la entablan para conseguir aquellos mismos fines⁽¹³⁾. Esto no significa que sólo se aplique dicho concepto a las relaciones entre Administraciones que se encuentren en el mismo nivel o instancia o a las relaciones entre órganos que no estén jerárquicamente ordenados. Lo que se quiere decir es que en las relaciones de cooperación ninguna de las partes se subordina a la otra, sino que todas actúan en un plano de igualdad. De ahí que se entienda habitualmente que la cooperación precisa la nota de la voluntariedad. La propia STC 214/1989 admite que se denomine a la cooperación «coordinación voluntaria».

El fundamento de la coordinación es el de conseguir la coherencia, armonía y conjunción en la elaboración y ejecución de la decisión administrativa. Este principio es de capital importancia en la organización española descentralizada ante la inexistencia de jerarquía entre el Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales, pero, al mismo tiempo, la dificultad de su puesta en práctica es paralela a su importancia, en cuanto que sólo la libre voluntad jurídica de los agentes puede y debe configurarla materialmente. En la práctica depende de la voluntad de coordinación de las personas titulares de los entes públicos.

REFLEXIÓN FINAL

Aunque siempre cabe perfeccionarlos, los instrumentos y técnicas de la coordinación administrativa, ya sea en sentido estricto o «voluntaria», están presentes en nuestra práctica administrativa. En los años transcurridos

entre ser uno de los Estados más centralizados de Europa a uno de los Estados más descentralizados, los supuestos de coordinación administrativa regulados por leyes y normas reglamentarias y enjuiciados por los Tribunales, en especial por la jurisprudencia constitucional, son hoy muy numerosos. Por eso sería injusto e incorrecto decir que no se ha avanzado en la vía de la coordinación entre las Administraciones públicas y entre sus órganos.

Pero en este género de cuestiones, la influencia del Derecho es limitada⁽¹⁾. Además de lo establecido en las normas, el desarrollo o el retroceso de la coordinación administrativa depende en mayor medida de otros factores. Ante todo, de las actitudes políticas de quienes dirigen las diferentes Administraciones públicas y, secundariamente, del grado de comunicación y de confianza recíproca que exista entre los propios administradores.

Este caso muestra que la cooperación y la corresponsabilidad de todos los departamentos y entes involucrados permiten mejorar la prevención de riesgos laborales y la salud pública. Las autoridades sanitarias y laborales, autonómicas y estatales, coordinaron muy eficazmente sus actuaciones logrando, en un plazo de tiempo relativamente corto, el control de un potencial problema de salud laboral y salud pública.

BIBLIOGRAFÍA

1. Sánchez Morón M. La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa* 1992;230-231:11-30.
2. Álvarez Rico M. Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas. Madrid: IEAL;1986.
3. Linde Paniagua E. La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1978. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia;1981.
4. García de Enterría E. La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española. Madrid: IEE;1980.
5. Escuela de Administración Pública de la Región de Murcia. Los principios informadores de la actividad administrativa: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad. Disponible en: [https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=51996&IDTIPO=100&RASTRO=c\\$m2813](https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=51996&IDTIPO=100&RASTRO=c$m2813)
6. World Health Organization. The human and financial burden of asbestos in the WHO European Region. Report on a meeting held in Bonn, 5-6 November 2012. WHO 2012.
7. Orden de 7 de diciembre de 2001, por la que se modifica el anexo I del Real decreto 1406/1989 de 10 de noviembre por el que se imponen limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.
8. Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto.
9. REGLAMENTO (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.
10. Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, que impone limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.
11. Orden de 30 de diciembre de 1993, que modifica el anexo I del RD 1406/1989, de 10 de noviembre, que imponen limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.
12. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
13. Santamaría Pastor JA. Fundamentos de Derecho Administrativo I. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces;1988.