

# TITULACIONES HABILITANTES | CONSIDERACIONES FORMULADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN RESPUESTA A ESCRITO DEL COAAT DE A CORUÑA.

Se nos da traslado desde el Consejo General de copia del escrito dirigido al Colegio de A Coruña por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, con fecha de 20 de junio de 2007, que transcribe en su integridad las consideraciones formuladas por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con el debatido tema de las titulaciones habilitantes en materia de coordinación de seguridad y salud, en fase de proyecto y en fase de ejecución, en las obras de edificación.

Por la Dirección General se reproduce el informe evacuado con fecha 20 de abril de 2007 en relación a la consulta que le fuera formulada sobre esta materia por una Inspección Provincial, concluyendo que para el desempeño de dichas funciones se precisa poseer conocimientos sobre la actividad empresarial desarrollada así como en materia de prevención de riesgos laborales y, acogiendo el criterio del Grupo de Trabajo "Construcción" de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la posesión, asimismo, de conocimientos en las actividades de construcción y en la prevención de riesgos laborales, resultando de todo ello "la necesidad de que se produzca el cumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en la

normativa, con la finalidad de evitar un cumplimiento meramente formalista de aquéllas".

Junto a tales consideraciones, la Dirección General procede a realizar otras nuevas, abordando la problemática concreta de las obras de edificación y no solo las de construcción y dentro de ellas las de ingeniería civil, a que se refería básicamente el informe del 20/04/07, modificando además su primera apreciación, -a nuestro parecer errónea-, sobre la habilitación en el ámbito de la coordinación en fase de proyecto, identificándola ahora con la requerida en las obras de edificación para la coordinación en fase de ejecución.

Las consideraciones que realiza parten del análisis de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1.999 de Ordenación de la Edificación, en consonancia con lo dispuesto, en cuanto a la titulaciones académicas y profesionales requeridas para desarrollar las funciones de dirección de obra y de dirección de ejecución de la obra, en los artículos 12.3 y 13.2 de dicha Ley, juntamente con el análisis del artículo 14 del R.D. 171/2004, en materia de coordinación de actividades empresariales y del artículo 9 del R.D. 1.627/1.997 en cuanto regulador del repertorio de obligaciones de coordinación en materia de

seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

Todo ello conduce a la Dirección General informante a declarar que la posesión de los conocimientos técnicos y de formación adecuados al proceso edificatorio, a las técnicas que en el mismo se utilizan y a la ejecución de la actividad constructiva en tal concreto sector sólo se da en quienes poseen la titulación de Arquitecto o de Arquitecto Técnico.

Consideración que se ve reforzada, a juicio de la Dirección General, por la circunstancia de la integración en el equipo de la dirección facultativa de los coordinadores de seguridad y salud, órgano que en las obras de edificación que nos ocupan está constituida, preceptivamente por el Arquitecto y el Arquitecto Técnico, director de obra y de ejecución de la obra respectivamente, lo que viene a reforzar la consideración de que dichos titulados son los únicos competentes para el desarrollo de las funciones de coordinación.

Es más, la Dirección General concluye que la referencia que a las "competencias y especialidades" se contienen en la Disposición Adicional Cuarta de la L. 38/1.999 constituye un

plus respecto de la posesión de las titulaciones genéricas de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico para el desempeño de las funciones de coordinación de seguridad y salud en las obras de edificación y que ello determina la imposibilidad de reconocer a todos los técnicos recogidos en dicha Disposición Adicional la posibilidad de ser coordinadores, sino que ha de atenderse, en función del tipo de obra de que se trate, cuales son por sus conocimientos las titulaciones habilitantes, que en el caso de las obras de edificación, según los términos concluyentes en que se pronuncia la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, son sólo como se decía las de Arquitecto y Arquitecto Técnico.

Tal aseveración es plenamente coincidente con la posición que se mantiene desde nuestra organización colegial, y por tanto compartimos no sólo dicha declaración de principio sino también los argumentos en que se sustenta y justifica.

Cuestión distinta es el tratamiento que por la Dirección General se da a las actuaciones que competen a la Inspección de Trabajo en los casos en que la coordinación de seguridad y salud en obras de edificación haya sido conferida por el promotor a técnicos que no posean la titulación de Arquitecto o Arquitecto Técnico, sentando el criterio de que no se puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador

si el promotor ha cumplido con su obligación de designar coordinador y la designación haya recaído en Ingeniero o Ingeniero Técnico, en obra que no se corresponda a su competencia o especialidad.

Para llegar a tal conclusión se apoya en el artículo 2.8 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, que determina que el promotor solo es considerado sujeto responsable de infracciones en el orden social en tanto que incumpla obligaciones derivadas de la normativa de prevención de riesgos laborales, condición que no posee la Ley 38/1.999 y consiguientemente su Disposición Adicional Cuarta.

De otra parte, señala la Dirección General, el artículo 5.2 de la LISOS solo considera infracciones laborales en materia de prevención las infracciones u omisiones de los diferentes sujetos responsables que incumplan las normas legales, reglamentarias o cláusulas normativas de los convenios colectivos, lo que imposibilitaría la consideración del promotor como sujeto responsable y por tanto para apreciar la existencia de infracción, en estos casos.

Trae a colación la Dirección General para reforzar su argumento la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 1 de Zaragoza, el 29 de julio de 2005 (autos 265/05), en recurso interpuesto por nuestro Consejo de la Comunidad Autónoma de Aragón contra resolución de la

Inspección Provincial de Zaragoza, por la que desestimó la apertura de expediente sancionador a un promotor por designar para las funciones de coordinador de seguridad y salud laboral en fase de ejecución, en una obra de edificación, a un Ingeniero Técnico, cuyo pronunciamiento judicial estableció que no entra dentro de las competencias de la Inspección de Trabajo ni de la Administración sancionadora discernir sobre la titulación del coordinador, sino exclusivamente sobre si la empresa, obligada a ello, ha cumplido con la designación de un técnico para desarrollar dicha función.

Argumento que la Dirección General desarrolla, haciendo suya la contestación que el 8 de marzo de 2007 se dio por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social a nuestro Colegio de Cantabria, en el sentido de que para que la Administración sancione, no basta con que conste una discordancia objetiva entre la conducta del empresario y el ordenamiento jurídico, sino que es preciso apreciar la existencia de una voluntad adversa por parte de aquel al cumplimiento de la norma, voluntad que ha de entenderse excluida cuando la norma obligacional en cuestión puede ser susceptible de interpretaciones diversas, como ocurre con el caso de las titulaciones habilitantes de los técnicos que pueden desempeñar las funciones de coordinación en las obras de edificación.

Con ello adopta la Dirección General la postura de mínima intervención del derecho sancionador, por cierto con un criterio muy distinto del que en materia de siniestralidad laboral se está siguiendo por la Fiscalía impulsando la vía penal contra los presuntos responsables de los accidentes que acontecen en el ámbito de la edificación.

Por nuestra parte no podemos aceptar sin reparos esta postura acomodaticia de la Administración, toda vez que si el informe que comentamos alude, como recogíamos al principio de este escrito, a la exigencia de un cumplimiento efectivo y no meramente formal de la normativa reguladora de la coordinación y salud laboral en obras de edificación, lo que conduce en términos imperativos a la conclusión de que sólo los Arquitectos y los Arquitectos Técnicos están capacitados por sus conocimientos y formación para desempeñar tal cometido, no entendemos que se eluda el perseguir las conductas contrarias, o, al menos, el requerir formalmente a través de la Inspección de Trabajo, cuando tenga conocimiento de la designación de técnicos no habilitados, a que se proceda a su sustitución por aquellos que si cuentan con la habilitación legal precisa, sin que ello comporte necesariamente la apertura de expediente sancionador. Con ello se actuaría la función tuitiva que corresponde a la Inspección de Trabajo en el ámbito de sus funciones.

Abunda en esta apreciación la manifestación que se contiene en el último párrafo del escrito que venimos comentando, que viene en decir que si cabría la actuación administrativa en el caso de que el nombramiento de coordinador recayera sobre un sujeto que no tuviera la condición de "técnico". Entendemos que el incumplimiento se produce tanto cuando se da este supuesto de hecho como cuando el nombramiento de coordinador recae en un técnico, -como podría ser un Ingeniero Técnico Aeronáutico en Ayudas a la Aeronavegación o en la especialidad de Aeromotores-, que sin perjuicio de su condición de "técnico" es evidente que no la posee en los precisos términos del R.D. 1.627/1.997 y del marco normativo general de la seguridad y salud laboral, tal y como, de forma correcta, ha sido y es entendido por la propia Dirección General. Por lo que sería menester, también en estos casos, de una intervención activa de la Administración.

A la vista de todo lo anterior cabía preguntarnos y así nos lo consultó el Colegio de A Coruña, las actuaciones posibles cerca de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social y, en caso afirmativo, cuales serían las vías a utilizar y la oportunidad o conveniencia de utilizarlas, cuestión sobre la que informamos en su momento a dicho Colegio en los términos que siguen.

Pensamos que el documento que nos ocupa, transcripción literal como

señalábamos de las consideraciones hechas por la Dirección General de la Inspección de Trabajo, no constituye un acto administrativo que ponga término y finalice un expediente instruido por la Administración actuante y, que, por tanto, no es susceptible de recurso en vía administrativa ni contencioso-administrativa. Se trataría en puridad de la expresión de un parecer o criterio por el que la Administración realiza una interpretación técnico-jurídica de una norma, en concreto la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1.999 en relación con un concreto sector de actividad, obras e edificación y el ejercicio en la misma de unas funciones, la coordinación de seguridad y salud laboral, prescrita para determinados supuestos de hecho por el marco normativo regulador de la prevención y seguridad laboral en las obras de construcción.

Entendemos que únicamente serían susceptibles de recurso los actos concretos de aplicación del criterio expresado por la Administración, que a los efectos que aquí nos interesan serían sólo aquellos en virtud de los cuales la Inspección de Trabajo, ante la denuncia formal de la existencia en una obra de edificación de un coordinador de seguridad y salud sin el título de Arquitecto o Arquitecto Técnico, no requiriese del promotor su sustitución. El conocimiento formal de tal circunstancia podría efectuarse por la

denuncia que se hiciera desde el Colegio requiriendo la intervención administrativa, con advertencia de las responsabilidades de todo tipo en que por la Administración actuante pudiera incurrirse de no adoptar una conducta activa, tendente al cumplimiento efectivo y no meramente formal de la normativa, en los términos definidos de forma tan clara y precisa por la propia Dirección General de la

Inspección: sólo los Arquitectos o los Arquitectos Técnicos podrán desempeñar en las obras de edificación las funciones de coordinador. Sería conveniente que en la comunicación cursada a la autoridad laboral se solicitara la notificación de la resolución adoptada al Colegio, con indicación de los recursos que pudieran caber contra la misma, órgano ante el que habrían de interponerse y plazo para ello.

Todo ello a fin de abrir la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional ordinaria en el previsible caso de que la decisión administrativa fuese en la línea de no requerir al promotor la sustitución del coordinador.

T.H. 1/2008