

**JORNADA SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL ÁMBITO DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES. (CESAR MIÑO UGAROLAS)**

**PROMOTOR Y COORDINACION**

De la lectura del artículo 24 de la L.P.R.L. en el que se instauraba, vertical y horizontalmente, los sistemas de coordinación y cooperación preventiva de las empresas que desarrollaran sus actividades en un mismo centro de trabajo, ya se desprendía que si había un modelo que podía servir de referencia éste era, sin duda, las obras de construcción. En este artículo, concretamente en su número 2, ya se daba entrada al “titular del centro de trabajo”, sinónimo empresarial del promotor que es el que debe fijar nuestra atención en esta exposición. Ya aquí, aunque no se diga, no parece aventurado pensar que se tenía presente la fundamental directiva 92/57, sobre el trabajo en obras de construcción temporales o móviles, en la que -lo cual es un síntoma indicativo- se denomina “propietario” al promotor del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Ya en la exposición de motivos este Real Decreto, que se inspira, ya que la transpone, en dicha directiva, al referirse a los variopintos “sujetos no habituales” que intervienen en las obras de construcción cita, como no podía ser menos, ya que después le da un tratamiento singular y destacado, al promotor.

Nos cabe a nosotros, ya que así se prevé en el título de esta ponencia, tratar del papel que, dentro del contexto de obligaciones que instaura dicho Decreto, le incumbe a un personaje, como después también se verá, de tanta transcendencia para la consecución del objetivo que persigue el mismo.

Por ello, quedarán al margen las consideraciones que tan importante disposición nos suscita respecto a su naturaleza jurídica, al ser una estricta norma de transposición y no, también en sentido estricto, una verdadera norma reglamentaria, la indefinición del término “técnico competente”, actualmente superada por la Ley 38/1999, las tareas, obligaciones y facultades de los coordinadores, y sus responsabilidades penales y civiles y las del promotor, que, aparte de no ser objeto de esta exposición, se tratarán en otras ponencias en este encuentro. Se hará referencia, se repite, por tanto, al promotor en dicho contexto obligacional y en lo necesario a los coordinadores que cita el Real Decreto 1627/1997 en lo singularmente atinente a su colaboración y vinculación con aquél.

Sistematizando su exposición, recorreremos su camino, dividiéndolo en los pasos siguientes. Habrá que examinar, primero, el ámbito de influencia activa al que el mismo se dirige; habrá de explicarse, después, el entorno físico en el que se van a materializar los desvelos de la cadena preventiva que integran dichos sujetos, que no será otro que “la obra” que se define funcionalmente por las distintas actividades que también determina; habrá de continuarse con el análisis, como no, ya que es la justificación de esta ponencia, del promotor, y de sus relaciones con los coordinadores y de los instrumentos preventivos documentales a los que esté obligado y de los que se vale, sin dejar de aludir a otros “fleclos” comprendidos en tal contexto obligacional.

El entorno físico al que antes nos referíamos, como ya dijimos, es la “obra”, a la que se considera, en el apartado b) del número de 1 del art<sup>o</sup>. 2 de tal Real Decreto, “cualquiera, sea pública o privada en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería cuya relación no exhaustiva figura en el Anexo II, con una salvedad importante siempre que no se ejecuten, tal como prevé su artículo 1.3, como consecuencia de la actividad de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas o por sondeos”.

En consecuencia, se comprenderán las obras, con las excepciones últimamente citadas, siempre que correspondan, no exhaustivamente, a los trabajos de

- \* Excavaciones
- \* Movimiento de tierras
- \* Construcción
- \* Montaje y desmontaje de elementos prefabricados
- \* Acondicionamiento e instalaciones
- \* Transformaciones
- \* Rehabilitación
- \* Reparación
- \* Desmantelamiento
- \* Derribo
- \* Mantenimiento
- \* Conservación- Trabajos de pintura y de limpieza
- \* Saneamiento

Por tanto, tan sonado Decreto se aplica a cualquier empresa, sea o no del sector de la construcción, que realice trabajos de construcción o ingeniería civil que se puedan incluir en la lista anterior, aunque, como es natural, afectará, sobre todo, a las empresas típica y típicamente de construcción, a sus obras y no, por ello, a sus actividades al margen de éstas (por ejemplo, las que se realicen en sus oficinas centrales).

Tan extenso abanico funcional abarca, si nos atenemos a lo dicho, en principio, a “todas” las obras, con independencia de su duración, hasta los simples trabajos de mantenimiento y conservación (incluidos los trabajos de limpieza y pintura), aunque no parezca lógico que un tan complejo entramado de obligaciones reglamentarias, aunque se simplifiquen respecto a éstos, encaje y se dirija a empresas de presumible reducido patrimonio y somera organización productiva y a actividades que de, por sí, son de una mínima entidad.

Definido ya, dentro de lo que cabe, el confín físico donde se hace presente la norma, dando un paso más en esta exposición, nuestra atención se centrará ya en la capital figura del promotor.

Tan capital que de ella depende, en gran medida, la coordinación de la prevención en las obras de construcción al articularse ésta, fundamentalmente, por la interacción del Estudio de Seguridad y Salud (o en su caso, el Estudio: Básico de Seguridad), que corre a su cargo, y la presencia de los coordinadores a los que, cuando procede, debe de designar.

Con tal articulación se hace patente que no estamos ante una norma de organización de la prevención, sino ante una norma sectorial de la coordinación de la prevención en las obras de construcción (Moltó).

Parcamente, el Real Decreto 1627/1997 identifica como tal a “cualquier persona física o

jurídica por cuenta de la cuál se realice una obra” (art<sup>o</sup>. 2.1 .c).

Vista la transcendencia de la figura del promotor, no parece que su puntualización reglamentaria sea tan descriptiva como fuera deseable, si se concebiera como promotor inmobiliario, es decir, como, en una acepción amplia, “titular del centro de trabajo”. Habría que, a nuestro juicio, completarla con una serie de notas que dieran una idea más cabal de la misma, aquellas de los que deja constancia el artículo 9 de la citada Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación al reconocerla en “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, las obras de edificación para sí o su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título”, con unas obligaciones que oportunamente se listan, a destacar entre ellas, la de ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él, la de facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de la obra las posteriores modificaciones del mismo y la de gestionar y obtener las preceptivas licencias.

Baste indicar que el promotor puede ser, además, contratista cuando contrate directamente trabajadores autónomos para la realización de la obra o de determinados trabajos de la misma, supuesto en el que no se comprenderá al cabeza de familia, si la actividad contratada, con este tipo de trabajadores, se refiere exclusivamente a la construcción o reparación de su propia vivienda (art. 2.3 R. D.), con lo que cabe admitir que, en este caso, pese a la defectuosa redacción de este precepto, en esta específica circunstancia, no asumiría, al no serlo, las obligaciones que se derivan de la condición de promotor.

Tales obligaciones, someramente descritas -el tiempo se impone-, no son otras que las que siguen:

\* Designación del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra, cuando en la elaboración del proyecto de obra intervengan varios proyectistas (art. 31.).

\* Designación del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra, cuando en la ejecución intervengan más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos (art. 3.2).

\* Designar el técnico competente que elaborará o hará que se elabore, bajo su responsabilidad, en la fase de redacción del proyecto, el Estudio de seguridad y salud o el Estudio básico de seguridad y salud, según las características de la obra (art. 4).

\* Efectuar el aviso previo a la autoridad laboral competente antes del comienzo de los trabajos (art. 18.1). Se redactará con arreglo a lo dispuesto en el anexo III del Real Decreto y se expondrá de forma visible, actualizándose si fuere necesario (art. 18.2).

Con el ejercicio de estas acciones el promotor se constituye en garante de la actividad coordinadora que predica la norma, lo que exige que se hagan algunas precisiones al respecto aunque sean repetidas, pero, siempre, sin inmiscuirnos en los temas de las otras ponencias y no sobrepasando el marco de la que nos toca exponer.

Así

a) La necesidad de que la designación de los coordinadores recaiga en un “técnico competente” (después de la entrada en vigor de la Ley 38/1999, lo serán los arquitectos,

arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos, de acuerdo con sus competencias y especialidades).

b) La evidencia de que el Estudio de Seguridad, básico o no, no sustituye a la evaluación de riesgos, obligación que le incumbe a los contratistas o subcontratista, siguiendo el mandato y las pautas marcadas por los arts. 15.1. b y 16 de la L.P.R.L. y el capítulo II del R.D. 39/1997, de 17 de enero.

c) .La obligación de elaborarlo, bajo el patrocinio de tales técnicos, que lo será el coordinador durante la elaboración del proyecto si estuviera designado, que no se reputará como básico cuando se den los supuestos de que

\* El presupuesto de ejecución por contrata incluido en el proyecto sea igual o superior a los 75 millones de pesetas.

\* La duración estimada sea superior a 30 días laborales, empleándose en algún momento a más de 20 trabajadores simultáneamente.

\* El volumen de mano de obra estimada, entendiéndose por tal la suma de los días trabajados del total de los trabajadores en la obra, sea superior a 500.

\* Las obras ejecutadas sean de o en túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas.

d) Los “requisitos” de uno y otro Estudio expresamente se regulan en dos de los preceptos de dicho Real Decreto 1627/1997, en el 5º se establecen los que se exigen para los Estudios de Seguridad y Salud y en el 6º para los básicos, que se diferencian, a grosso modo, de los anteriores por no incluir el presupuesto de la obra, su pliego de condiciones y sus planos y mediciones.

Ambos formarán parte del proyecto de ejecución de la obra, o del proyecto de obra, recogerán las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que conlleva la realización de la misma (arts. 5.3, 6.2. y 17.1) y contendrán, según el caso, “los sistemas técnicos adecuados para efectuar, en su día, en las debidas condiciones de seguridad y salud, los trabajos de reparación, conservación y mantenimiento (art. 5.6) o las previsiones y las informaciones útiles para efectuar, también en su día, en las debidas condiciones de seguridad y salud, los previsibles trabajos posteriores (art. 6.3).

Tema conflictivo es, sin duda, y hasta ahora no resuelto, el contrato que debería acoger esta peculiar relación prestacional entre el promotor y los coordinadores.

El Real Decreto, prudentemente, no se detiene en este particular, limitándose a reseñar que dichos profesionales serán “designados” por el promotor, término que nada sugiera, ya que, según el Diccionario de la Lengua Española, en la acepción que aquí interesa, designar no significa más que “señalar o destinar una persona o cosa para determinado fin”.

Habría, por tanto, que elegir aquella de las figuras contractuales que más se ajuste al estereotipo que se deduce de las obligaciones, facultades y funciones que se estatuyen en la norma.

A su tenor, podría pensarse (más en el caso de los coordinadores de ejecución) en tres tipo de contratos.

\* El de trabajo, ya que, según se ha sostenido por la doctrina científica (Rodríguez-Piñero y

Bravo Ferrer), al ser una parte del mismo un “trabajador titulado” (arquitectos, ingenieros, expertos en seguridad), el trabajo debido se ha de realizar con el margen propio de autonomía de decisión que corresponde al “profesional”, creándose una dialéctica entre el derecho de la profesión y el poder de dirección en la que hay que buscar una necesaria concordancia práctica. Ello implica una necesaria remisión en el desarrollo del contrato a las reglas propias de esa profesión y reconocer la libertad del profesional en el desarrollo de las reglas de su arte, como espacio propio libre de ingerencia y de órdenes, por lo que ese trabajador goza en el contrato de trabajo de un espacio de autonomía profesional.

\* El de mandato, ya que, aunque no sea usual en esta clase de actividades, al abrigo de las prescripciones del Código Civil, permite “prestar algún servicio o hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otro” (Art. 1.709), percibir una remuneración (art. 1.711), ser expreso (art. 1.710) y representativo (art. 1.709), con las salvedades de que se podrán gestionar directamente intereses ajenos, de que se deben indemnizar los perjuicios que la gestión haya causado al mandante, de que se deben seguir, las instrucciones de éste y de que se pueda nombrar un sustituto que guarda una cierta concomitancia con la sustitución relativa, estrictamente funcional, que consiente el artículo 5 del Real Decreto (“cuando deba de existir un coordinador de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra, le corresponde a éste elaborar, o hacer que se elabore, bajo su responsabilidad, dicho estudio”).

\* El de arrendamiento de servicios, al consistir en una prestación de éstos a los que se obliga una de las partes por precio cierto (art. 1.544), siendo, por tanto, oneroso, se concreta en una actividad o en un quehacer cuyo disfrute se arrienda, se supedita a su ejecución al arrendador en todo aquello que se refiera a la materia del servicio...

Con independencia de la elección contractual que procediera, no obsta la misma a la responsabilidad del promotor (art. 3.4. R.D.: “la designación de coordinadores no eximirá al promotor de sus responsabilidades”).

Sumarísimamente -tempus fugit-, antes de examinar tales responsabilidades, no queda más que referirse para cerrar la materia de la que se está tratando a que

a) - Es sumamente discutible que puedan concurrir en una misma persona la condición de coordinador de ejecución con la de técnico de la dirección facultativa de la obra, ya que a esta coincidencia personal se oponen la exigible exclusividad funcional de aquél, su dedicación, que se supone plena, y la ausencia de una declaración reglamentaria que la admita.

b) La designación de un coordinador de ejecución será, a nuestro juicio, obligatoria, aún en el supuesto de que la pluralidad de empresarios, autónomos, o no, no sea simultánea, es decir, en el caso por ejemplo, de que la presencia de dichas empresas se haya producido en fases distintas de la obra, juicio que nace, aunque parezca excesivo, de la dicción del precepto (art. 3.2.: “cuando en la ejecución de la obra, intervenga más de una empresa, una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, el promotor antes del inicio de los trabajos o tan pronto como constate dicha circunstancia, designará un coordinador . Véase que en el texto del aviso del Anexo III, no se hace ninguna distinción al respecto al remitirse exclusivamente al número de contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos).

Tal como lo anunciábamos nos ocuparemos, al cierre, de la responsabilidad o responsabilidades del promotor, tratamiento en los que se seguirán, como no podía ser menos, reproduciéndolos, los criterios que ha dictado al efecto la Dirección General de la Inspección al amparo del artículo 18.3.12 de la Ley 42/1.997.

La imputación de responsabilidad administrativa a los promotores inmobiliarios en el sector de la construcción, suscitó dudas en la actuación inspectora, desde el R.D. 1627/1997, de 24 de octubre, (disposiciones mínimas de seguridad en las obras de construcción), y aun tras la modificación de los arts. 45, 47 y 48 de la LPRL por el art. 36 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dudas centradas en las siguientes cuestiones:

a) La primera se refiere a si los tipos infractores de la LPRL eran suficientes para aplicar al promotor el régimen de responsabilidades derivado del RD 1627/1997, antes de la vigencia de la Ley 50/1998. b) La segunda, referida a la extensión de la responsabilidad del promotor, dado que las obligaciones que le impone el RD 1627/1997 no estaban tipificadas en la LPRL.

En respuesta a la primera, ha de abordarse desde el examen de los principios constitucionales de legalidad, tipicidad y de reserva legal; a la luz de dicha doctrina jurisprudencia, como la LPRL no tipificaba las infracciones del promotor por sus incumplimientos al R.D. 1627/97, antes de la vigencia de la Ley 50/1998, no era posible su imputación sancionadora. Así lo entendió el legislador, que ha establecido, mediante Ley formal, tipos específicos para el promotor, por lo que, desde la vigencia de la Ley 50/1998, son posibles efectos sancionadores en aquellos incumplimientos al R.D. 1627/1997, que disponen de tipo infractor en la LPRL modificada.

Respecto a la segunda cuestión planteada, recordar que el preámbulo del RD 1627/1997, se refiere a que "... en las obras de construcción intervienen sujetos no habituales en otros ámbitos..." para señalar entre sus objetivos el establecer "...mecanismos específicos para la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del RD 39/1997, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en un sector de actividad tan peculiar como el relativo a las obras de construcción". Estas particularidades de la construcción, configurado como un sector de elevado riesgo laboral, son las que justifican, por un lado, un reforzamiento cuantitativo de las obligaciones preventivas y, por otro, la exigencia de su cumplimiento a estos "sujetos no habituales en otros ámbitos y muy habituales en las obras" (promotor, proyectista, contratista, subcontratista y trabajadores autónomos).

Partiendo de estas consideraciones, sobre el promotor recae la obligación de efectuar la planificación preventiva, a partir de la evaluación de los riesgos existentes en la obra, en cumplimiento de los arts. 15 y 16 de la LPRL y del Capítulo II del Reglamento de los Servicios de Prevención, y a ello responde la obligación del estudio de seguridad y salud que deberá acompañar el proyecto de obra, cuya elaboración corresponderá al técnico competente designado por el promotor. El resto de las obligaciones del promotor, según el RD 1627/1997 (designación de coordinadores de seguridad; aprobación del plan de seguridad por la Administración Pública que haya adjudicado la obra y aviso a la autoridad laboral antes del comienzo de los trabajos), son obligaciones del deber de planificación preventiva que recaen sobre el promotor.

Siendo ello así, las infracciones del promotor por los incumplimientos de las obligaciones que le impone el RD 1627/1997, de 24 de octubre en los arts. 3, 4, 5 y 6, deben calificarse como graves, conforme al art. 47.6 de la LPRL, desde la vigencia de la Ley 50/1998. El incumplimiento de la obligación de aviso a la autoridad laboral antes del comienzo de los trabajos (art. 18 del RD 1627/1997), es infracción calificada como leve en el art. 46.5 de la LPRL. Si los coordinadores de seguridad y salud designados tanto para la fase de elaboración de proyecto como de ejecución de la obra o la dirección facultativa, en su caso, incumplen las obligaciones que les impone el RD 1627/1997, o ante supuestos de cumplimientos aparentes o de mero contenido formalista, supondrá infracción a los deberes de coordinación preventiva conforme al art. 24.2 de la LPRL en relación con el art. 3.4 del citado RD 1627/1997 y, por tanto, incurrirá en la infracción tipificada como grave o muy grave en los arts. 47.14 y 48.10 LPRL, tal podría ser el caso de un coordinador designado que nunca o apenas aparece por la obra o incumpla sus funciones. Ello sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal exigible (arts. 316, 317 y 318 y otros del Código Penal y de las acciones legales por daños y perjuicios a ejercer contra el coordinador, De otro lado, si en una misma persona concurre la condición de promotor y contratista (empresa principal), vendrá afectada por las obligaciones y responsabilidades de ambos.

Las distintas Administraciones Públicas por cuya cuenta se realicen las obras se consideran incluidas en el concepto de promotor, y por tanto son sujetos responsables, pudiendo iniciarse expedientes sancionadores a dichas Administraciones por las referidas infracciones en que incurran por los incumplimientos de sus obligaciones como promotor. El procedimiento para la imposición de sanciones es el ordinario (RD 928/1998), sin que a ello se oponga su art. 3.4, habida cuenta que el procedimiento específico que anuncia el art. 45.2 de la LPRL se refiere al "... ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas...es decir, a la Administración Pública como empleador en la relación de empleo con su personal, que no es otra situación en que la Administración actúa en cuanto que titular de una obra de construcción, con las obligaciones y responsabilidades que las normas preventivas imponen al promotor.

Así es y así nos parece -como decía el clásico-, un tema que todavía tiene interrogantes que resolver y que espero que mi intervención haya ayudado a comprender, con el deseo de que aquí no se cumpla el cínico aforismo jurídico de Lec: "la ignorancia no exime del cumplimiento de las leyes; su conocimiento, sí", aunque siempre queda la esperanza de que Dios interviene cuando se quebranta el derecho (Génesis 18-20-25) y no deja impune la maldad,- jurídica, añadimos nosotros (2º libro de Samuel 12,1-14).

## ACTUALIZACIÓN Y PRECISIONES

**Las referencias a los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995(LPRL) se sustituirán , respectivamente, por haber sido derogados, por las de los artículos 5.20, 11, 12 y 13 del Real Decreto Legislativo 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(BOE del 8).**

**Se remiten, específicamente, al tema que es objeto de esta ponencia los apartados de los mismos que siguen**

\* El 5 del art. 11(46.5 LPRL):”Cualesquiera otras que afecten a obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa de prevención de riesgos laborales”

\* El 6 del art.12(47.6 LPRL):” El incumplimiento de la obligación de elaborar el plan de seguridad y salud en el trabajo en cada proyecto de edificación y obra pública, con el alcance y en la forma establecida en la normativa de prevención de riesgos laborales, así como el incumplimiento de dicha obligación, mediante alteraciones, en fraude de ley, el volumen de la obra o en el número de trabajadores.

\* El 14 del art. 12(47.6 LPRL):”No informar el promotor o 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

\* El 8 del art. 13(48.10 LPRL) :”No informar el promotor o empresario titular del centro de trabajo, a aquellos otros que se desarrollen sus actividades en el mismo, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales”

### **B) El Real Decreto 1627/1997 alude expresamente a las Administraciones Públicas en sus artículos**

\*7.2:”En el caso de obras de las Administraciones Públicas , el plan, con el correspondiente informe del coordinador en materia de seguridad y salud laboral durante la ejecución de la obra, se elevará para su aprobación a la Administración Publica que haya adjudicado la obra”

\*13.1 ”En cada centro de trabajo existirá con fines de seguimiento y control del plan de seguridad y salud laboral un libro de incidencias que constara de hojas por duplicado, habilitado al efecto.- El libro de incidencias será facilitado por b).-La Oficina de Supervisión de Proyectos u órgano equivalente cuando se trate de obras de las Administraciones Públicas”

\* 14.3:”Asimismo lo dispuesto en este artículo(Paralización de los trabajos)se entiende sin perjuicio de la normativa sobre contratos de las Administraciones públicas(véase al efecto, por su notable incidencia, el Real Decreto Legislativo 2/2000. de 16 de junio. por el que se aprueba el texto refundido de la Lev de Contratos de las Administraciones Públicas relativa al cumplimiento de plazos y suspensión de obras.

\* 17.1 :“La inclusión en el proyecto de ejecución de obra del estudio de seguridad y salud o, en su caso, del estudio básico será requisito necesario para el visado de aquél por el Colegio Profesional correspondiente, expedición de licencia municipal y demás autorizaciones y trámites por parte de las distintas administraciones Públicas.- 2.”En la tramitación para la aprobación de los proyectos de obras de las Administraciones Públicas se hará declaración expresa por la Oficina de Supervisión de Proyectos u órgano equivalente sobre la inclusión del correspondiente estudio de seguridad y salud o, en su caso, del estudio básico”.