CONSEJO GENERAL · ARQUITECTURA TÉCNICA · ESPAÑA

Paseo de la Castellana, 155, 1º 28046 MADRID
Tel. (91) 570 55 88 Fax (91) 571 28 42
e-mail: consejo@arquitectura-tecnica.com
http://www.arquitectura-tecnica.com

Rgtº. Sª. Nº.: 259

Sentencia del Tribunal Supremo en relación con la obligación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de requerir al promotor de una obra de construcción de viviendas para que designe a un técnico que cuente con la titulación habilitante exigida para desempeñar las funciones de coordinación de seguridad.

Adjunto se acompaña sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2025 que nos traslada el Coaat de Soria, por la que se declara no haber lugar al recurso de casación nº 258/2022 interpuesto en representación de la Administración del Estado contra la sentencia nº 241/2021, de 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, dictada en el recurso de apelación nº 88/2021. Esta última resolución estimó conforme a derecho la obligación de la Administracion de requerir al promotor de una obra de construcción de viviendas para que designara a un arquitecto o arquitecto técnico como coordinador de seguridad y salud de la misma.

En este recurso, la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en determinar si entre las competencias legamente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha de considerarse incluida la de exigir a la promotora la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

Para responder a esta cuestión, el Alto Tribunal parte del marco normativo sobre la prevención de riesgos laborales, concretando las funciones que en este ámbito se encomiendan a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, todo ello al objeto de precisar si en estas funciones se incluyen la fiscalización y exigencia del cumplimiento de lo preceptuado en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación a la edificación. En este sentido, también considera necesario determinar si la titulación habilitante para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación incide en el ámbito propio de prevención de riesgos laborales.

Finalmente, una vez expuestas sus consideraciones, el Tribunal viene a declarar que entre las competencias legalmente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1.b.1 en relación con el artículo 22.2, ambos de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la de velar porque el promotor de la obra cumpla con la obligación de designar a un técnico que cuente con la titulación habilitante exigida para desempeñar las funciones de coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

Madrid, 9 de septiembre de 2025
EL SECRETARIO GENERAL

Adjunto • Sentencia que se cita.

Presidente/Presidenta del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.

BEATRIZ VALERO ALFAGEME
Procuradora de los Tribunales
NOTIFICADO LEXNET: 16.Julio.2025

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

R. CASACION núm.: 258/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 949/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Pilar Cancer Minchot

En Madrid, a 14 de julio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 258/2022 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogada del Estado, contra la sentencia nº 241/2021, de 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Castilla y León, sede de Burgos (apelación 88/2021). Se ha personado como parte recurrida COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE SORIA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. Beatriz Valero Alfageme y defendido por su Letrado D. Carlos Revilla Rodrigo.

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Soria interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 8 de abril de 2018 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social que inadmitió el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Jefa de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Soria de fecha 6 de marzo de 2018 por la que se comunica no haber lugar a practicar el requerimiento para exigir el nombramiento de un coordinador de seguridad a un arquitecto o arquitecto técnico.

El recurso fue resuelto por sentencia nº 68/2021, de fecha 24 de mayo de 2021, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Soria (procedimiento ordinario nº 84/2018), en cuya parte dispositiva se acuerda:

<<[…] FALLO
Estimar el recurso contencioso-administrativo Procedimiento Ordinario 84/2018 interpuesto por la procuradora Sra. Valero Alfageme, en representación de la parte actora, declarando no ajustado a derecho, condenando a la administración demandada para que requiera a la promotora PROMOVIRES SL. de la obligación de designar como coordinador de seguridad y salud de la obra de construcción de 44 viviendas, garajes, con 44 plazas de aparcamiento, 40 trasteros y local comercial en la calle Pedro de Rua, nº 10, Sector Sud OD-1- PRADO VELLACOS ESTE de Soria, a un arquitecto técnico o arquitecto, no habiendo lugar a que dicha función sea desempeñada por ingeniero técnico industrial, debiendo la administración demandada en caso de incumplimiento del procedimiento a abrir procedimiento sancionador contra la indicada promotora hasta llegar a su finalización.
Se condena a la administración demandada a abonar a la parte actora en concepto de costas hasta un máximo de 1000 euros- IVA incluido-.>>

SEGUNDO.- La representación procesal de la Dirección Provincial de la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo interpusieron contra la anterior sentencia recurso de apelación que fue resuelto por sentencia nº 241/2021, de fecha 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Burgos (apelación nº 88/2021). Esta sentencia dictada en apelación acuerda en su parte dispositiva lo siguiente:

<<Que se desestima el recurso de apelación número 88/2021, interpuesto por la Dirección Provincial de la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo representado y defendido por el Abogado del Estado en virtud de la representación que por Ley ostenta, contra la sentencia de 24 de mayo de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Soria en el Procedimiento ordinario 84/2018 por la que se estima el recurso interpuesto contra la resolución de la Dirección General de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social de 8 de abril de 2018 por la que se inadmite el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Jefa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de fecha 6 de marzo del 2018.

Y en virtud de dicha desestimación se confirma la sentencia apelada, por ser conforme a derecho y ello con expresa imposición de las costas.>>

De la fundamentación de esta sentencia que resuelve el recurso contencioso administrativo interesa destacar aquí los siguientes fragmentos:

<<[…] SEXTO.-Sobre los precedentes jurisprudenciales sobre la competencia de la Inspección de Trabajo para formular requerimientos al promotor a los efectos del cumplimiento de las normas jurídico-técnicas que inciden en las condiciones de trabajo.

Y rechazada la causa de inadmisibilidad que opone la Administración apelante, respecto del fondo la misma no cuestiona la concreta titulación exigida para la designación como coordinador de seguridad y salud de la obra en ejecución identificada en el escrito del Colegio recurrente, de fecha 6 de febrero de 2018, sino que lo que se invoca es que en los expedientes sancionadores, el órgano instructor no puede ser necesariamente el que resuelva, por lo que no resulta ajustado a derecho compeler a dictar esa resolución en un sentido a partir del informe que contiene una valoración jurídica, pero como hemos indicado en el fundamente precedente y aun cuando es cierto que el Colegio Profesional, en el referido escrito terminaba solicitando se tuviera por formulada denuncia, lo cierto y claro es que lo que interesaba es que se diera conocimiento al promotor de la obra de los criterios de la Dirección General de la Inspección sobre el técnico competente como coordinador de la seguridad y salud en la obra y se requiriese al promotor de la misma para que designase como coordinador a un técnico con titulación habilitante, de arquitecto o arquitecto técnico, por lo que no se estaba solicitando que se sancionara al promotor sino que se le requiriese para tal designación de un técnico con cualificación profesional adecuada, lo que no se discute en el recurso de apelación.

Y si se opone en el recurso de apelación que, la sentencia de instancia está dando respuesta a una pretensión de fondo declarativa, que se extralimita por completo del devenir de los procedimientos administrativos, ya que viene a declarar con carácter general que el criterio que contiene el informe de la Inspección de Trabajo no se ajusta a derecho y lo sustituye por otro criterio, determinando con carácter general, cuál es el ámbito de actuación de los arquitectos técnicos, pero lo cierto es la sentencia de instancia no realiza un pronunciamiento con carácter general, sino con respecto de la obra para la que se interesaba dicho requerimiento y da respuesta a la pretensión concreta que fue articulada por el Colegio Profesional en su escrito de 6 de febrero de 2018, no esta realizando un pronunciamiento con carácter genérico e indiscriminado para cualquier obra o promoción, ya que para el proyecto de obra en concreto, objeto de autos, el mismo aparece especificado en el Fundamento de Derecho primero en sus últimos párrafos.

Y por lo que respecta al fondo del asunto respecto de si la Inspección de Trabajo ha dado o no cumplimiento a sus funciones, sin que sea su competencia establecer el debate procesal

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

acerca del concreto título competencial para el desarrollo de ciertas funciones, para lo cual se invoca el artículo 5.2 del Real Decreto Legislativo 5/ 2000 en materia de prevención de riesgos laborales, así como la imposibilidad de considerar al promotor como sujeto obligado y responsable, todo cual impide apreciar la existencia de la infracción, invoca finalmente la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza nº1 de 29 de julio de 2005, para terminar solicitando la estimación del recurso de apelación, pero lo cierto es que la sentencia que se alega por el Abogado del Estado del Juzgado de lo Contencioso de Zaragoza de 29 de julio de 2005, por su fecha no pudo tener en cuenta lo que establece la Ley 23/2015, en cuanto a las competencias de la Inspección de Trabajo, las de advertir y requerir al sujeto responsable para la adopción de medidas en cumplimiento, no solo de normativa de orden social, sino las deficiencias que puedan observarse en materia de prevención de riesgos laborales, como expresamente establece el artículo 22.2 de la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la cual además en su artículo 12 precisa como cometidos de la función inspectora, en cuanto a la prevención de riesgos laborales, en su letra b) la vigilancia y exigencia del cumplimiento, entre otras, de las normas en materia de prevención de riesgos laboras, así como normas jurídico técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia, por lo que la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas, no es una materia que se pueda considerar ajena a los cometidos de la Inspección de Trabajo y a que desplegase la actuación que fue interesada por el Colegio Oficial recurrente, así ha concluido en un caso semejante al que nos ocupa, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Cantabria, sección 1ª, de 22 de diciembre de 2017, nº 408/2017, dictada en el recurso 164/2016, de la que fue Ponente Don Rafael Losada Armada, en un supuesto en que también la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desestimaba el recurso de alzada contra la desestimación de la denuncia por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre un requerimiento para designación de arquitecto técnico o arquitecto del coordinador de seguridad y salud, concluyendo la referida sentencia con remisión a otra de la misma Sala, que:

Finalmente, si procederá desde el principio la apreciación de infracción o si deberá preceder un requerimiento o advertencia y, el incumplimiento del mismo, como base para la apertura de expediente sancionador, en la sentencia de esta sala de 30 de junio de 2016 ya se ha expuesto como la designación del coordinador de seguridad y salud, en lo referente a la titulación profesional que ha de tener, es una cuestión reglada que contempla la condena a la Administración a requerir al promotor de la obra que designe a un arquitecto o arquitecto técnico como coordinador de seguridad y salud; no ha vulnerado, de ninguna manera, el art. 71.2 de la LJCA, en la parte que prohíbe a los órganos judiciales determinar el contenido discrecional de los actos anulados, por la sencilla pero contundente razón de que no estamos ante el ejercicio de una potestad administrativa discrecional.

Como ha expuesto esta sala, una cosa es la designación de la persona concreta que deba desempeñar la referida función, y otra bien distinta la titulación profesional que ha de tener. En lo primero, puede haber un margen de apreciación de la Administración, pero en lo segundo es una cuestión reglada por el derecho, por las normas y principios que rigen el derecho a la salud y seguridad de los trabajadores.

Por otro lado, es obvio que el hecho de que la Administración pueda iniciar un procedimiento sancionador, sin necesidad de advertencia o requerimiento alguno, nada tiene que ver con la existencia o no de discrecionalidad administrativa en el tema debatido, ello amén de que si un ejemplo claro hay de potestad reglada éste es el de dicha potestad.

Y, en cuanto al alegato de que la Administración tenía la facultad de realizar las comprobaciones necesarias ante la denuncia de la parte actora, baste decir que fue la negativa a tramitar esa denuncia lo que condujo a la corporación demandante al proceso contencioso-administrativo y que, en modo alguno, el art. 71.2 LJCA obliga a retrotraer las actuaciones para tramitar la denuncia ni a subsanar lo realizado hasta la fecha, habida cuenta que el conflicto remitía a una cuestión de interpretación normativa plenamente aprehensible por la facultad jurisdiccional.

Y en la sentencia a la que se remitía y de la misma Sala, de 30 de junio de 2016, nº 297/2016, recurso 90/2016, de la que fue Ponente Don José Ignacio López Cárcamo, también se concluía que:

Finalmente, afirmamos, en contradicción con lo que alega la parte apelante, que la sentencia apelada, al condenar a la Administración a requerir al promotor de la obra que

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

designe a un arquitecto o arquitecto técnico como coordinador de seguridad y salud, no ha vulnerado, de ninguna manera, el art. 71.2 de la LJCA, en la parte que prohíbe a los órganos judiciales determinar el contendido discrecional de los actos anulados, por la sencilla pero contundente razón de que no estamos ante el ejercicio de una potestad administrativa discrecional.

Una cosa es la designación de la persona concreta que deba desempeñar la referida función, y otra bien distinta la titulación profesional que ha de tener. En lo primero, puede haber un margen de apreciación de la Administración, pero en lo segundo es una cuestión reglada por el Derecho, por las nomas y principios que rigen el derecho a la salud y seguridad de los trabajadores.

Por lo que a la vista de dicho criterio jurisprudencial y dados los argumentos jurídicos de la sentencia apelada, obligado resulta desestimar el recurso de apelación confirmando íntegramente aquélla.>>

TERCERO.- Notificada a las partes la sentencia que resolvió el recurso de apelación, preparó recurso de casación contra ella la representación procesal de la Dirección Provincial de la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo, siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 18 de abril de 2024 en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<<2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si entre las competencias legamente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha de considerarse incluida la de exigir a la promotora la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

3.º) Las normas que, en principio serán objeto de interpretación, son los artículos 12.1.b.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como los artículos 3.1 y 15.1 de la citada Ley, y la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; sin perjuicio de que la sentencia

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso>>.

CUARTO.- La representación procesal de la Administración del Estado formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado el 30 de mayo de 2024 en el que, tras exponer los argumentos y motivos de impugnación que luego reseñaremos, termina solicitando que se dicte sentencia en virtud de la cual se case y anule la sentencia recurrida.

QUINTO.- Mediante providencia de 3 de junio de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso de casación y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

SEXTO.- La representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Soria formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado el día 19 de junio de 2024 en el que, tras exponer los antecedentes del caso, desarrolla los argumentos de oposición a los que más adelante nos referiremos, termina solicitando que se dicte sentencia desestimando el recurso de casación y se confirme en todos sus extremos la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que resolvió el recurso de apelación.

SÉPTIMO.- Por providencia de 4 de septiembre de 2024 se acordó no haber lugar al señalamiento de vista; y por providencia de 30 de abril de 2025 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas y se señaló el recurso para la votación y fallo de este procedimiento el día 8 de julio de 2025, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 258/2022 se interpone en representación de la Administración del Estado contra la sentencia nº 241/2021, de 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Castilla y León, sede de Burgos (apelación 88/2021)

Como hemos visto en el antecedente primero, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Soria dictó sentencia nº 68/2021, de 24 de mayo de 2021 (procedimiento ordinario nº 84/2018) en la que se acuerda estimar el recurso contencioso-administrativo que había interpuesto el Colegio Oficial de Aparejadores de Arquitectos Técnicos de Soria contra la resolución de 8 de abril de 2018 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social que inadmitió el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Jefa de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Soria de fecha 6 de marzo de 2018 por la que se comunica no haber lugar a practicar el requerimiento para exigir el nombramiento de un coordinador de seguridad a un arquitecto o arquitecto técnico.

La sentencia del Juzgado declara no ajustado a derecho el acto impugnado, condenando a la Administración demandada para que requiera a la promotora Promovires S.L. de la obligación de designar a un arquitecto técnico o arquitecto como coordinador de seguridad y salud de la obra de construcción de 44 viviendas, garajes, con 44 plazas de aparcamiento, 40 trasteros y local comercial en la calle Pedro de Rua, nº 10, Sector Sud OD-1-Prado Vellacos Este de Soria, no habiendo lugar a que dicha función sea desempeñada por ingeniero técnico industrial, debiendo la administración demandada, en caso de incumplimiento del procedimiento, abrir procedimiento

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

sancionador contra la indicada promotora hasta llegar a su finalización. Todo ello con imposición de las costas procesales a la Administración demandada hasta un máximo de 1000 euros, IVA incluido.

Contra la sentencia del Juzgado la representación procesal de la Dirección Provincial de la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo interpuso recurso de apelación que fue desestimado por sentencia nº 241/2021, de fecha 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Burgos (apelación nº 88/2021).

En el antecedente segundo hemos dejado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León para fundamentar la desestimación del recurso de apelación. Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación y, en particular, la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 18 de abril de 2024.

SEGUNDO.- Cuestión de interés casacional señalada en el auto de admisión del recurso y normas que han de ser aplicadas e interpretadas.

Como hemos visto en el antecedente tercero, en el auto de admisión del recurso se declara que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar determinar si entre las competencias legamente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha de considerarse incluida la de exigir a la promotora la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

El auto de admisión del recurso identifica las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación: artículos 12.1.b.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social,

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

así como los artículos 3.1 y 15.1 de la citada Ley y la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Ello sin perjuicio, señala el propio auto, de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

A continuación reseñaremos lo que establecen estas normas señaladas en el auto de admisión del recurso así como otras disposiciones a las que el auto no alude pero que también deben ser tomadas en consideración para la resolución del recurso. Veamos.

- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<< Artículo 3. Funcionarios que lo integran.
1. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere esta ley se ejercerá en su totalidad por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. A los funcionarios de carrera del Cuerpo de Subinspectores Laborales les corresponde el ejercicio de funciones de inspección, en los términos y con el alcance establecidos en la presente ley, así como las funciones de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el desarrollo de la labor inspectora. Dichos funcionarios tendrán habilitación nacional y su situación jurídica y condiciones de servicio les garantizarán, asimismo, objetividad e imparcialidad.
2. […]>>

<< Artículo 12. De la función inspectora.
La función inspectora, que será desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en su integridad, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en los términos establecidos en esta ley, comprende los siguientes cometidos:
1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:
a) Sistema de relaciones laborales. 1.º Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas. 2.º Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores. 3.º Normas en materia de tutela y promoción de la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo. 4.º Normas en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. b) Prevención de riesgos laborales.
1.º Normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia. 2.º Ejercicio de las funciones de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
[…]>>

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

<<Artículo 15. Garantías en el ejercicio de las funciones inspectoras.

1. Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social están facultados para desempeñar todas las competencias que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuidas conforme al artículo 12. En su ejercicio gozarán de plena autonomía técnica y funcional, se les garantizará protección frente a todo tipo de violencia, coacción y amenaza, e independencia frente a cualquier influencia indebida en los términos del artículo 6 del Convenio número 81 y del artículo octavo del Convenio número 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

2. […]>>.

Artículo 22. Medidas derivadas de la actividad inspectora.

Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas:

1. Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o a sus representantes.

2. Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante.

3. […]

18. Cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor.

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

<< Disposición adicional cuarta. Coordinador de seguridad y salud.

Las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación, durante la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra, serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades>>.

- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Artículo 1. Normativa sobre prevención de riesgos laborales.

La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

Artículo 2. Objeto y carácter de la norma.

1. La presente Ley tiene por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

A tales efectos, esta Ley establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva, en los términos señalados en la presente disposición.

Para el cumplimiento de dichos fines, la presente Ley regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas, así como por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas.

2. Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Artículo 7. Actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral.

1. En cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa, en los siguientes términos:

a) Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley.

b) Velando por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales mediante las actuaciones de vigilancia y control. A estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr una mayor eficacia en el control.

c) Sancionando el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en el capítulo VII de la misma.

2. Las funciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral que se señalan en el apartado 1 continuarán siendo desarrolladas, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera, a los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear, por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora.

Las competencias previstas en el apartado anterior se entienden sin perjuicio de lo establecido en la legislación específica sobre productos e instalaciones industriales.

Artículo 9. Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VII de la presente Ley. […]

- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.

Artículo 2. Definiciones.

1. A efectos del presente Real Decreto, se entenderá por:

a) […]

f) Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra: el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9.

Artículo 3. Designación de los coordinadores en materia de seguridad y salud.

1. En las obras incluidas en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto, cuando en la elaboración del proyecto de obra intervengan varios proyectistas, el promotor designará un coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra.

2. Cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, el promotor, antes del inicio de los trabajos o tan pronto como se constate dicha circunstancia, designará un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

3. La designación de los coordinadores en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra y durante la ejecución de la obra podrá recaer en la misma persona.

4. La designación de los coordinadores no eximirá al promotor de sus responsabilidades.

Artículo 9. Obligaciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra.

El coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra deberá desarrollar las siguientes funciones:

a) Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad:

1.º Al tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente.

2.º Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo.

b) Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el artículo 10 de este Real Decreto.

c) Aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo. Conforme a lo dispuesto en el último párrafo del apartado 2 del artículo 7, la dirección facultativa asumirá esta función cuando no fuera necesaria la designación de coordinador.

d) Organizar la coordinación de actividades empresariales prevista en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

e) Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo.

f) Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra. La dirección facultativa asumirá esta función cuando no fuera necesaria la designación de coordinador.

Artículo 10. Principios generales aplicables durante la ejecución de la obra.

De conformidad con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, los principios de la acción preventiva que se recogen en su artículo 15 se aplicarán durante la ejecución de la obra y, en particular, en las siguientes tareas o actividades:

a) El mantenimiento de la obra en buen estado de orden y limpieza.

b) La elección del emplazamiento de los puestos y áreas de trabajo, teniendo en cuenta sus condiciones de acceso, y la determinación de las vías o zonas de desplazamiento o circulación.

c) La manipulación de los distintos materiales y la utilización de los medios auxiliares.

d) El mantenimiento, el control previo a la puesta en servicio y el control periódico de las instalaciones y dispositivos necesarios para la ejecución de la obra, con objeto de corregir los defectos que pudieran afectar a la seguridad y salud de los trabajadores.

e) La delimitación y el acondicionamiento de las zonas de almacenamiento y depósito de los distintos materiales, en particular si se trata de materias o sustancias peligrosas.

f) La recogida de los materiales peligrosos utilizados.

g) El almacenamiento y la eliminación o evacuación de residuos y escombros.

h) La adaptación, en función de la evolución de la obra, del período de tiempo efectivo que habrá de dedicarse a los distintos trabajos o fases de trabajo.

i) La cooperación entre los contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos.

j) Las interacciones e incompatibilidades con cualquier otro tipo de trabajo o actividad que se realice en la obra o cerca del lugar de la obra.

- 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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Artículo 12. Infracciones graves.
Son infracciones graves:
1. […]
24. En el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, el incumplimiento de las siguientes obligaciones correspondientes al promotor:
a) No designar los coordinadores en materia de seguridad y salud cuando ello sea preceptivo.
b) Incumplir la obligación de que se elabore el estudio o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, cuando ello sea preceptivo, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, o cuando tales estudios presenten deficiencias o carencias significativas y graves en relación con la seguridad y la salud en la obra.
c) No adoptar las medidas necesarias para garantizar, en la forma y con el alcance y contenido previstos en la normativa de prevención, que los empresarios que desarrollan actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia.
d) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997 como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra.
e) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones, distintas de las citadas en los párrafos anteriores, establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en relación con la seguridad y salud en la obra.
[…]

TERCERO.- Posicionamiento de la parte recurrente.

La representación de la Administración del Estado, alega, en síntesis, los siguientes argumentos de impugnación:

La cuestión resuelta por la sentencia recurrida en casación consiste en la determinación de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y, en particular, la relativa a la fiscalización del cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en lo que se refiere a la determinación de cuáles sean las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación, durante la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra.

La sentencia recurrida interpreta erróneamente que la designación de un técnico con titulación habilitante adecuada para llevar a cabo la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas no puede

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

considerarse una materia ajena a los cometidos de la Inspección de Trabajo, por lo que confirma la sentencia del Juzgado que ordena a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que desplegase la actuación que interesada por el Colegio Oficial recurrente y, en consecuencia, que requiriese a la promotora para que cumpliera con su obligación de designar como coordinador de seguridad y salud de la obra de construcción a un arquitecto técnico o arquitecto, negando la posibilidad de que dicha función pudiera ser desempeñada por ingeniero técnico industrial, con obligación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de abrir procedimiento sancionador contra la promotora en caso de incumplimiento.

Según la sentencia dicha competencia integra las facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de conformidad con lo dispuesto en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), en cuanto que se incluyen dentro de las competencias de la Inspección de Trabajo las de advertir y requerir al sujeto responsable para la adopción de medidas en cumplimiento no solo de la normativa de orden social sino también de las que previenen las deficiencias que puedan observarse en materia de prevención de riesgos laborales, según expresamente establece el artículo 22.2 de la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que, además, en su artículo 12 precisa como cometidos de la función inspectora, en cuanto a la prevención de riesgos laborales, en su letra b), la vigilancia y exigencia del cumplimiento, entre otras, de las normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como normas jurídico técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia, por lo que la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas, no es una materia que se pueda considerar ajena a los cometidos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Pues bien, frente a lo manifestado por la sentencia recurrida, es erróneo admitir la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para fiscalizar el cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Se debe partir de que, como se señala en la propia sentencia de apelación, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no discute que la persona que ostente la condición de coordinador de seguridad y salud en una obra destinada a viviendas (como es el caso afectado por la sentencia) deba tener la titulación de arquitecto o arquitecto técnico. Es evidente que la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, no quiere reconocer a todos los técnicos recogidos en la disposición adicional cuarta la posibilidad de ser coordinador de seguridad en cualquier obra, sino que tal posibilidad la vincula a las especialidades y a las competencias de cada uno de ellos, lo que quiere decir que será necesario estar en posesión de unas u otras titulaciones, en función del tipo de obra de que se trate, para cada una de las cuales se establece quien es el técnico competente, debiendo entenderse referida esta competencia con relación a las funciones que desarrollan estos técnicos de acuerdo con su normativa reguladora.

En el caso enjuiciado, teniendo en cuenta el tipo de obra que se ve afectada de entre las contempladas en el artículo 2 de la Ley 38/1999, y atendiendo a las competencias que dicha Ley reconoce para los diferentes agentes de la edificación en sus artículos 12 y 13, la Administración no manifestó su desacuerdo con la conclusión que alcanza la sentencia acerca de la competencia exclusiva de los Arquitectos o Arquitectos técnicos para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud, durante la elaboración del proyecto y durante la ejecución de la obra.

Cosa distinta, sin embargo, es la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para fiscalizar el cumplimiento de la citada disposición adicional cuarta; cuestión que debe resolverse en sentido negativo por cuanto que estamos ante una norma que, a los efectos que nos ocupan, no puede considerarse normativa de prevención de riesgos laborales en tanto que no incide sobre las condiciones materiales de trabajo, no correspondiendo por ello a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la determinación de la titulación de los Coordinadores de Seguridad y Salud, sin perjuicio de que aquélla pueda poner de manifiesto o advertir al promotor sobre la incorrección en la designación del Coordinador de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Seguridad y Salud cuando la misma no recaiga en el técnico con la titulación necesaria, sin que pueda iniciar un procedimiento administrativo sancionador si no es respetada su advertencia.

A este respecto conviene recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.1.b.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la fiscalización de las "*normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia*".

Partiendo de lo anterior, lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación no puede tener la consideración de norma jurídico-técnica a los efectos que nos ocupan, en tanto que su contenido no incide en las condiciones materiales de trabajo sino sobre un aspecto regulatorio u organizativo ajeno a tales condiciones.

Por otra parte, la sentencia recurrida viene a imponer unas medidas de actuación concretas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Conforme a lo establecido en los artículos 3.1 y 15.1 de la LOITSS, en relación a su vez con los Convenios OIT 81 y 129, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social están facultados para desempeñar todas las competencias que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuidas conforme al artículo 12 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que en su ejercicio gozarán de plena autonomía técnica y funcional, y se les garantizará protección frente a todo tipo de violencia, coacción y amenaza, e independencia frente a cualquier influencia indebida.

Pues bien, dicha autonomía técnica y funcional se ve seriamente comprometida por el fallo de la sentencia, en tanto que allí se impone a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Soria una determinada forma de actuar: primero, formulando al promotor de la obra un determinado requerimiento (cuyo

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

contenido concreto lo define el propio Juzgado que conoce del asunto); y segundo, ordenando a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el inicio de un expediente administrativo sancionador para el caso de que dicho promotor incumpla el requerimiento que se le formula.

De conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la LOITSS, una vez finalizada la actividad comprobatoria inspectora, corresponde exclusivamente a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social la adopción de las diferentes medidas que dicho precepto contempla. Competencia que se vería vaciada de contenido si la adopción de dichas medidas no fuese decidida por el propio actuante, quien ha llevado a cabo la actuación inspectora de comprobación.

CUARTO.- Planteamiento de la parte recurrida.

La representación del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Soria sustenta su oposición al recurso en los siguientes argumentos:

Si bien la Abogacía del Estado señala como posibles normas infringidas a los artículos 12.1 b.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como a los artículos 3.1 y 15.1 de la citada Ley, y la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de noviembre, de Ordenación de la Edificación, lo cierto es que, a efectos de plantear el debate en debida forma, habremos de remitirnos también a otras normas que permitan delimitar perfectamente si dentro de las competencias de la Inspección de Trabajo se encuentran la de poder requerir a la promotora para que la designación del coordinador de seguridad se efectúe en un técnico con la titulación de Arquitecto o Aparejador.

La Abogacía del Estado reconoce de forma expresa que, conforme a la Ley de Ordenación de la Edificación, Ley 38/1999, la figura del coordinador en estas obras de viviendas debe recaer en un Arquitecto o Aparejador, pero lo que discute es que la Inspección de Trabajo tenga competencia para, tras tener conocimiento

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

de que la persona designada como coordinador no tiene titulación habilitante, pueda requerir al promotor para que cumpla con la obligación de designar a un titulado habilitado, y para que en el caso de no cumplir dicho promotor con dicho requerimiento pueda sancionarlo.

Sobre este particular, hemos de remitirnos en primer lugar a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, de cuyos preceptos (en particular, se citan y transcriben los artículos 1, 2 y 7) se deriva que dicha norma recoge la necesidad de velar por la seguridad laboral y la adopción de medidas preventivas que eviten riesgos laborales y establece la obligación por parte de la Administración de vigilar y hacer cumplir con las normas de prevención.

Refiriéndonos en concreto a la normativa propia de las obras de construcción, hemos de citar el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, que recoge las disposiciones mínimas de seguridad y salud en dichas obras de construcción. El artículo 2.1.f/ de ese Real Decreto define la figura del Coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, remitiéndose en cuanto a sus funciones al artículo 9 del propio Real Decreto. A su vez, en el artículo 3 del Real Decreto 1627/1997, se establece la obligación del promotor de designar un coordinador de seguridad en los casos que allí se enumeran.

De esa regulación contenida en el Real Decreto 1627/1997 resulta que la figura del coordinador es necesaria y es determinante a la hora de cumplir con las funciones de prevención de riesgos laborales, siendo dicho coordinador quien también debe registrar en el libro de incidencias (artículo 13 del Real Decreto 1627/1997) todo lo necesario para el control y seguimiento del plan de seguridad y salud en relación con los posibles riesgos laborales.

Por otro lado, el artículo 12 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incluye entre los cometidos de la Inspección: “1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en los siguientes ámbitos: […] b) Prevención de riesgos laborales. 1.º Normas en

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia".

A su vez, el artículo 22 de la propia Ley 23/2015 establece que: "Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas: 1.- Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o a sus representantes. 2.- Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante".

La Abogacía del Estado hace una interpretación de esas normas un tanto particular, en especial del artículo 12.1.b.1, al decir que la Inspección de Trabajo no es competente para requerir al promotor para que cumpla con la obligación de nombrar a un coordinador de seguridad que tenga el título de Arquitecto o Aparejador, porque entiende que la norma que exige dicha titulación para desempeñar dicho puesto no es una norma jurídico-técnica.

Frente a esa interpretación que hace la Abogacía del Estado, hemos de aclarar que el mencionado artículo 12.1.b.1 de la Ley 23/2015 establece que la Inspección debe vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, remitiéndose tanto a las normas en materia de prevención de riesgos laborales como a las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia. No es cierto que la Inspección solo pueda intervenir para vigilar o exigir el cumplimiento de las normas jurídico-técnicas en materia de prevención, sino que el precepto recoge esa intervención con carácter genérico respecto a todas las normas en materia de prevención de riesgos laborales. El término que utiliza el artículo 12.1.b.1 la ley 23/2015, cuando dice "así como", es una coordinación copulativa, que nos aclara que dentro de las competencias de la Inspección se

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

encuentran no solo la vigilancia de las nomas en materia de prevención de riesgos laborales sino “también”, o “además”, la vigilancia de las normas jurídico-técnicas relacionadas con esa materia de prevención de riesgos laborales.

El que dentro de las competencias de la Inspección de Trabajo se incluye la de poder requerir al promotor para que nombre a un coordinador con titulación habilitante queda refrendado por el artículo 22.1 y 2 de esa misma Ley 23/2015, que permite al Inspector que requiera al obligado a que “subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales”, sin limitar a que esas deficiencias se refieran solo a normas jurídico-técnicas sino a todas las deficiencias que se aprecien en materia de prevención de riesgos laborales.

Por su parte, en el artículo 12, apartado 24, del Real Decreto 4/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, se califican como infracciones graves, “…en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, el incumplimiento de las siguientes obligaciones correspondientes al promotor: a) No designar los coordinadores en materia de seguridad y salud cuando ello sea preceptivo. […]… c) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997 como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra. d) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997 como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra. e) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones, distintas de las citadas en los párrafos anteriores, establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en relación con la seguridad y salud en la obra”.

Resulta sorprendente que se considere infracción grave en materia de seguridad que el promotor no designe al coordinador de seguridad cuando sea preceptivo, o que el coordinador no cumpla con sus obligaciones, y, sin embargo,

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

se pretenda argumentar por la Inspección de Trabajo que no tiene ninguna repercusión el hecho de que se nombre coordinador de seguridad a una persona que no tenga la titulación requerida. Según la Inspección de Trabajo, si se nombra coordinador de seguridad a una persona que no puede serlo por no tener la titulación requerida no pasa nada, cuando lo cierto es que, en el fondo, nombrar a alguien que no puede desempeñar esa responsabilidad es como no nombrar coordinador.

Por último, no menos sorprendente resulta la manifestación de la Abogacía del Estado cuando alega la posible infracción de los artículos 3.1 y 15.1 de la Ley 23/2015, remitiéndose a los principios de autonomía técnica y funcional, así como la protección de la Inspección de Trabajo frente a todo tipo de violencia, coacción y amenaza, enarbolando su independencia frente a cualquier influencia indebida.

Según la Abogacía del Estado las sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia no pueden exigir a la Inspección de Trabajo que proceda a requerir a la promotora para que cumpla con su obligación de designar un coordinador de seguridad en la obra que tenga la titulación adecuada de arquitecto o aparejador (requisito de titulación que, como hemos visto, no discute la Inspección); y también se dice por la Abogacía del Estado que el que un Tribunal le diga a la Inspección de Trabajo que en el supuesto de que la promotora incumpla con esa obligación puede iniciarse un expediente sancionador constituye una intromisión en sus funciones y que atenta gravemente a la independencia y soberanía de la Inspección y se considera una forma de amenaza o coacción. Pues bien, esta parte no llega a comprender la postura de la Inspección de Trabajo ni de la Abogacía del Estado:

Por un lado, reconocen que tratándose de una obra de construcción de viviendas con distintas empresas interviniendo es necesario nombrar un coordinador de seguridad y que dicho coordinador de seguridad debe ser un arquitecto o un aparejador; pero cuando se pone de manifiesto a la Inspección de Trabajo que la persona designada por la promotora como coordinador no tiene la titulación requerida, la Inspección se "lava las manos", opta por abstenerse de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

cualquier actuación encaminada a lograr la prevención de los riesgos laborales y se limita a decir que ni siquiera los Tribunales de Justicia le pueden decir lo que tiene o no tiene que hacer. "Sin comentarios".

QUINTO.- Criterio de esta Sala.

Según hemos visto, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala debe pronunciarse consiste en determinar si entre las competencias legamente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha de considerarse incluida la de exigir a la promotora la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

Para centrar los términos del debate conviene precisar que la Administración del Estado -parte recurrente en casación- no cuestiona que la persona que ostente la condición de coordinador de seguridad y salud en la obra destinada a vivienda, como en el caso de los autos, deba tener la titulación de Arquitecto o Arquitecto Técnico. Lo que discute es que sea competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social exigir a la promotora la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas y que en el caso incumplimiento deba iniciar un procedimiento sancionador. El fundamento de su posición se basa en que la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación a la edificación, no puede tener la consideración de norma jurídico-técnica en materia de prevención de riesgos laborales, en tanto su contenido no incide en las condiciones materiales de trabajo sino sobre un aspecto regulatorio u organizativo ajeno a tales condiciones.

Planteado el debate en los términos que acabamos de señalar, la respuesta a la cuestión de interés casacional exige partir del marco normativo sobre la prevención de riesgos laborales, para concretar después la funciones que en este ámbito se encomiendan a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y,

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

finalmente, precisar si en estes funciones se incluyen la fiscalización y exigencia del cumplimiento de lo preceptuado en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación a la edificación.

A/ Marco constitucional y legal de la prevención de riesgos laborales.

Como punto de partida el artículo 40.2 de la Constitución Española impone a los poderes públicos el deber de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato se proyecta normativamente, de forma directa, en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo preámbulo erige esta ley en pilar fundamental del sistema de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de su actividad laboral, estableciendo las diversas obligaciones para garantizar este derecho, así como las actuaciones de las Administraciones públicas que puedan incidir positivamente en la consecución de aquel objetivo.

De acuerdo con el artículo 1.1 de la citada Ley “La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito”. En consecuencia, el marco legal sobre prevención de riesgos laborales se presenta como un abanico legal abierto a todo aquel que contenga disposiciones en materia de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas.

B/ Funciones encomendadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito de prevención de riesgos laborales.

La relevancia de la función inspectora se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al establecer que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como servicio público encargado de la vigilancia y control de la normativa social, desempeña un papel decisivo en la preservación de los

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

derechos de los trabajadores, incluidos los relativos a la seguridad y salud en el trabajo.

De acuerdo con esta ley, la Inspección se configura como una herramienta esencial para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad, y actúa no solo desde una dimensión sancionadora, sino también desde un enfoque preventivo, asesor y técnico.

En concreto, el artículo 7 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, atribuye a las Administraciones Públicas con competencia laboral la responsabilidad de desarrollar funciones de promoción, asesoramiento, vigilancia y sanción en materia de prevención de riesgos laborales. Entre sus funciones se incluyen:

- La promoción de la prevención a través de asesoramiento, formación y cooperación técnica, y el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley.

- La vigilancia y control del cumplimiento de la normativa preventiva, prestando asistencia técnica cuando sea necesario.

- La sanción de los incumplimientos en los términos establecidos por la ley.

De manera más específica, el artículo 9 de la citada Ley 31/1995 asigna a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de ”la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales así como , así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales (…)”.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

En esta misma línea, el artículo 12.1.b.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, reafirma esta competencia al incluir entre los cometidos de la Inspección la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en " materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia".

En concordancia con lo anterior, el artículo 22 de la misma Ley 23/2015 establece, como antes vimos, que:

"Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas:
1. Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o a sus representantes.
2. Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante".

En este contexto, podemos concluir que tanto la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, como la Ley 23/2015, de Ordenación del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, atribuyen a la Inspección una función global que incluye la prevención, el asesoramiento técnico, la vigilancia activa del cumplimiento normativo y la imposición de sanciones ante incumplimientos. Por tanto, su responsabilidad de control alcanza no solo el cumplimiento formal de la normativa sino también la aplicación real y efectiva de las medidas preventivas, incluyendo el análisis de las condiciones técnico-organizativas de las empresas y su correspondencia con las obligaciones legales.

C/ Alcance de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la fiscalización y exigencia del cumplimiento de lo preceptuado en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Recordemos que la citada la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, relativa al coordinador de seguridad y salud, en la que se establece: "Las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación, durante la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra, serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades".

Y, recordémoslo también, la cuestión de interés casacional que se nos plantea consiste en determinar si entre las competencias legalmente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha de considerarse incluida la de exigir a la promotora la designación de un técnico con titulación habilitante para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

Para dar respuesta a la cuestión así planteada es necesario determinar si la titulación habilitante para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación incide en el ámbito propio de prevención de riesgos laborales.

Según el Abogado del Estado, la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999 no incide en las condiciones materiales de trabajo sino que se refiere a un aspecto puramente regulatorio u organizativo ajeno al ámbito competencia propio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Pues bien, desde ahora dejamos señalado que este planteamiento no puede ser asumido; y ello por las razones que pasamos a exponer.

Como vimos, el artículo 1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales incluye dentro de la normativa sobre prevención de riesgos laborales toda regulación que contenga prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito. Y de acuerdo con el artículo 6 de dicha Ley, serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los requisitos mínimos que deben garantizar la adecuada protección de los trabajadores; y entre ellas se encuentran

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

necesariamente las normas destinadas a garantizar la salud y la seguridad en las obras de construcción.

Por su parte, la Directiva 92/57/CEE, de 24 de junio, establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles. Y mediante el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, se procede a la transposición al derecho español de la citada Directiva estableciendo, en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, las disposiciones mínimas de seguridad y de salud aplicables a las obras de construcción.

Como hemos visto en el F.J. 2, el artículo 3 del Real Decreto 1627/1997 establece la obligación del promotor de designar un coordinador de seguridad: "(…) 3. Cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, el promotor, antes del inicio de los trabajos o tan pronto como se constate dicha circunstancia, designará un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra".

Por su parte, el artículo 2.f) del mismo Real Decreto define la figura del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra como "el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9". Y como vimos, el citado artículo 9 del propio Real Decreto 1627/1997 asigna al coordinador de seguridad y salud, entre otras funciones, las consistentes en: a/ coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad al tomar las decisiones técnicas y de organización; y b/ coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el artículo 10 del propio Real Decreto 1627/1997 (mantenimiento de la obra en buen estado de orden y limpieza; La elección del emplazamiento de los puestos y áreas de trabajo y determinación de las vías o zonas de desplazamiento o circulación; manipulación de los distintos materiales y la utilización de los medios auxiliares;

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

mantenimiento, control previo a la puesta en servicio y control periódico de las instalaciones y dispositivos necesarios para la ejecución de la obra, con objeto de corregir los defectos que pudieran afectar a la seguridad y salud de los trabajadores; delimitación y acondicionamiento de las zonas de almacenamiento y depósito de los distintos materiales, en particular si se trata de materias o sustancias peligrosas; recogida de los materiales peligrosos utilizados; almacenamiento y la eliminación o evacuación de residuos y escombros; adaptación, en función de la evolución de la obra, del período de tiempo efectivo que habrá de dedicarse a los distintos trabajos o fases de trabajo; cooperación entre los contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos; interacciones e incompatibilidades con cualquier otro tipo de trabajo o actividad que se realice en la obra o cerca del lugar de la obra).

Así las cosas, tiene razón la representación parte recurrida en casación cuando señala que, en contra de lo que argumenta la Administración recurrente, las funciones encomendadas al coordinador en materia de seguridad y salud engarzan plenamente con la prevención de riesgos laborales incidiendo en las condiciones materiales de trabajo, y no solo sobre un aspecto regulatorio u organizativo ajeno a tales condiciones.

En este contexto, el artículo 12.1.b.1 de la Ley 23/2015, atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de vigilar y exigir el cumplimiento tanto de la normativa general en materia de prevención de riesgos laborales como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en esta materia. En coherencia con ello, el artículo 22.2 de la misma Ley establece que, una vez concluida la actuación inspectora, deberá requerirse al sujeto responsable para que en el plazo que se indique adopte las medidas necesarias para cumplir con la normativa del orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales.

En consecuencia, las tareas y funciones que se encomiendan a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no se refieren únicamente a las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo, como sostiene la Administración recurrente, sino que se extiende, en general, a todas las disposiciones en materia de prevención de riesgos laborales. Y dentro de este ámbito debe incluirse la exigencia de que el coordinador de seguridad y salud en

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

las obras de construcción cuente con una titulación habilitante legalmente exigida, dado que esta cualificación es determinante para garantizar el rigor técnico y la eficacia en el desempeño de sus funciones preventivas.

Este criterio se ve reforzado por lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que asigna a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, incluso cuando las disposiciones aplicables no tengan la calificación estricta de normativa laboral; y en caso de comprobarse una infracción, corresponde a la Inspección proponer la sanción correspondiente a la autoridad competente (artículo 9.1.a/ de la Ley 31/1995).

Así, aunque la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, no forma parte del cuerpo normativo de la Ley 31/1995, su contenido incide directamente en el diseño y funcionamiento del sistema preventivo en el sector de la construcción. La obligación de designar un coordinador de seguridad y salud con la cualificación profesional exigida no puede considerarse una formalidad secundaria o meramente organizativa, sino que constituye una exigencia estructural del modelo de gestión preventiva, particularmente en un ámbito como en el de la construcción, caracterizado por elevados índices de siniestralidad.

El cumplimiento de esta obligación afecta al núcleo esencial del sistema de prevención de riesgos laborales en el sector, en la medida en que condiciona la idoneidad técnica del profesional encargado de coordinar las actividades preventivas durante la ejecución de la obra. De ahí que la fiscalización de dicho requisito se encuentre dentro de las competencias legalmente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esta no solo puede sino que debe intervenir para verificar que la persona designada como coordinador de seguridad y salud cumple con los requisitos legales de cuantificación profesional, en tanto que su aptitud técnica incide directamente en la eficacia y legalidad de las medidas preventivas adoptadas.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

Por tanto, la exigencia por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999 no solo no excede de sus competencias, sino que constituye una manifestación clara de deber de vigilancia y cumplimiento que el artículo 12.1.b.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en consonancia con el artículo 22.2 de la misma ley, le imponen sobre aquellos aspectos organizativos y técnico-jurídicos que inciden sustancialmente en la prevención de riesgos laborales.

Esta conclusión no vulnera la autonomía técnica y funcional que los artículos 3.1 y 15.1 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social reconocen a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en consonancia con los convenios 81 y 129 de la OIT. Muy al contrario, la tarea a la que nos venimos refiriendo forma parte del desempeño de sus competencias y atribuciones, conforme al marco normativo vigente, en orden a garantizar un entorno laboral seguro mediante la exigencia del cumplimiento de los requisitos legales que estructuran el sistema preventivo.

SEXTO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, y a fin de dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en este recurso de casación, debemos declarar lo siguiente:

Entre las competencias legalmente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1.b.1 en relación con el artículo 22.2, ambos de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la de velar porque el promotor de la obra cumpla con la obligación de designar a un técnico que cuente con la titulación habilitante exigida para desempeñar las funciones de coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

SÉPTIMO.- Resolución del recurso de casación.

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina expresada en el apartado anterior, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración del Estado, contra la sentencia nº 241/2021, de 12 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos (apelación nº 88/2021).

OCTAVO.- Costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1/ Declarar no haber lugar al recurso de casación nº 258/2022 interpuesto en representación de la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO contra la sentencia nº 241/2021, de 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, dictada en el recurso de apelación nº 88/2021.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)

2/ No hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:GaQF-hwF7-Qp6a-NZyw-N Puede verificar este documento en https://www.administracciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Eduardo Calvo Rojas (14/07/2025 13:41)
FIRMA (2): Jose Luis Gil Ibañez (14/07/2025 13:56)
FIRMA (3): Jose Bandres Sanchez-cruzat (14/07/2025 18:05)
FIRMA (4): Juan Pedro Quintana Carretero (15/07/2025 20:46)
FIRMA (5): M.pilar Cancer Minchot (16/07/2025 09:34)
FIRMA (6): Berta Santillan Pedrosa (16/07/2025 12:08)