

## RESUMEN

### CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud

Un ingeniero técnico de obras públicas presenta una reclamación porque el Colegio de Arquitectos encargado de visar el proyecto de edificación en el que participa rechaza conceder dicho visado. En concreto, entre otras cuestiones, el Colegio alega que el estudio de seguridad y salud que acompaña al proyecto ha sido redactado por un técnico –el interesado- considerado como no competente.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado entiende que la regulación de una profesión a través del requerimiento de la posesión de una titulación determinada o de algún otro tipo de formación o habilitación supone una barrera al acceso y el ejercicio de los profesionales, que debe ser necesaria y proporcionada conforme al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La normativa legal vigente aplicable a este supuesto establece una reserva de actividad en favor de los “técnicos competentes”. En términos generales la determinación de cuál sea el técnico competente ha de efectuarse en atención al proyecto concreto de que se trate teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. En este sentido, la reserva de actividad, debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a la LGUM incluyendo a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de los mismos.

El Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante ha estimado la reclamación presentada por interesado y, en consecuencia, ha resuelto dejar sin efecto la incidencia reseñada por el departamento de visado del Colegio por la cual no consideraba al redactor del estudio de seguridad y salud técnico competente.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



## **I. INTRODUCCIÓN**

El 30 de diciembre de 2014, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de (...), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos al haberse rechazado visar un proyecto de ejecución de edificación por parte del Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante, alegando que el estudio de seguridad y salud que acompaña al proyecto ha sido redactado por un técnico no competente. En este caso, se trata del propio interesado, ingeniero técnico de obras públicas.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

1.- Para analizar la competencia en la elaboración del estudio de seguridad y salud se hace preciso examinar la normativa en materia de edificación y de prevención de riesgos laborales.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) tiene por objeto regular en sus aspectos esenciales el proceso de la edificación, y en su artículo 1.2 excluye de tal objeto la regulación en materia de riesgos laborales, del siguiente modo:

*“2. Las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación se regirán por su legislación específica.”*

2.- Así, habría que remitirse a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, que encuentra su desarrollo en cuanto al estudio de seguridad y salud en el 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.

Este reglamento especifica en el artículo 5 lo siguiente:



*“1. El estudio de seguridad y salud a que se refiere el apartado 1 del artículo 4 será elaborado por el técnico competente designado por el promotor. Cuando deba existir un coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra, le corresponderá a éste elaborar o hacer que se elabore, bajo su responsabilidad, dicho estudio.*

*(...)*

*3. Dicho estudio deberá formar parte del proyecto de ejecución de obra o, en su caso, del proyecto de obra, ser coherente con el contenido del mismo y recoger las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que conlleve la realización de la obra.”*

3.- El reglamento no especifica ningún requisito más en relación con el técnico competente para elaborar el estudio de seguridad y salud, y para el coordinador en materia de seguridad y salud sólo dispone lo siguiente en el artículo 2:

*“e) Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra: el técnico competente designado por el promotor para coordinar, durante la fase del proyecto de obra, la aplicación de los principios que se mencionan en el artículo 8.*

*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.”*

No obstante, en la disposición adicional cuarta de la LOE se determinan las titulaciones que debe tener el 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.”*



El capítulo III de la LOE determina los requisitos que han de cumplir los agentes de edificación: promotor (artículo 9), proyectista (artículo 10), constructor (artículo 11), director de obra (artículo 12), director de ejecución de la obra (artículo 13) y entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación (artículo 14).

Sin embargo, nada se dice de la figura del coordinador en materia de seguridad y salud, más allá de lo dispuesto en la mencionada disposición adicional cuarta.

Únicamente, el artículo 10 acota las titulaciones requeridas para la figura del proyectista en función del tipo de edificación y en concreto se especifica que el proyectista habrá de estar en posesión de la titulación de arquitecto para las edificaciones residenciales, como la del caso que nos ocupa.

4.- Por otra parte, si bien existen numerosos pronunciamientos de diversos Tribunales Superiores de Justicia haciendo una interpretación restrictiva del ordenamiento jurídico, limitando a los arquitectos la facultad de firmar estos estudios, el Tribunal Supremo ha manifestado en relación a otras cuestiones que no se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión en base al título oficial, para poder dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente.

5.- Cabe señalar que la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) dictó Resolución S/0002/07 “Consejo Superior Arquitectos de España”, por la que se declaraba la terminación convencional de un expediente sancionador contra el Consejo Superior de Arquitectos. El pleno de este órgano colegial había dictado un acuerdo por el que se instruía a los Colegios Oficiales de Arquitectos para que denegasen *“el visado a aquellos proyectos edificativos cuyo uso principal sea administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural y en el que el correspondiente estudio de seguridad y salud esté firmado por otro técnico que no sea arquitecto o un arquitecto técnico”*.

El Consejo de la CNC entendía, en relación con este asunto, que la legislación vigente opta expresamente por no concretar cuáles son los técnicos competentes para realizar funciones de coordinador de seguridad y salud y para firmar los estudios de seguridad y salud, en aquellos casos en los que no sea preciso nombrar a dicho coordinador y se limita a exigir que los mismos sean realizados por técnico competente. La inexistencia de un pronunciamiento



sobre esta cuestión, así como *“esta falta de determinación sobre la titulación habilitante, unido a la ausencia de una disposición concreta que prohíba que los ingenieros e ingenieros técnicos firmen los estudios de seguridad y salud de las obras destinadas a los fines establecidos en el artículo 2.1.a) de la LOE, permite sostener una interpretación más favorable a la libre competencia”*.

Finalmente, se acordó la terminación del expediente al asumir el Consejo Superior el compromiso de adoptar y remitir a los Colegios de Arquitectos territoriales el siguiente acuerdo:

*“1. Con ocasión del visado de los proyectos de ejecución deberá verificarse, de conformidad con los arts. 3, 4 y 5 del Real Decreto 1627/1997 en relación con la Disposición Cuarta de Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, la incorporación a los mismos de los correspondientes estudios de seguridad y salud, redactados por sus coordinadores en materia de seguridad y salud o bien por otros técnicos competentes de acuerdo con sus competencias y especialidades.*

*2. Se revoca y deja sin efecto el acuerdo del pleno del Consejo Superior de fecha 6 de octubre de 2005, sobre estudios de seguridad y salud.”*

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO**

#### **a) Inclusión de la actividad del estudio de seguridad y salud en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La actividad de elaboración del estudio de seguridad y salud que realiza el recurrente, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:



*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

Cabe asimismo señalar que el Anexo de la LGUM define a efectos de la ley el concepto de autoridad competente en los siguientes términos: *“cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”*. Los colegios profesionales se entienden por tanto como “autoridades competentes” a efectos de la LGUM y por tanto sus actuaciones están sujetas a los principios de la misma.

#### **b) Admisión a trámite de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tiene entrada en esta Secretaría el 30 de diciembre de 2014 pero fue entregada en la Oficina de Correos el 26 de diciembre de 2014. Se plantea frente a una resolución del Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante de fecha 28 de noviembre de 2014.

Procede la admisión a trámite, puesto que se produce dentro del plazo de un mes del procedimiento de reclamación establecido en el artículo 26.1 de la LGUM.

#### **c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

1.- La LGUM en su Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

De este modo, hace extensible el principio de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren.



2.- El artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

3.- La regulación de una profesión a través del requerimiento de la posesión de una titulación determinada o de algún otro tipo de formación o habilitación supone una barrera al acceso y el ejercicio de los profesionales. La imposición de reservas de actividad supone claramente una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución Española y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio por lo que, en todo caso, deberá estar justificado según las consideraciones establecidas en la LGUM.

4.- Para el caso que nos ocupa, tal y como se ha expuesto en apartados anteriores, la normativa legal vigente establece una reserva de actividad en favor de los "técnicos competentes".

5.- Esta Secretaría entiende, tal y como ha confirmado el Tribunal Supremo en múltiples sentencias<sup>1</sup>, que la referencia al "técnico competente" que se contiene en dicha disposición legal no puede interpretarse como el reconocimiento de un monopolio a favor de un determinado cuerpo profesional<sup>2</sup>. En términos generales la determinación de cuál sea el técnico competente ha de efectuarse en atención al proyecto concreto de que se trate

---

<sup>1</sup> Por ejemplo: Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 17-10-2003, rec. 8872/1999, Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 31-10-2003, rec. 4476/1999 o Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 3-12-2010, rec. 5467/2006.

<sup>2</sup> En este sentido, tras la apertura de expediente por parte de la CNC (en relación a la instrucción dada por el Consejo Superior de Arquitectos para aceptar únicamente los estudios de seguridad y salud del tipo de edificación correspondiente a este caso que hayan sido firmados por un arquitecto) el propio Consejo Superior de Arquitectos aceptó retirar dicha instrucción y referirse únicamente a "los técnicos competentes de acuerdo con sus competencias y especialidades", en los mismos términos en que se expresa la normativa. De este modo, el propio órgano colegial reconocía la falta de necesidad y proporcionalidad de dicha limitación y la presunción de competencia de otros posibles técnicos capacitados.



teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir la competencia en cada caso concreto deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate de forma que su necesidad y proporcionalidad conforme a la LGUM quede justificada. En este mismo sentido se ha pronunciado esta Secretaría en casos anteriores<sup>3</sup>.

6.- Así, la capacidad de un profesional para la elaboración y firma de los estudios de seguridad y salud debe valorarse según su competencia técnica concreta. Los estudios de seguridad y salud contienen las medidas de prevención y protección técnica necesarias para la realización de la obra en condiciones de seguridad y salud. En este sentido, la reserva de actividad, debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a la LGUM incluyendo a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de los mismos.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Del análisis de necesidad y proporcionalidad necesarias en virtud del artículo 5 de la LGUM se deduce que, cuando un determinado técnico disponga de la capacitación necesaria para llevar a cabo el estudio de seguridad y salud, ha de entenderse que se trata de un “técnico competente” para realizar esta actividad, por lo que no cabría la denegación del visado final del proyecto de edificación en los términos establecidos por el Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante.

Así, en relación al caso concreto que nos ocupa, en la medida en que la formación de un ingeniero técnico de obras públicas se adapte a las necesidades de la actividad en cuestión este técnico debe considerarse competente<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Otras reclamaciones del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:

[Cualificaciones profesionales - Licencias segunda ocupación](#)

[Cualificaciones profesionales - licencia segunda ocupación 2](#)

<sup>4</sup> En todo caso, debe considerarse que cabría presumir la competencia de un técnico concreto si éste ha sido ya considerado competente anteriormente para realizar idéntica actividad. En este sentido, debe igualmente señalarse (teniendo en cuenta la diferente interpretación de la normativa sectorial que parece estar siendo realizada por el conjunto de la organización





En definitiva y en atención a las circunstancias del caso planteado debe entenderse que la denegación y la falta de motivación de la misma por parte del Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante podrían resultar innecesarias y desproporcionadas y por tanto contrarias al artículo 5 de la LGUM.

Madrid, 13 de enero de 2015



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

---

colegial) que el reconocimiento de la habilitación de un determinado técnico competente tiene eficacia nacional en virtud del artículo 6 de la LGUM.