RESUMEN (28)

ACTIVIDADES PROFESIONALES – Estudios de seguridad y salud. Granada

El Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga ha informado a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado sobre la negativa del Colegio Oficial de Arquitectos de Granada a aceptar un estudio de seguridad y salud (para un complejo residencial) no solo por estar firmado por un ingeniero técnico industrial, sino también por estar visado por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, considerando que el Colegio competente al efecto es el Colegio de Arquitectos de Granada.

Esta Secretaría considera que la interpretación de la normativa por parte de las autoridades competentes a la hora de considerar a los profesionales que son "técnicos competentes" para la elaboración de estudios de seguridad y salud que se incluyen en los proyectos de ejecución de edificaciones residenciales, así como la exigencia de visado colegial, debe realizarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad regulado por el artículo 5 de la LGUM.

Informe final

Informe CNMC

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

28/21014

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 23 de abril de 2021, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de (…), en nombre y representación de (…), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la elaboración de estudios de seguridad y salud que se incluyen en los proyectos de ejecución de edificaciones residenciales**.

En concreto informa sobre la denegación en agosto de 2019 por el Colegio de Arquitectos de Granada del visado del proyecto de ejecución de un conjunto de viviendas en Salobreña (Granada) por considerar que el ingeniero técnico industrial que firma el estudio de seguridad y salud no es competente para ello, considerando que, para una edificación residencial, "*el técnico debería tener la titulación de arquitecto o la de arquitecto técnico, correspondiendo el visado de dicho documento al Colegio Oficial de Arquitectos competente, esto es el de Granada. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, para proceder al visado del proyecto, debe subsanar el reparo referente a la autoría del Estudio de Seguridad y Salud por no considerarse competente legalmente el Ingeniero Técnico Industrial ni el Colegio profesional de Málaga para su visado.*"[1]

Según el interesado, no es la primera vez que esto sucede, y cita otras actuaciones similares, tanto del Colegio Oficial de Arquitectos de Granada como del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga y del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla, que merecieron la reprobación bien del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (Resolución S/03/2015, bien de la CNC (Resolución S/0002/07).

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Normativa estatal:

[1] Con el objeto de desbloquear la firma del proyecto de ejecución de las viviendas, el Colegio de Arquitectos de Granada pidió subsanación mediante cambio del técnico redactor del Estudio de Seguridad y Salud, visto lo cual el ingeniero colegiado autor del mismo solicitó la anulación del visado al Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

- **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE)**

Esta ley clasifica los edificios y atribuye la competencia sobre su proyección y ejecución de obra en función de su uso, correspondiendo a los arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores los de uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural. Específicamente se establece que "otros técnicos" podrán redactar partes que complementen los proyectos.

Así, sus artículos 2 y 10 establecen:

> **"Artículo 2.** Ámbito de aplicación.
>
> *1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:*
>
> *a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.*
>
> *b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.*
>
> *c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.*
>
> *2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*
>
> *a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
>
> *b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*
>
> *c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental*

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio."

"Artículo 10. El proyectista.

1. El proyectista es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto.

Podrán redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen, otros técnicos, de forma coordinada con el autor de éste.

Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos según lo previsto en el apartado 2 del artículo 4 de esta Ley, cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto.

2. Son obligaciones del proyectista:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate.

b) Redactar el proyecto con sujeción a la normativa vigente y a lo que se haya establecido en el contrato y entregarlo, con los visados que en su caso fueran preceptivos.

c) Acordar, en su caso, con el promotor la contratación de colaboraciones parciales."

La **disposición adicional cuarta** determina las titulaciones que debe tener el coordinador de seguridad y salud[2]. Sin embargo, más allá de esta referencia, la LOE excluye de su ámbito de aplicación la regulación en materia de riesgos laborales que se regirán por su legislación específica (artículo 1.2)[3].

- **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 Real Decreto, que desarrolla la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, en lo relativo al tema de seguridad y salud en las obras de construcción, establece en su artículo 5 que el estudio de seguridad y salud será redactado por un técnico competente, sin especificar una titulación concreta, y formará parte del proyecto de obra[4].

---

[2] "**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".

[3] "**Artículo 1.** Objeto.

(…)

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

[4] **Artículo 5.** Estudio de seguridad y salud.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

En lo relativo a las atribuciones de los ingenieros técnicos industriales:

- **Decreto de 18 de septiembre de 1935**

Este Decreto fija las atribuciones profesionales de los ingenieros industriales del siguiente modo:

> ***"Artículo 1º*** *El título de Ingeniero Industrial de las Escuelas civiles del Estado, confiere a sus poseedores capacidad plena para proyectar, ejecutar y dirigir toda clase de instalaciones y explotaciones comprendidas en las ramas de la técnica industrial química, mecánica y eléctrica y de economía industrial (entre las que deberán considerarse);*
>
> *a) Siderurgia y metalurgia en general.*
>
> *Transformaciones químico – inorgánicas y químico-orgánicas.*
>
> *Industries de la alimentación y del vestido.*
>
> *Tintorerías, curtidos y artes cerámicas.*
>
> *Industrias fibronómicas.*
>
> *Manufacturas o tratamientos de productos naturales, animales y vegetales.*
>
> *Industrias silicotécnicas.*
>
> *Artes gráficas.*
>
> *Hidrogenación de carbones.*
>
> *b) Industrias de construcción metálica, mecánica y eléctrica, incluidas de precisión.*
>
> *Construcciones hidráulicas y civiles.*
>
> *Defensas fluviales y marítimas.*
>
> *Ferrocarriles, tranvías, transportes aéreos y obras auxiliares.*
>
> *industrias de automovilismo y aerotécnicas.*
>
> *Astilleros y talleres de construcción naval.*
>
> *Varaderos y diques.*
>
> *Industrias cinematográficas.*
>
> *Calefacción, refrigeración, ventilación, iluminación y saneamiento.*

"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. […]. El estudio formará parte del proyecto".

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

Captación y aprovechamiento de aguas públicas para abastecimiento, riegos o industrias.

Industrias relacionadas con la defensa civil de las poblaciones.

c) Generación, transformación, transportes y utilización de la energía eléctrica en todas sus manifestaciones.

Comunicaciones a distancia y, en general, cuanto comprende el campo de Telecomunicación, incluidas las aplicaciones e industrias acústicas, ópticas y radioeléctricas.

Artículo 2º *Asimismo los Ingenieros Industriales de las Escuelas civiles del, Estado, están especialmente capacitados para actuar, realizar, y dirigir toda clase de estudios, trabajos y organismos, en la esfera económico industrial, estadística, social y laboral.*

- *La verificación, análisis y ensayos químicos, mecánicos y eléctricos de materiales, elementos e instalaciones de todas clases.*
- *La intervención en materias de propiedad industrial.*
- *La realización de trabajos topográficos, aforos, tasaciones y deslindes.*
- *Dictámenes, peritaciones e informes y actuaciones técnicas en asuntos judiciales, oficiales y particulares.*
- *La construcción de edificaciones de carácter industrial y sus anejos,*
- *Aplicaciones industriales auxiliares en la construcción urbana.*
- *Cuantos trabajos les encomiende en cada momento la legislación vigente y sus tarifas de honorarios.*

Artículo 3°

El título de Ingeniero Industrial de las Escuelas civiles del Estado otorga capacidad plena para la firma de toda clase de planos o documentos que hagan referencia a las materias comprendidas en los dos artículos anteriores y para la dirección, ejecución de sus obras e instalaciones, sin que la Administración pueda desconocer dicha competencia, ni poner trabas a la misma en los asuntos que deban pasar, para su aprobación, por las oficinas públicas."

- **Real Decreto-ley 37/1977, de 13 de junio, sobre atribuciones de los Peritos Industriales.**

Según esta norma, los Peritos industriales *tendrán idénticas facultades que los Ingenieros industriales, incluso las de formular y firmar proyectos, limitadas a las*

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia no exceda de doscientos cincuenta H.P., la tensión de quince mil voltios y su plantilla de cien personas, excluidos administrativos, subalternos y directivos.

- **Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de la atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos.**

Esta Ley fija las atribuciones profesionales de los ingenieros técnicos conforme a lo siguiente:

> **"Artículo segundo.**
>
> *1. Corresponden a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales:*
>
> *a) La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación[5].*
>
> *b) La dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero.*
>
> *c) La realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planes de labores y otros trabajos análogos.*
>
> *d) El ejercicio de la docencia en sus diversos grados en los casos y términos previstos en la normativa correspondiente y, en particular, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.*

[5] Se hace notar que la STS de 09/07/2002 (nº rec. 7785/1994) modificó la jurisprudencia anterior estableciendo que *"junto al nuevo sistema de plenitud de facultades dentro de cada especialidad, subsisten las antiguas facultades genéricas con límites cuantitativos",* lo que supone que en lo que se refiere a los Ingenieros Técnicos Industriales, éstos están legalmente habilitados, conforme a la Ley 12/1986, para formular sin limitación cuantitativa proyectos en el campo de su respectiva especialidad y en el resto de especialidades de la ingeniería técnica industrial con las limitaciones cuantitativas que se reflejaban en el Art. 1º del Real Decreto-Ley 37/1977, de 13 de junio, sobre las Atribuciones de los Peritos Industriales".

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

e) La dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio, en general respecto de ellas, de las actividades a que se refieren los apartados anteriores.

2. Corresponden a los Arquitectos técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a su especialidad de ejecución de obras; con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación.

La facultad de elaborar proyectos descrita en el párrafo a), se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que, con arreglo a la expresada legislación, no precisen de proyecto arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidas que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza.

3. (Derogado)

4. Además de lo dispuesto en los tres primeros apartados de este artículo, los Arquitectos e Ingenieros técnicos tendrán igualmente aquellos otros derechos y atribuciones profesionales reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente, así como las que sus disposiciones reguladoras reconocían a los antiguos Peritos, Aparejadores, Facultativos y Ayudantes de Ingenieros.

Las atribuciones profesionales que en la presente Ley se reconocen a los Arquitectos e Ingenieros técnicos corresponderán también a los antiguos Peritos, Aparejadores, Facultativos y Ayudantes de Ingenieros, siempre que hubieran accedido o accedan a la especialidad correspondiente de la arquitectura o ingeniería técnica conforme a lo dispuesto en la normativa que regula la utilización de las nuevas titulaciones."

Por último, el artículo 3 de la **Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial**, determina las competencias que los estudiantes deben adquirir:

Capacidad para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta orden, la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de: estructuras, equipos mecánicos, instalaciones energéticas, instalaciones eléctricas y electrónicas, instalaciones y plantas industriales y procesos de fabricación y automatización.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

Capacidad para la dirección, de las actividades objeto de los proyectos de ingeniería descritos en el epígrafe anterior.

Conocimiento en materias básicas y tecnológicas, que les capacite para el aprendizaje de nuevos métodos y teorías, y les dote de versatilidad para adaptarse a nuevas situaciones.

Capacidad de resolver problemas con iniciativa, toma de decisiones, creatividad, razonamiento crítico y de comunicar y transmitir conocimientos, habilidades y destrezas en el campo de la Ingeniería Industrial.

Conocimientos para la realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planes de labores y otros trabajos análogos.

Capacidad para el manejo de especificaciones, reglamentos y normas de obligado cumplimiento.

Capacidad de analizar y valorar el impacto social y medioambiental de las soluciones técnicas.

Capacidad para aplicar los principios y métodos de la calidad.

Capacidad de organización y planificación en el ámbito de la empresa, y otras instituciones y organizaciones.

Capacidad de trabajar en un entorno multilingüe y multidisciplinar.

Conocimiento, comprensión y capacidad para aplicar la legislación necesaria en el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial."

- **Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.**

El artículo 13 de esta ley, modificado por la *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio,* establece que los Colegios únicamente visaran trabajos profesionales cuando se solicite por petición expresa de los clientes y en los casos que determine el Gobierno mediante Real Decreto, cuando sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas y sea el medio más proporcionado.[6]

[6] "**Articulo 13.** Visado.
1. Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

- **Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.**

Este real decreto, dictado en aplicación de la disposición transitoria tercera de la *Ley 25/2009, de 22 de diciembre,* redujo a nueve los casos en que debe solicitarse visado obligatoriamente.

En concreto, su artículo 2 determina que el visado será obligatorio para los proyectos de ejecución de edificaciones, caso que nos presenta el interesado.[7]

El artículo 3 establece el visado único, de modo que los documentos sean visados sólo una vez y por un solo colegio profesional, que deberá ser el competente en la materia principal del trabajo:

> **"Artículo 3.** Visado de trabajos con proyectos parciales.
>
> *Para cumplir la obligación prevista en el artículo 2 bastará con que los trabajos profesionales recogidos en el mencionado artículo, aunque se desarrollen o completen mediante proyectos parciales y otros documentos técnicos, estén visados una sola vez y por un solo colegio profesional, que deberá ser el competente en la materia principal del trabajo de acuerdo con lo previsto en el artículo 5, sin que sea necesario el visado parcial de los documentos que formen parte de ellos*

Por su parte, el artículo 5 identifica el colegio competente para visar en cada caso, especificando expresamente que cuando existan colegios de ámbito inferior al nacional, el profesional podrá obtener el visado en cualquiera de ellos:

> **"Artículo 5.** Colegio profesional competente para visar los trabajos profesionales.

---

a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.
b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.
En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.
2. El objeto del visado es comprobar, al menos:
a) La identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10.2.
b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.
(…)"

[7] "**Artículo 2.** Visados obligatorios.
Es obligatorio obtener el visado colegial únicamente sobre los trabajos profesionales siguientes:
a) Proyecto de ejecución de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley. (…)"

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

1. Para la obtención del visado colegial obligatorio de conformidad con lo previsto en el artículo 2, el profesional firmante del trabajo se dirigirá al colegio profesional competente en la materia principal del trabajo profesional, que será la que ejerza el profesional responsable del conjunto del trabajo. Cuando haya varios colegios profesionales competentes en la materia, el profesional podrá obtener el visado en cualquiera de ellos.

A estos efectos, se entiende que en los certificados finales de obra de edificación mencionados en las letras b) y c) del artículo 2, la materia principal comprende la dirección de obra y la dirección de ejecución de obra, por lo que bastará el visado de un colegio profesional competente en cualquiera de estas materias.

2. Cuando una organización colegial se estructure en colegios profesionales de ámbito inferior al nacional, el profesional firmante del trabajo cuyo visado sea obligatorio podrá obtener el visado en cualquiera de ellos. Cuando el profesional solicite el visado en un colegio distinto al de adscripción, los Colegios podrán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa previstos en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales.

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

a) Inclusión de la actividad de elaboración de estudios de seguridad y salud que se incluyen en los proyectos de ejecución de edificaciones residenciales 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 de estudios de seguridad y salud que se incluyen en los proyectos de ejecución de edificaciones residenciales 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."

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

b) Análisis de la normativa sobre el caso a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este expediente es analizar si las restricciones sobre las que se ha recibido información, que afectan a los peritos e ingenieros técnicos industriales, son conformes a la LGUM.

Respecto a la reserva de actividad (a favor de arquitectos y arquitectos técnicos) del estudio de seguridad y salud referido a edificaciones residenciales que realiza el Colegio Oficial de Arquitectos de Granada, señalar que esta Secretaría ya se ha pronunciado en múltiples ocasiones respecto a las reservas de actividad[8], afirmando que requerir una titulación concreta o determinada formación o habilitación para la prestación de un servicio profesional supone una barrera al acceso y ejercicio de la actividad. En general, las reservas de actividad suponen una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución y un límite al acceso a una actividad económica y su ejercicio, por lo que, en todo caso, deberán estar justificadas según las consideraciones establecidas en la LGUM.

La LGUM establece en su **artículo 9**[9] que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención

---

[8] 26.0015 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Estudios seguridad y salud
28.0095 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Coordinador Seguridad y Salud. Baleares
28.0161 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Estudio de seguridad y salud
26-0234 CONTRATACIÓN PÚBLICA - Coordinador de seguridad y salud. Asturias
26.165 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación de Edificios-Valencia
26.170 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Establecimientos públicos Andalucía
26.0209 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Servicios de asesoramiento urbanístico O Saviñao
28.0134 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Obras centros educativos Córdoba
28.0145 ACTIVIDADES PROFESIONALES - Certificación Edificaciones- Suelo No Urbanizable. Córdoba

[9] "**Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los *principios de garantía de las libertades de los operadores económicos*.

De entre estos principios se analiza el de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (recogido en su **artículo 5**[10]), que exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio[11], y que sean proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

Así, si bien la necesidad de exigir determinada capacitación profesional puede, en este caso, venir motivada por algunas de las razones enumeradas en el mencionado artículo 3.11 (por ejemplo, razones de salud y seguridad pública, o de protección de los

---

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos."

[10] "**Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica."

[11] "**Artículo 3.** Definiciones.

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(…)

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural."

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores), es preciso realizar el análisis de proporcionalidad, que debe relacionar la exigencia de capacitación o cualificación (en este caso concreto, perito o ingeniero técnico industrial) con la complejidad del servicio que se preste.

Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del servicio concreto, de forma que la necesidad y proporcionalidad de requerir determinada titulación, o determinadas titulaciones, quede debidamente motivada y justificada conforme a la LGUM[12].

Cabe además señalar que la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo establece la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial[13]: *"Tales pronunciamientos confirman que las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente".* En esta línea, a propósito de las competencias de los profesionales técnicos, declara igualmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, si bien cabe *"la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, ya que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido"* [14].

---

[12] Puede mencionarse la STS de 24/05/2011 (recurso 3997/2007), que dice textualmente: "*No se trata de preceptos de atribución de competencias por lo que 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";* y señalábamos, en fin, que 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*".

[13] Por ejemplo: STS de 17-10-2003 (casación 8872/1999); STS de 31-10-2010 (casación 4476/1999); STS de 3-12-2010 (casación 5467/2006) y STS de 21-12-2010 (casación 1360/2008).

[14] Entre otras, SSTS de 24 de mayo de 2011 (casación 3997/2007); 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004).

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

En cuanto a la jurisprudencia más reciente, dictada en aplicación de la LGUM, cabe citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2019 (recurso 110/2016)[15] en la que se señala la obligación, por parte de la autoridad competente, de atender al principio de necesidad y proporcionalidad a la hora de determinar la competencia de los profesionales.

En conclusión, la interpretación de la normativa por parte de las autoridades competentes a la hora de considerar los profesionales que son "técnicos competentes" para realizar actividades en materia de seguridad y salud en los proyectos de construcción de edificaciones de uso residencial, debe realizarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad regulado por el artículo 5 de la LGUM, incluyendo a todos los profesionales capacitados para ello, según sus conocimientos técnicos y experiencia y según las características intrínsecas del servicio de que se trate.

Por lo que se refiere a la negativa del Colegio Oficial de Arquitectos de Granada a aceptar el estudio de seguridad y salud no solo por estar firmado por un ingeniero técnico industrial, sino también por estar visado por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, considerando que el Colegio competente al efecto es el Colegio de Arquitectos de Granada, esta Secretaría considera necesario realizar las siguientes aclaraciones.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que a efectos de la LGUM la exigencia de visado obligatorio constituye una autorización[16] que se otorga por una autoridad competente[17] (los colegios profesionales). Así, los trabajos que requieren ser visados

---

[15] Sentencia AN de 21/3/2019 Técnico competente - IEE Santa Pola Esta Sentencia determina: *"(…) 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. Por esa razón, es necesaria la revisión de la reserva de la actividad de emisión de Informes de Evaluación de Edificios conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 5 de la LGUM.*

Ello imponía no vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, como hace la resolución recurrida, (…)."

[16] LGUM*: "ANEXO. Definiciones*
A efectos de esta Ley, se entenderá por: (…) "*Autorización, licencia o habilitación: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio".*

[17] LGUM: *"ANEXO. Definiciones*
A efectos de esta Ley, se entenderá por: (…)
"Autoridad competente: 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".

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

no pueden llevarse a cabo sin la mencionada certificación por parte del colegio profesional correspondiente, que garantice la identidad y la habilitación del profesional encargado del proyecto y la corrección formal de la documentación integrante del mismo.

Por tanto, la regulación en materia de visados colegiales deberá cumplir lo dispuesto en los artículos 5 y 17 de la LGUM en los que se regula e instrumenta el principio de necesidad y proporcionalidad[18].

A estos efectos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, el Real Decreto 1000/2010 ha tasado los proyectos que requieren visado de acuerdo con mencionado principio de necesidad y proporcionalidad, por existir una relación de causalidad directa con la seguridad o integridad física de las personas, y por resultar el visado el medio de control más proporcionado, teniendo en cuenta los distintos instrumentos de control posibles. Ello no obsta para que puedan existir otros trabajos profesionales que se sometan a visado colegial cuando así lo solicite voluntariamente el cliente, incluida la Administración pública cuando actúe como tal.

Además, el artículo 3 del Real Decreto regulatorio de los visados establece que los trabajos profesionales se visarán una sola vez y por un solo colegio profesional, sin que sea necesario el visado parcial de los documentos que formen parte de un proyecto[19].

---

[18] **"Artículo 17.** Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación".

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio históricoartístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

(…)"

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es

Por último, el artículo 5.2 determina que cuando una organización colegial se estructure en colegios profesionales de ámbito inferior al nacional, el profesional firmante del trabajo cuyo visado sea obligatorio podrá obtener el visado en cualquiera de ellos.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La interpretación de la normativa por parte de las autoridades competentes a la hora de considerar a los profesionales que son "técnicos competentes" para la elaboración de estudios de seguridad y salud que se incluyen en los proyectos de ejecución de edificaciones residenciales, así como la exigencia de visado colegial, debe realizarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad regulado por el artículo 5 de la LGUM.

Remitido el expediente, a través del punto de contacto de Andalucía, al Colegio Oficial de Arquitectos de Granada, éste se ha reafirmado en su posición.

Madrid, 24 de junio de 2021

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

---

[19] En este sentido, cabe señalar la Resolución S/0002/07 (citada también por el interesado), dictada por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), 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."

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@economia.gob.es