

Atribuciones y Competencias

Competencias profesionales sobre estudios de seguridad y salud en obras de edificaciones.

El presente documento, tiene por objeto refundir el conjunto de informes o dictámenes doctrinales, actuaciones realizadas y doctrina jurisprudencial, sobre la determinación de las atribuciones profesionales habilitantes para tener la condición de coordinador de seguridad y salud y de manera particular, la competencia para redactar los estudios de seguridad y salud en las obras de edificación, conforme a la normativa sectorial aplicable.

A efectos de sistematización, contiene tres partes diferenciadas:

- Análisis del marco normativo aplicable sobre las competencias profesionales para la función de coordinador de seguridad y salud en las obras de edificación y elaboración de los correspondientes estudios de seguridad.
- Los acuerdos adoptados por el CSCAE sobre esta materia y la actuación de la Comisión Nacional de la Competencia al respecto.
- La doctrina jurisprudencial sobre competencias profesionales para los estudios de seguridad y salud en el ámbito de la edificación.

A continuación, se desarrollan los tres epígrafes mencionados:

1. La Ley de Ordenación de la Edificación

La Ley de Ordenación de la Edificación y la normativa sectorial sobre disposiciones de seguridad en las obras de construcción, como marco normativo aplicable de las competencias profesionales para elaborar estudios de seguridad y salud.

En primer lugar, conviene precisar que la norma básica fundamental que regula hoy las atribuciones y competencias profesionales en el ámbito de la edificación es la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999, que además establece el concepto

de proyecto y se refiere también a la cuestión central objeto de este informe, es decir, las titulaciones y competencias profesionales para ser coordinador de seguridad y salud, que es precisamente el técnico competente que designa el promotor de la obra para coordinar en la fase del proyecto de obra los principios de prevención de riesgos en materia de seguridad y salud en las obras de construcción y que elabora precisamente el estudio de seguridad y salud (artículo 5 del Real Decreto 1.627/1997 de 24 de Octubre).

Pues bien, la Ley de Ordenación de la Edificación en la Disposición Adicional Cuarta de la misma dispone literalmente:

*"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**".*

Por tanto, la Ley de Ordenación de la Edificación ya establece un claro criterio legal, en orden a la competencia profesional de los coordinadores de seguridad y salud, al disponer que vendrá determinada la titulación habilitante para desempeñar tales funciones, de acuerdo "**con sus competencias y especialidades**", por lo que esta precisión no es irrelevante, sino que significa una vinculación a la especialidad propia de cada profesión para poder asumir las funciones de coordinador de seguridad y salud, y redactar los correspondientes estudios, ya que en otro caso, el legislador no hubiera precisado en la forma que lo ha hecho. Por tanto, la Ley de Ordenación de la Edificación vincula de manera directa, expresa y terminante la capacidad y competencia profesional para poder ser coordinador de seguridad y salud en las obras de edificación, al ámbito de la competencia y especialidad de cada una de las profesiones tituladas. No se dice simplemente "*Técnico competente*", sino que el Legislador ha precisado y ha dicho que sólo lo serán aquellos profesionales que según su respectiva especialidad tengan atribuida la misma y por tanto, en función de la naturaleza de las obras edificatorias.

Es más, en la propia exposición de motivos de la Ley de Ordenación de la Edificación se dice inequívocamente que en la Disposición Adicional Cuarta "**se concreta la titulación académica y profesional de los coordinadores de seguridad y salud, en las obras de edificación**".

La interpretación literal y auténtica de dicha disposición legal es inequívoca en cuanto que existen unos claros criterios legales determinantes de la titulación y competencia profesional para asumir las funciones de coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción de edificios, criterios legales que se basan en los principios de competencia y especialidad técnica de los distintos agentes que intervienen en el proceso edificatorio.

De ello se desprende la primera conclusión esencial de una pura interpretación literal y formal de lo dispuesto al respecto por la Ley de Ordenación de la Edificación: se ha determinado y concretado la competencia profesional para poder ser coordinador de seguridad y salud en las obras de edificación estableciéndose el criterio esencial de que habrá de estarse a que podrán ser Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros o Ingenieros Técnicos "**de acuerdo con sus competencias y especialidades**"; lo que excluye una competencia concurrente o indiferenciada de estos profesionales. Dicho claramente: no basta con la competencia genérica profesional (Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico) sino que además habrá que atender a **la especialidad propia de cada profesión**.

Por ello, carece de fundamento legal el pretender establecer una especie de competencia concurrente o indistinta entre todos los profesionales que menciona sin atender a las competencias propias de cada profesión y a la especialidad respectiva de cada una de ellas. Si el legislador no hubiera querido precisar y concretar y hubiera querido otorgar una competencia concurrente no hubiera señalado el principio de la especialidad como determinante de la habilitación legal exigible para asumir las funciones de coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción y además justamente esta precisión se hace en la Ley de Ordenación de la Edificación, no en otra norma jurídica, que es precisamente la disposición legal esencial que establece y determina las competencias profesionales de los distintos agentes de la edificación, de tal manera que la expresión “Técnico competente” contenida en el Real Decreto 1.627/1997 de 24 de Octubre, se concreta y desarrolla en dicha Ley de Ordenación de la Edificación, teniendo en cuenta la especialidad técnica y por tanto ineludiblemente la naturaleza propia de las obras y los distintos usos de las edificaciones, existiendo una clara conexión legal entre competencia para ser coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción y redactar estudios de seguridad y competencia para proyectar y dirigir dichas obras.

En este sentido ya se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de 14 de Octubre de 2004, cuando rebatiendo el argumento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía Occidental, que había interpuesto dicho recurso y que aludía a una especie de vacío legal en cuanto a la competencia para determinar la titulación adecuada para ser coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción, sosteniendo una competencia concurrente, señalando la sentencia lo siguiente:

“Esta alegación no puede ser acogida, de un lado, porque propugnar la clara ausencia de previsión legal es propugnar la inexistencia de tal precepto y holgaría la expresión “de acuerdo con sus competencias y especialidades” con que termina la redacción de dicha Disposición; y de otro, por que como se dice en la exposición de motivos de la Ley 38/1999 de 5 de Noviembre, en la trascrita Disposición Adicional Cuarta no se hace una mención puramente genérica a facultativos y técnicos competentes, si no que, muy al contrario, se concreta la titulación académica y profesional de los coordinadores de seguridad y salud, en las obras de edificación”.

Pero la sentencia avanza un paso más decisivo y añade: *“y tal concreción, obviamente, **está referida a la naturaleza propia de esas obras**, esto es, distinguiendo el que sean de construcción o de ingeniería civil (artículo 2.1 del Real Decreto 1.627/1997) y, sabido es que, tratándose de un edificio residencial la titulación académica y profesional habilitante para el proyecto y dirección de la obra es la de Arquitecto, y para la dirección de la ejecución la de Arquitecto Técnico (artículo 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) de la LOE”.*

Queda claro por tanto a la vista de la Disposición Adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación que la Ley concretó, precisó y señaló que los Técnicos Titulados que menciona

podrán asumir las funciones de coordinadores de seguridad y salud en las obras de construcción de conformidad con sus propias competencias y especialidades; por lo que la interpretación que se hace del Colegio demandante no tiene apoyatura alguna cuando dice que estará en función de las responsabilidades del coordinador y no de la edificación de que se trate, por que justamente todo el sistema de la Ley de Ordenación de la Edificación a la hora de deslindar las competencias profesionales se basa (salvo en cuanto a las competencias exclusivas de los Arquitectos) en aludir a las respectivas especialidades y competencias de los distintos profesionales técnicos tal y como se desprende de los artículos 10 y 12 de la Ley de Ordenación de la Edificación

No solo debemos quedarnos en la interpretación de la Ley de Ordenación de la Edificación, sino que es fundamental aludir al citado Real Decreto 1627/1997 de 24 de Octubre sobre disposiciones de seguridad en las obras de construcción para comprobar **la íntima conexión y vinculación entre el estudio de seguridad y salud y el proyecto de la obra y la incardinación del coordinador de seguridad y salud en la dirección facultativa.**

De la propia normativa sectorial que contiene las disposiciones de seguridad en las obras de construcción, se desprende de forma inequívoca esa directa conexión y vinculación de las funciones de coordinador con las funciones propias de la proyección de los edificios y la dirección facultativa de las obras de edificación. Es decir, la coordinación de la seguridad y salud en las obras de construcción no puede en forma alguna desligarse o desvincularse de la propia LOE y en concreto, de las funciones que esta atribuya a los distintos agentes que intervienen en el proceso edificatorio.

Cabe citar las siguientes disposiciones del citado Real Decreto 1.627/1997 de 24 de octubre:

- El artículo 2.1.f) cuando alude al coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra señala que será el técnico competente **“integrado en la dirección facultativa”**. Es decir, el coordinador de seguridad y salud no actúa de manera autónoma desligado de la dirección facultativa de la obra, sino que justamente se integra y forma parte de la misma, lo cual es bien significativa.
- El artículo 3.1 señala que el Promotor habrá de designar un coordinador durante la elaboración del proyecto de la obra y también en la ejecución de la obra cuando intervenga más de una empresa, con lo cual queda claro que las funciones de coordinador se vinculan a la fase de elaboración y de ejecución de la obra.
- El artículo 5.3 es inequívoco al señalar que el estudio de seguridad: **“deberá de formar parte del proyecto de ejecución de la 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”**. Por tanto, el estudio de seguridad no solo forma parte del proyecto de ejecución de la obra, ni es un documento independiente del mismo, sino que además tiene que estar en coherencia con el contenido del proyecto de ejecución de la obra, por lo que queda legalmente establecida esa íntima vinculación y conexión entre estudio de seguridad y salud y proyecto de ejecución de la obra.

- El artículo 8 dice que **los principios generales de prevención en materia de seguridad y salud “deberán ser tomados en consideración por el proyectista en las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra”** y luego añade que también al tomar las decisiones constructivas para planificar los trabajos. El precepto no puede ser más claro en cuanto a que también el autor del proyecto de ejecución de la obra ha de tener en cuenta los principios de prevención en materia de seguridad, por lo que tanto este como el Coordinador de seguridad y salud tienen que tomar en consideración el proyecto de ejecución de la obra y el estudio de seguridad y salud.

Justamente esta interconexión entre el proyecto de ejecución de la obra y el estudio de seguridad y salud lleva a la sentencia citada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de octubre de 2004 a destacar que: *“la conclusión no puede ser otra que la de entender que la mención al Coordinador en materia de seguridad y salud que haya de elaborarlo, o la referida al Técnico competente designado por el Promotor (...) ha de resolverse en el sentido de estimar la competencia de los titulados específicamente determinados para la construcción de viviendas, conforma las aludidas disposiciones legales porque, en efecto, es la propia Ley la que distingue y concreta”*. Y añade la Sentencia que *“si dicho Estudio Básico de Seguridad y Salud está referido a la obra de construcción, precisando “las normas de seguridad y salud aplicables a la obra” (ex artículo 6.3 del R.D. 1627/1997) y debiendo “ser coherente con el contenido del proyecto y recoger las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que con lleven la realización de la obra” (ex 5.3 del R.D. 1627/1997), no se está en el caso previsto en el artículo 4.2 en relación con el artículo 10.1 de la Ley 38/1999, según los cuales pueden “redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen, otros técnicos, de forma coordinada con el autor de éste”, porque no es aquél un proyecto técnico parcial o complementario y marginal con respecto al de ejecución de la obra, sino, antes al contrario, estamos ante el Estudio de concreción de las medidas preventivas para garantizar la protección de los trabajadores, y, por tanto, en exclusiva atención a la naturaleza de las obras a realizar”*.

Como luego veremos, un cuerpo consolidado de doctrina jurisprudencial ha ratificado estos criterios que ya quedaron fijados en la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de octubre de 2004.

Por tanto, si la Ley de Ordenación de la Edificación se remite a las competencias y especialidades de los distintos Técnicos titulados que pueden asumir la función de coordinador de seguridad y salud en las fases de elaboración del proyecto y ejecución de la obra y ya hemos visto la íntima conexión que la normativa de seguridad establece entre el coordinador de seguridad y salud y el proyectista de la obra y la dirección facultativa de la misma, necesariamente la misma Ley de Ordenación de la Edificación nos da la clave para el deslinde de competencias profesionales.

El artículo 10 de la LOE establece en primer lugar una competencia exclusiva y excluyente de los Arquitectos para proyectar y dirigir las obras de construcción de edificios para los usos del

grupo a) del apartado 1 del artículo 2, que son: administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

Para los usos del grupo b) del apartado 1 del artículo 2: aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de 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, la competencia para proyectar tales obras corresponderá a los Ingenieros, Ingenieros Técnicos o Arquitectos y vendrá determinada por lo que establecen las disposiciones legales vigentes "de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas".

Y por último, en cuanto a los proyectos cuyo objeto se refiere a edificios no comprendidos en los grupos anteriores, la competencia para su proyección corresponderá a los Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros o Ingenieros Técnicos igualmente "de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas".

De ello se desprenden dos consideraciones fundamentales: la primera, que los Arquitectos tienen una competencia exclusiva para proyectar y dirigir edificios cuyos usos son los anteriormente señalados y entre ellos **el uso residencial en todas sus formas, de tal manera que ha sido y es desde siempre una competencia exclusiva de los Arquitectos absolutamente incuestionada la elaboración de proyectos de edificios para uso residencial, que excluye la posibilidad de intervención de otros profesionales.** De ello deriva que ninguna rama de la ingeniería puede proyectar viviendas y que ningún ingeniero, tanto Superiores como Técnicos, tienen facultades para proyectar edificios de uso residencial.

La segunda consideración relevante y esencial para el objeto de este informe es que en los edificios destinados a otros usos que no sean los enumerados y comprendidos en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 de la LOE, podrán ser proyectados y dirigidos por los profesionales anteriormente citados pero siempre si el edificio se comprende dentro de su especialidad técnica. Un Ingeniero Agrónomo no tiene una facultad de proyección en general pero si puede proyectar una nave agrícola, al igual que un Ingeniero Industrial puede proyectar edificios o instalaciones industriales por que estos edificios están comprendidos en el ámbito de la especialidad técnica de las competencias profesionales de los mismos.

El reparto competencial pues que estable la LOE se basa en dos principios esenciales: el de la competencia genérica y **el principio de especialidad técnica.** Ello se traduce en que si la obra en cuestión no está dentro de ese ámbito de la especialidad técnica en modo alguno puede ser proyectada y dirigida por dicho profesional.

La doctrina jurisprudencial, por cierto abundante y reiterada del Tribunal Supremo atiende siempre al criterio de la especialidad técnica para determinar las competencias profesionales en el ámbito de la edificación dejando bien claro que los Arquitectos tienen una competencia general para proyectar y dirigir toda clase de edificios y los Ingenieros o Ingenieros Técnicos tienen una competencia delimitada al ámbito exclusivo de la especialidad propia de cada una de las ramas de la ingeniería (sentencias del TS de 27 de Septiembre de 1999, 15 de Febrero de 2000, 6 de Marzo de 2001 y 12 de Febrero de 2004, entre otras muchas). Esta doctrina jurisprudencial es trasladable a la cuestión que nos ocupa por lo que se refiere a la concreción

de la competencia para ser coordinador de seguridad y salud en obras de construcción y elaborar estudios de seguridad, teniendo en cuenta la especialidad propia de cada una de las profesiones que intervienen en el proceso edificatorio.

Las distintas Ingenierías tienen por tanto una facultad de proyección limitada y restringida, con carácter accesorio, al ámbito propio de la especialidad técnica de cada una de ellas, que está normativamente precisada. Por citar algunos supuestos, las Ingenierías industriales solamente pueden intervenir en la proyección y dirección de obras de carácter industrial y los ingenieros técnicos de obras públicas tienen unas especialidades que se concretan en el Decreto de 13 de febrero de 1969, que en modo alguno se refiere a la edificación de uso residencial o los demás edificios destinados a los usos del grupo a) del artículo 2 de la LOE, de competencia exclusiva de los arquitectos.

Se impone una conclusión inequívoca: la facultad para redactar los estudios de seguridad y salud en las obras de construcción de edificios se corresponden con las competencias y especialidades propias para la proyección y dirección facultativa de tales obras, de ahí que las distintas Ingenierías carezcan de atribuciones para redactar estudios de seguridad y salud en el ámbito de las competencias propias y exclusivas de los arquitectos, que han quedado anteriormente señaladas.

En el ámbito de la doctrina científica, cabe mencionar la opinión autorizada de la profesora González Carrasco en la obra colectiva "Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación", editorial Aranzadi, año 2000, que afirma de forma concluyente lo siguiente:

"La coordinación en fase de proyecto de edificación para uso administrativo, sanitario, religioso, residencial de todo tipo, docente y cultural (obras de arquitectura) corresponderá en forma exclusiva a los Arquitectos, correspondiendo la coordinación en fase de ejecución de éstas a los Arquitectos Técnicos de forma exclusiva, según su competencia y especialidad en este punto según lo dispuesto en el artículo 13.2.a), de la LOE, y ello a pesar de lo previsto en el artículo 3 del RD 1627/1997, que permite que la función de ambos coordinadores recaiga en la misma persona".

En el mismo sentido se ha pronunciado la Dirección General de la Vivienda, en una circular de 18 de marzo de 2003, que contestó a una consulta planteada por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, en relación precisamente con la citada disposición adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación.

En esta circular de la Dirección General de la Vivienda, se declaró expresamente:

"La interpretación que parece más adecuada y que contesta a la cuestión planteada es que en aquellos proyectos de edificios, propios de la competencia exclusiva de los Arquitectos la coordinación de seguridad y salud habrá de desempeñarla un Arquitecto o Arquitecto Técnico, no pudiendo actuar como coordinador en estos casos los Ingenieros o Ingenieros Técnicos.

Ahora bien, en aquellos supuestos referentes a las obras de edificación en las que los Ingenieros de Caminos, Industriales, Agrónomos, Aeronáuticos etc., estén facultados con arreglo a las competencias propias de sus específicas titulaciones para proyectar y dirigir las mismas a la vista de las disposiciones legales vigentes para cada profesión, podrán ser coordinadores de seguridad y salud en relación con los citados proyectos".

Los Inspectores de Trabajo también se han pronunciado en varias ocasiones, entendiéndose que los coordinadores de seguridad y salud han de tener la competencia profesional adecuada conforme a sus especialidades, que el ámbito de la construcción de edificios serán los Arquitectos o Arquitectos Técnicos, considerando una irregularidad el nombramiento de coordinadores a otros Técnicos, como Ingenieros Técnicos, y entre ellos desde luego un Ingeniero Técnico de Obras Públicas que carece por completo de atribuciones para asumir dicha función de coordinador.

2. Los Acuerdos del CSCAE y la CNC

El Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, había adoptado un acuerdo por el Pleno de Consejeros, con el fin de unificar criterios de actuación por parte de los Colegios de Arquitectos, en orden a asegurar que los estudios de seguridad y salud que han de aportarse junto con los proyectos edificatorios estuviesen elaborados y suscritos por los técnicos competentes.

En este sentido, el acuerdo del CSCAE de 6 de octubre de 2005, disponía literalmente:

"Trasladar a los Colegios que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5º del Real Decreto 1627/1997, de 24 de Octubre, en relación con la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre de Ordenación de la Edificación, deberá verificarse que en los proyectos de ejecución de competencia exclusiva de los Arquitectos, los estudios de seguridad y salud vengán suscritos por Arquitecto o Arquitecto Técnico, denegando su visado en caso de que estén suscritos por otro Técnico".

Como luego veremos, este acuerdo ha sido refrendado como plenamente legal y ajustado a Derecho por diferentes sentencias, que han dejado claro la plena competencia del Consejo Superior para establecer dicho acuerdo y también la legalidad en cuanto al fondo del mismo.

Como consecuencia de diversas denuncias presentadas por Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales de Cuenca y Cataluña entre otros, la CNC abrió un expediente sancionador contra el CSCAE por considerar que dicho acuerdo incurría en una conducta prohibida por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), por entender que se establecía una reserva de actividad a favor de Arquitectos y Arquitectos Técnicos y que en la Legislación vigente no

estaba como tal determinada, por cuanto la Disposición Adicional Cuarta de la LOE no precisa los profesionales competentes para ser coordinadores en materia de seguridad y salud.

El CSCAE propuso la terminación convencional de dicho expediente sancionador, adoptando en tal sentido el Pleno de 22 de julio de 2010 la propuesta de terminación convencional siguiente:

" 1. Con ocasión del visado de los proyectos de ejecución deberá verificarse, de conformidad con los artículos 3, 4 y 5 del Real Decreto 1627/1997 en relación con la Disposición Cuarta de la 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 se deja sin efecto el acuerdo del Pleno del Consejo Superior de fecha 6 de Octubre de 2005, sobre estudios de seguridad y salud".

La Comisión Nacional de la Competencia (CNC), por resolución de 29 de Noviembre de 2010 (Expediente S/0002/07), declaró la terminación convencional del expediente sancionador, aprobando en sus propios términos el acuerdo antes transcrito, aprobado por el Pleno de Consejeros de 22 de julio de 2010.

La Asesoría Jurídica del CSCAE, emitió una nota interpretativa con fecha 4 de febrero de 2011, sobre el alcance de la resolución de la CNC, en la que se contenían las siguientes consideraciones:

"(...)

- 1) El acuerdo convencional supone la conclusión del expediente sancionador por estimar la CNC adecuado el compromiso presentado por el CSCAE, que anteriormente se ha transcrito, conforme al acuerdo del Pleno de 22 de Junio de 2010.*
- 2) La consecuencia de ello no es otra que no podrá invocarse el acuerdo del CSCAE de 6 de octubre de 2005, que ha quedado sin efecto. Sin perjuicio de ello el propio texto del acuerdo en su apartado 1, explicita que con ocasión del visado de los proyectos de ejecución deberán comprobarse dos aspectos: la incorporación a los mismos de los estudios de seguridad y salud; y que éstos están redactados por sus coordinadores en materia de seguridad y salud "o por otros Técnicos competentes de acuerdo con sus competencias y especialidades".*
- 3) La significación del acuerdo, se concreta en que corresponderá a quienes tienen la función de visado, los propios Colegios de Arquitectos, apreciar en cada caso la competencia del Técnico redactor del estudio de seguridad y salud, conservando por ello plena vigencia los criterios interpretativos que justificaron en su día el acuerdo del CSCAE, y desde luego, el*

cuerpo jurisprudencial consolidado emanado de la doctrina de los Tribunal Superiores de Justicia, que mantiene la reserva de actividad para Arquitectos y Arquitectos Técnicos en la elaboración de tales documentos, siempre que los proyectos edificatorios sean de la competencia exclusiva de Arquitectos.

- 4) *Lo que no puede otorgarse en modo alguno, es el carácter de elemento interpretativo a la resolución de la CNC, porque evidentemente sus resoluciones no tienen tal alcance, ni les compete tal labor, exclusiva de Juzgados y Tribunales. Así, lo expresa con nitidez la propia CNC en dicha resolución, al afirmar: “(...) este Consejo estima oportuno subrayar que la interpretación que esta legislación puedan estar realizando o realizar en el futuro los distintos Colegios de Arquitectos en cada caso en concreto, no ha sido objeto de este expediente.”*

3. La doctrina jurisprudencial

La doctrina jurisprudencial: la competencia y habilitación legal para elaborar estudios de seguridad y salud en las obras de edificios destinados a los usos de competencia exclusiva de arquitectos, corresponde por la vinculación con el proyecto y la dirección facultativa a los arquitectos y arquitectos técnicos.

Existe un numeroso cuerpo de sentencias, plenamente coincidentes y concluyentes en el sentido señalado y que han establecido una doctrina interpretativa de las competencias profesionales en materia de seguridad y salud; entre las que pueden citarse las siguientes:

- **La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de fecha 14 de octubre de 2004** (recurso de apelación 124/2003), que se refería precisamente a si un Ingeniero de Caminos era competente para redactar un estudio básico de seguridad y salud correspondiente a un Proyecto de edificación de una vivienda unifamiliar. La sentencia desestima el recurso y no consideró competente al ingeniero de caminos.

La sentencia es rotunda al afirmar que la Ley de Ordenación de la Edificación concreta las competencias para ser coordinadores de seguridad y salud en las obras de edificación, y *“sabido es que tratándose de un edificio residencial, la titulación académica y profesional habilitante para el proyecto y dirección de la obra es la de Arquitecto, y para la de dirección y ejecución, la de Arquitecto Técnico”*, por lo que: *“la conclusión no puede ser otra que la de entender que la mención de seguridad y salud de la persona que haya de elaborarlo (...) ha de resolverse en el sentido de estimar la competencia de los titulados específicamente determinados para la construcción de viviendas, conformes a las aludidas disposiciones legales porque en efecto es la Ley la que distingue y concreta”*.

- **La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 272/2008 de 11 de marzo** (JUR 2008/152514). Desestimó recurso interpuesto por el Colegio de ingeniero técnico de obras públicas contra resolución del Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia, que denegó el visado de un estudio de seguridad y salud realizado por un ingeniero técnico de obras públicas para una obra de 11 viviendas, garajes y trasteros. La sentencia destaca que:

"Interpretando dicha Disposición Adicional Cuarta en los términos establecidos en el art. 3.1 del Código Civil, la primera conclusión que se alcanza es que no todos los titulados que se citan en dicha Disposición podrán ser coordinadores de seguridad y salud en cualquier proyecto y en cualquier dirección de obra, pues si hubiera sido así no sería necesario ninguna precisión al respecto y el legislador no habría añadido "de acuerdo con sus competencias y especialidades".

Por tanto y si tenemos en cuenta y, en ello coinciden ambas partes, en que los proyectos referidos a edificios de viviendas son competencia exclusiva de Arquitectos, debe de interpretarse que lo dispuesto por el legislador en este caso es que el estudio de seguridad y salud sea competencia de los Arquitectos o Arquitectos Técnicos. Pudiendo obviamente los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas ser autores y coordinadores de estudios de seguridad y salud en relación con los proyectos de las competencias propias de sus específicas titulaciones".

- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura nº 991/2008 de 20 de noviembre** (JUR 2009/145284). La sentencia desestimó el recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra resolución de Consejería de Economía de la Junta de Extremadura, que había convocado concurso para la contratación de asistencia técnica en materia de seguridad y salud durante la ejecución de una hospedería de turismo; sin que figurasen como competentes los ingeniero técnico de obras públicas. La sentencia es concluyente al desvirtuar al argumento fundamental sobre el que se basaba el recurso, en el sentido de que n hay vinculación entre técnicos a efectos de la LOE y la condición de coordinador de seguridad y salud. En este sentido, declara la sentencia que:

"(...) no pude compartirse la conclusión que se pretende en que, partiendo de esa distinción entre normativa de la edificación y de seguridad y salud laboral, se concluyen en la posibilidad de atribuir la competencia, en el concreto caso de autos, también a los Ingenieros de Obras Públicas, con base a una pretendida interpretación teleológica y finalista de la norma; y ello aun admitiendo implícitamente que no están habilitados para la dirección de obras como la de auto. En efecto, como ya se dijo antes, el Real Decreto de 1.997 , no hace sino desarrollar las previsiones generales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para el concreto ámbito de las "obras de construcción", conforme se dispone en su artículo 1-1º ; completando la especialidad de dichas obras respecto del sistema general del desarrollo reglamentario de la Ley, establecido en el Real Decreto 39/1997, de 17 enero 1997 , por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales. Dentro de las

especialidades que se establecen en aquel primeramente citado Real Decreto, se dispone que será necesario que ya en el momento de redacción del proyecto de la obra se elabore, bien un estudio de seguridad y salud o un estudio básico de seguridad y salud en las obras, dependiendo de la naturaleza y entidad de esta (artículo 4); que será desarrollado por un Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 7). Pues bien, aun cuando estos estudios no forman parte del Proyecto de la obra, entendido en el sentido que del mismo se da en la Ley de 1.999 y resulta del Real Decreto, no cabe duda la vinculación entre uno y otro; el mismo artículo 17 de la norma Reglamentaria los vincula en su contenido en cuanto condiciona el preceptivo visado a la incorporación del Estudio al Proyecto. Se quiere con ello poner de manifiesto que esa vinculación obliga a considerar que no cabe admitir una titulación diferente entre el proyectista y el técnico con competencia para elaborar los Estudios de Seguridad y Salud, de lo que no parece dudarse. Pues bien, carecería de todo fundamento y razonabilidad, que si ha de vincularse el mismo técnico a Proyecto y Estudio, el coordinador no guardase esa misma vinculación".

- **Sentencias Tribunal Superior de Justicia de Madrid 202/2009 de 30 de enero (JUR 2009/129070); 2.086/2009 de 25 de noviembre (JUR 2010\62221); 10.621/2010 de 30 de abril (JUR 2010/299118); 678/2010 de 1 de julio (JUR 2010/288991) y 10.969/2010 de 23 de julio (JUR 2010/344713).** Tienen en común todas estas sentencias que el acuerdo impugnado era justamente el del Pleno del CSCAE de 6 de octubre de 2005, al que antes nos hemos referido, y todas ellas son desestimatorias de los recursos interpuestos y declaran la plena legalidad y conformidad a Derecho del referido acuerdo del Pleno del CSCAE. La primera sentencia se refería a un recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; la segunda a un recurso interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales; la tercera sentencia se dicta en sentencia interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos de Minas; la cuarta sentencia se produce en el recurso del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales y la última de las sentencias citadas se dicta en recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos en Topografía.

Contienen todas ellas la misma doctrina, que se resume por ejemplo, en la sentencia de 25 de noviembre de 2009 al declarar:

*"(...) Como se aprecia el art. 2 de la Ley contempla una gran variedad de construcciones, cuyos proyectos de ejecución son competencia, según los casos, de Arquitectos superiores o técnicos e Ingenieros Superiores o técnicos de las diversas especialidades, **por lo que, los proyectos de seguridad y salud y la función de coordinador de los mismos en las construcciones que se exijan serán competencia de los Titulados a los que compete, en exclusiva, el proyecto de ejecución de la construcción.** Por tanto, cuando el proyecto de ejecución de la construcción sea de la competencia exclusiva de los Arquitectos y Arquitectos Técnicos, solo estos titulados podrán elaborar el proyecto de seguridad y salud de las referidas edificaciones y ser nombrados coordinadores del mismo, sin que puedan firmar proyectos de esta naturaleza para otro tipo de obra o construcción, competencia exclusiva de los titulados en Ingeniería Industrial o Ingeniería Técnica de esa misma rama y ello no tanto porque los Ingenieros Industriales o Ingenieros Técnicos Industriales no tengan la*

formación adecuada, sino porque interfieren en el campo de atribuciones propias de otros titulados, en este caso Arquitectos y Arquitectos Técnicos”.

Destacaremos también lo que declara la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de julio de 2010, antes mencionada, que analiza con detalle el acuerdo del Pleno del CSCAE de fecha 6 de octubre de 2005, al señalar:

*“(…) el Acuerdo impugnado se limita a establecer la obligación de verificar que en los proyectos de ejecución de competencia exclusiva de los Arquitectos, los estudios de seguridad y salud vengan suscritos por Arquitecto o Arquitecto Técnico, es decir sólo se refiere al visado que sin discusión alguna es competencia del Colegio y la afección a las competencias de otros profesionales sólo alcanza, de forma indirecta, a los proyectos de competencia exclusiva de sus profesionales, luego entra plenamente dentro de las competencias que tiene normativamente atribuidas. Así se desprende del artículo 17.1 del RD 1627/97 , con el que el Consejo General actor comienza el desarrollo de este motivo de impugnación en su demanda, en relación con el 5.3, donde se dice que el estudio de seguridad deberá formar parte del proyecto de ejecución de obra, con los artículos noveno y quinto de la Ley de Colegios Profesionales , donde se establece la competencia del visado de los trabajos profesionales de sus colegiados, y con el sexto de sus Estatutos Generales, que en el número dos le atribuye competencia para coordinar la actuación de sus miembros en la realización de sus fines, así como de su artículo 51 que le permite acordar directrices generales de coordinación en materias de interés común. **Luego si el estudio forma parte del proyecto de ejecución y éste es de competencia exclusiva de un Arquitectos, es el colegio de estos profesionales quien al visarlo ha de comprobar que se ha elaborado por profesional competente de conformidad con la normativa aplicable”.***

- **Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sentencia nº 333/2009 de 11 de diciembre** (JUR 2010/34331). Desestima el recurso interpuesto por el Colegio de ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra resolución del Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura, que negó el visado de un estudio de seguridad y salud redactado por un ingeniero técnico de obras públicas de una edificación destinada a viviendas, siendo muy contundente la sentencia al establecer que:

“La interpretación sistemática de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1999 y el artículo 5 del Real Decreto 1627/1997 nos conduce a afirmar que el Estudio de Seguridad y Salud tiene necesariamente que estar íntimamente vinculado al tipo de edificación que se pretende realizar, de tal forma, que el Técnico competente para la obra -sea para la realización del proyecto o para la dirección de la ejecución de la obra- será también el Técnico competente para la realización del Estudio de Seguridad y Salud, puesto que ellos son los que tendrán competencia, especialidad y habilitación para conocer el tipo de obra que se pretende ejecutar y la adición de las medidas de prevención de riesgos laborales en relación al tipo de edificación, sin que un Técnico que no está especializado en la proyección y ejecución de viviendas pueda redactar un

Estudio de Seguridad y Salud que se suma al proyecto de esta clase de obras. Por tanto, si tenemos en cuenta que los proyectos referidos a edificios de viviendas son competencia exclusiva de Arquitectos y la dirección de la ejecución de la obra corresponde a los Arquitectos Técnicos, debe interpretarse que en este caso concreto la aplicación de la legislación hasta ahora citada conduce a que el Estudio de Seguridad y Salud sea competencia de los Arquitectos o Arquitectos Técnicos. Pudiendo obviamente los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas ser autores y coordinadores de Estudios de Seguridad y Salud en relación con los proyectos de las competencias propias de sus específicas titulaciones pero no en lo que se refiere a edificación de viviendas".

- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 21 de octubre de 2010** (JUR 2011/65674). La sentencia desestima el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos de Málaga contra acuerdo del Pleno del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra el Departamento de Comunicación de Visado del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga que denegó el visado de un estudio de seguridad y salud suscrito por un ingeniero técnico industrial y que se refería a un proyecto de ejecución de 26 viviendas en una urbanización. La sentencia es plenamente coincidente con la doctrina ya expuesta y que contienen las sentencias antes citadas.
- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, 986/2011 de 21 de diciembre** (JUR 2012/8239). Esta sentencia tienen trascendencia, toda vez que se había invocado en la misma por la Corporación recurrente, el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de las Islas Baleares justamente el acuerdo de terminación convencional, antes analizado, de la Comisión Nacional de la Competencia y al respecto, señala esta sentencia:

"(...)Razones de oportunidad entre las que quizás se encuentre el seguimiento del expediente sancionador seguido por parte de la Comisión Nacional de Competencia contra el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos, que fue aportado al debate por la parte recurrente y ahora apelada, y también la entrada en vigor de 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, que incluye la reforma de la [Ley 2/1974, de 13 de febrero \(RCL 1974, 346 \)](#) , sobre Colegios Profesionales , así como el [Real Decreto 1000/2010 de 5 de agosto \(RCL 2010, 2236 \)](#) que desarrolla el actual [artículo 13](#) de la Ley 2/1974 , pueden ser las causas y explicarían la revocación de aquel Acuerdo en el que encuentran su origen los actos impugnados en autos. Ciertamente, la Directiva 2006/123 /CE relativa a los Servicios en el mercado interior introducida en España por [Ley 17/2009 de 23 de noviembre \(RCL 2009, 2256 \)](#) viene a consolidar los principios regulatorios compatibles con las libertades básicas de establecimiento y de libre prestación de servicios y al mismo tiempo suprime las barreras y reduce las trabas que restringen injustificadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Ahora bien, la abolición de las prácticas restrictivas a la libre competencia, cuya regulación en nuestro ordenamiento se inicia con la [ley 52/1999 de 28 de diciembre \(RCL 1999, 3217\)](#) , no excluye el hecho de que la habilitación de competencias no sea exigible según las disposiciones estatales para el ejercicio de

determinadas competencias. Dicho de otra forma, la exigencia de una práctica restrictiva por parte de un Colegio Profesional en el ámbito de la libre prestación de servicios que es el que impera en nuestro ordenamiento jurídico, exige ineludiblemente el respaldo de una Ley que así lo ampare.

(...)

Así pues exigiendo la Ley con carácter exclusivo la titulación de arquitecto para el uso residencial en cualquiera de sus formas, la redacción del Estudio de Seguridad y salud que forma parte del conjunto del proyecto de ejecución, no puede estar suscrito por un profesional Ingeniero Técnico Industrial, el cual según su titulación y especialidad podrá suscribir todos aquellos proyectos, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 2-1 de la ley 12/1986 no estén en el ámbito de la exclusión que contempla el artículo 2- 1 a) de la LOE .

Como en el supuesto de autos se trataba de un edificio de viviendas, es claro que se está en el supuesto de especificidad que contempla el artículo 2-1 a) de la LOE.

Por lo tanto la práctica restrictiva a la libre prestación de servicios que acuerda el Colegio de Arquitectos con la retención del Libro de órdenes, al fin, encuentra su amparo y justificación en norma con rango de ley, y por ende debemos confirmar el acto impugnado.

La estimación de ese argumento huelga tener que entrar en el alegato de la nula eficacia jurídica de la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia".

Al respecto de esta sentencia, la Asesoría Jurídica del CSCAE emitió una nota con fecha 15 de febrero de 2012, en la que interpretando la misma se decía:

"Como ya se indicaba en la Nota de esta Asesoría Jurídica de 4 de Febrero de 2011, el acuerdo que se había revocado de 6 de Octubre de 2005 "es un acuerdo adoptado en el marco de las competencias de coordinación que corresponden al Consejo Superior (artículo 51.2.f) de los Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos). Por tanto, son los Colegios, los que ostentando la competencia de visado, en el ámbito de las atribuciones estatutarias y reglamentarias que ostentan tenían y tienen la capacidad de adoptar las resoluciones correspondientes y consecuentemente, si procediese, la denegación del visado de los proyectos de ejecución, si estiman que los estudios de seguridad y salud no están redactados por Técnicos competentes".

6.- La Sentencia del TSJ de Islas Baleares viene a confirmar esta interpretación al dejar claro que la competencia en esta materia corresponde a los Colegios de Arquitectos, señalando que el visado colegial es un acto corporativo de naturaleza interna y del que forma parte "el examen de la capacidad e idoneidad del Técnico autor del proyecto de ejecución, y dado que el estudio de seguridad y salud forma parte integrante del proyecto de ejecución, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del RD 1.627/1997

de 24 de Octubre, el Colegio de Arquitectos en el momento del acto de visado, podrá determinar las consecuencias derivadas de la titulación del autor de ese estudio”.

De esta forma la sentencia avala y reafirma la plena competencia de los Colegios de Arquitectos para efectuar la comprobación de la capacidad y habilitación de los Técnicos que firman los estudios de seguridad y salud, y que se integran en los proyectos de ejecución, dentro de la competencia del visado colegial y por tanto para denegar en su caso éste si tales Técnicos no reúnen dichas condiciones de capacidad y habilitación legal”.

4. Conclusiones

Como CONCLUSIONES, cabe establecer las siguientes:

PRIMERA.- La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), en la disposición adicional cuarta, determina que las funciones de coordinador de seguridad y salud estarán en función de las competencias y especialidades de los profesionales técnicos. Ello en conexión con lo dispuesto en el RD 1.627/1997 determina que las competencias profesionales para redactar los estudios de seguridad y salud están vinculadas a la capacidad competencial para la proyección de edificación la dirección de tales obras y dirección de ejecución de las mismas.

SEGUNDA.- En el ámbito de la competencia exclusiva de los arquitectos para proyectar y dirigir las obras establecidas en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 de la LOE, la competencia para la redacción de los estudios de seguridad y salud corresponderá a arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores.

TERCERA.- Un cuerpo consolidado de doctrina jurisprudencial ha establecido que los estudios de seguridad y salud referentes a edificios de usos residenciales y otros usos de competencia exclusiva de los arquitectos, corresponden a los arquitectos y arquitectos técnicos, sin que puedan intervenir otros profesionales como autores y coordinadores de tales estudios de seguridad; sin perjuicio de que puedan ser competentes para proyectos cuyo objeto se refiera al ámbito propio y concreto de la especialidad de cada una de tales Ingenierías.

CUARTA.- Los Colegios de Arquitectos en la función de visado que tienen encomendada de los proyectos de ejecución de edificación, habrán de comprobar que los estudios de seguridad y salud vengán suscritos por los técnicos competentes, de acuerdo con sus competencias y especialidades.