

**INFORME LGUM 12/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE
OBTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013,
DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/26013 Disputa
atribuciones profesionales. Arquitectos e Ingenieros)**

Ref. LGUM/28/12/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 17 de abril de 2026 se recibió en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito presentado por la representación del Colegio Oficial de la Arquitectura Técnica de Almería, mediante el cual se aportaba información relativa a la posible existencia de obstáculos o barreras a la unidad de mercado, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

El 20 de abril de 2026, la SECUM trasladó la información y documentación presentada a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia), en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones oportunas conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

De los antecedentes obrantes en el expediente se desprende que el presente procedimiento trae causa del nombramiento de una persona titulada en Ingeniería Técnica Industrial como Coordinador de Seguridad y Salud en una obra consistente en la construcción de 119 viviendas, sótanos para garajes y piscinas en El Toyo (Almería).

A raíz de dicho nombramiento, el Colegio Oficial de la Arquitectura Técnica de Almería dirigió diversos escritos tanto al Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Almería como a la empresa promotora de la actuación, sosteniendo que, conforme a la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la intervención de ingenieros e ingenieros técnicos como coordinadores de seguridad y salud debe entenderse limitada al ámbito de sus respectivas competencias y especialidades profesionales.

Sobre la base de dicha interpretación y de cierta jurisprudencia invocada al efecto, el citado Colegio consideró que la persona designada carecía de competencia técnica suficiente para el desempeño de las funciones de coordinación de seguridad y salud en la referida actuación edificatoria, instando el cese en el ejercicio de tales funciones y requiriendo la designación de un arquitecto o arquitecto técnico, con advertencia expresa de la eventual adopción de acciones legales y administrativas en caso de mantenerse el nombramiento efectuado.

Frente a ello, el informante sostiene que las funciones propias de coordinación de seguridad y salud y de elaboración del estudio correspondiente se vinculan esencialmente a la prevención de riesgos laborales y a las condiciones de ejecución de la obra, y no a las determinaciones técnicas del proyecto edificatorio, por lo que entiende que una persona titulada en Ingeniería Técnica Industrial podría resultar competente para su desempeño, atendiendo tanto a las atribuciones profesionales derivadas de su titulación como a la formación técnica asociada a la misma.

En tal sentido, el informante considera que las actuaciones desarrolladas por el Colegio Oficial de la Arquitectura Técnica de Almería podrían resultar contrarias a diversos principios y disposiciones de la LGUM.



		12/05/2026	
		PÁG. 1/7	



2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable.

2.1. Normativa estatal

En primer lugar, debe mencionarse la [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación](#) (en adelante, LOE). Conforme a su artículo 2, esta norma es de aplicación al proceso de la edificación, entendido como la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en alguno de los siguientes grupos: administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural; aeronáutico, agropecuario, energético, hidráulico, minero, de telecomunicaciones, transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal, industrial, naval, de ingeniería de saneamiento e higiene y aquellos accesorios a las obras de ingeniería y su explotación; así como cualquier otro uso no expresamente incluido en los grupos anteriores.

Tienen igualmente la consideración de edificación, a efectos de la Ley y con exigencia de proyecto técnico, las obras de nueva construcción —con la única excepción de aquellas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta—, las intervenciones en edificios existentes que alteren su configuración arquitectónica, entendiendo por tales las intervenciones totales o aquellas parciales que supongan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, el sistema estructural o el cambio de los usos característicos del edificio, así como las intervenciones totales en edificaciones catalogadas o protegidas y las parciales que afecten a los elementos objeto de protección. Finalmente, se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas, el equipamiento propio y los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

El artículo 4 regula el proyecto técnico como el conjunto de documentos que definen y determinan las exigencias técnicas de las obras, debiendo justificar las soluciones adoptadas conforme a la normativa aplicable. Cuando el proyecto se complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos, la Ley exige la necesaria coordinación entre ellos, evitando duplicidades tanto documentales como retributivas.

Por su parte, el artículo 10 define la figura del proyectista como el técnico que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística, redacta el proyecto. La titulación habilitante exigida varía en función del uso del edificio. Para los usos comprendidos en el grupo a) del artículo 2.1, la titulación requerida es la de arquitecto. En el caso de los usos del grupo b), la competencia corresponde, con carácter general, a ingenieros, ingenieros técnicos o arquitectos, según las disposiciones legales que regulen cada especialidad. Para los usos del grupo c), la habilitación puede corresponder a arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos, de acuerdo con sus respectivas competencias profesionales¹.

Por último, se ha de mencionar la “*Disposición adicional cuarta. Coordinador de seguridad y salud*” que establece que “*Las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar la función de*

¹ Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de atribuciones profesionales, la interpretación del artículo 10.2 de la LOE debe realizarse de manera estricta y limitada, dado que implica una reserva legal de determinadas actividades a un colectivo concreto. Esta circunstancia supone, además, una restricción al derecho a la libre elección de profesión u oficio reconocido en el artículo 35.1 de la Constitución española. Según dicho precepto «*Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.*»

		12/05/2026	
		PÁG. 2/7	



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 otro lado, se encuentra la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo artículo 15 establece los principios generales de la acción preventiva que deben regir en materia de seguridad y salud laboral.

Dicha norma ha sido desarrollada, entre otras disposiciones, por el [Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción](#). En particular, su artículo 2.1 define las figuras del coordinador en materia de seguridad y salud tanto durante la elaboración del proyecto como durante la ejecución de la obra, configurándolo en ambos casos como un “técnico competente” designado por el promotor, al disponer:

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

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

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

Asimismo, los artículos 5 y 6 del citado Real Decreto 1627/1997 atribuyen igualmente a un “técnico competente” la elaboración, respectivamente, del estudio de seguridad y salud y del estudio básico de seguridad y salud. En particular, el artículo 5 dispone que dicho estudio será elaborado por el técnico competente designado por el promotor y que, cuando deba existir coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto, corresponderá a éste su elaboración o, bajo su responsabilidad, la designación de la persona encargada de realizarlo. En términos sustancialmente idénticos se pronuncia el artículo 6 respecto del estudio básico de seguridad y salud.

En relación con las atribuciones de los profesionales, la [Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos](#) (en adelante, Ley 12/1986), reconoce a los ingenieros técnicos, dentro del ámbito de su respectiva especialidad, competencias para la redacción y firma de proyectos relativos a la construcción, reforma, instalación, conservación o explotación de bienes muebles e inmuebles, así como para la dirección de las actividades objeto de dichos proyectos, la elaboración de informes, peritaciones y estudios técnicos y el ejercicio de funciones de dirección y gestión técnica.

Por su parte, los arquitectos técnicos ostentan competencias vinculadas, fundamentalmente, a la dirección de la ejecución material de las obras, la organización, control y economía de la edificación, así como a la redacción de determinados proyectos y actuaciones técnicas dentro del ámbito de su especialidad y en los términos previstos por la legislación de ordenación de la edificación.

En este sentido, el [Real Decreto 958/2024, de 24 de septiembre, por el que se establece el título de Formación Profesional de Grado Superior de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales y se fijan los aspectos técnicos del currículo](#) define en su artículo 4 la competencia general asociada a dicha titulación, consistente en participar en la prevención de riesgos laborales mediante la identificación y evaluación de riesgos, la planificación de medidas preventivas y el asesoramiento técnico en materia de seguridad y salud laboral. Asimismo, el artículo 7.2.d) incluye expresamente entre las ocupaciones y

		12/05/2026	
		PÁG. 3/7	



puestos de trabajo para los que habilita este título el de “Coordinador/a de seguridad y salud en las obras de construcción”.

Por su parte, en relación con los ingenieros técnicos industriales, resulta de aplicación la [Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales habilitantes para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial](#). Dicha norma contempla una formación técnica amplia y multidisciplinar, incluyendo competencias relacionadas con la redacción, desarrollo y dirección de proyectos e instalaciones industriales, la gestión técnica de procesos, la organización y control de proyectos, así como el análisis de soluciones técnicas desde la perspectiva de la seguridad, la sostenibilidad y el impacto social y medioambiental.

La Orden incorpora igualmente competencias formativas en materias tales como mecánica, estructuras, electricidad, electrónica, automatización, materiales, organización industrial, control técnico, prevención y tecnologías aplicadas, configurando un perfil técnico con conocimientos y capacidades directamente relacionados con la gestión y coordinación de condiciones de seguridad en entornos constructivos e industriales.

2.2. Normativa autonómica

En primer lugar, el artículo 37.1.10.º de la [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía](#), incorpora la prevención de riesgos laborales entre los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma. En particular, el artículo 37.1.10.º establece como principio rector la protección de la seguridad y salud laboral y la prevención de los riesgos laborales.

Asimismo, el artículo 63.1 atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación estatal, competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, incluyendo expresamente, en su apartado 4.º, la prevención de riesgos laborales y la seguridad en el trabajo.

En coherencia con ello, el artículo 171.1 dispone que la Administración de la Junta de Andalucía contribuirá a garantizar la seguridad y salud laboral mediante el diseño de instrumentos de control, prevención y reducción de la siniestralidad laboral, así como mediante mecanismos de inspección y prevención de riesgos laborales. Finalmente, el artículo 173 incluye expresamente entre las políticas públicas en materia de relaciones laborales las relativas a la prevención de riesgos laborales y a la protección de la seguridad y salud en el trabajo.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

Con carácter previo, debe señalarse que el presente informe se emite exclusivamente en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), y se circunscribe al análisis de la cuestión planteada desde la perspectiva de los principios y garantías establecidos en dicha norma.

En concreto, el objeto del presente informe consiste en analizar si la consideración sostenida por parte del Colegio Oficial de la Arquitectura Técnica de Almería, conforme a la cual una persona titulada en Ingeniería Técnica Industrial no resultaría competente para ejercer como Coordinador de Seguridad y Salud en el proyecto denominado “119 viviendas, sótanos para garajes y piscinas”, ubicado en El Toyo (Almería), reservando dicha función a profesionales con titulación de Arquitectura y Arquitectura Técnica, resulta compatible con los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En consecuencia, este Punto de Contacto no realiza valoración alguna desde la óptica del Derecho de la competencia ni sobre la eventual adecuación de la actuación colegial a la normativa de defensa de la competencia, limitándose el presente análisis al examen de la actuación controvertida a la luz de la LGUM.

		12/05/2026	
		PÁG. 4/7	



Del mismo modo, el presente informe no tiene por objeto determinar las concretas atribuciones profesionales correspondientes a cada titulación ni resolver controversias competenciales entre técnicos intervinientes, cuestión que corresponde, en su caso, a los órganos jurisdiccionales y autoridades sectoriales competentes.

Sentado lo anterior, debe recordarse que la LGUM tiene por finalidad garantizar la unidad de mercado en el territorio nacional, asegurando la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, la libre circulación de bienes y servicios y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente.

A estos efectos, el artículo 2 de la LGUM delimita su ámbito de aplicación al acceso y ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado, comprendiendo todos aquellos actos y disposiciones que puedan afectar a dicho acceso o ejercicio. Asimismo, el Anexo de la Ley define “actividad económica” como cualquier actividad profesional o empresarial realizada por cuenta propia para la prestación de bienes o servicios.

En el supuesto analizado, la prestación de servicios como coordinador de seguridad y salud en una obra de construcción constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.

Igualmente, debe tenerse presente que, conforme al apartado c) del Anexo de la LGUM, los colegios profesionales tienen la consideración de autoridad competente cuando sus actuaciones puedan afectar al acceso o ejercicio de una actividad económica, como sucede en el presente caso.

Las actuaciones desarrolladas por los colegios profesionales en defensa de las competencias profesionales que consideran atribuidas pueden, por tanto, tener incidencia sobre el acceso o ejercicio de actividades económicas y quedar sujetas al ámbito de aplicación previsto en la LGUM.

En expedientes anteriores de naturaleza similar, tanto la SECUM como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y este Punto de Contacto han analizado la problemática relativa al concepto de «técnico competente» en distintos sectores de actividad, incluida la coordinación de seguridad y salud en obras de construcción², destacando la necesidad de efectuar una valoración caso por caso atendiendo a la normativa sectorial aplicable, a las funciones efectivamente desempeñadas y a la capacitación técnica del profesional afectado.

No obstante, debe tenerse en cuenta la evolución experimentada por la doctrina jurisprudencial recaída sobre esta materia, particularmente en relación con actuaciones de edificación residencial comprendidas en el artículo 2.1.a) de la LOE.

En este sentido, la disposición adicional cuarta de la LOE establece que las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, “de acuerdo con sus competencias y especialidades”.

Por su parte, los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1627/1997 atribuyen la elaboración del estudio de seguridad

² Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[26-0316 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Coordinador Seguridad y Salud Mallorca.](#)

[26-0308 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Coordinador de seguridad y salud. Valencia.](#)

[26-0280 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Coordinador de seguridad y salud.](#)

[26-0234 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Coordinador de seguridad y salud. Asturias.](#)

[28-0258 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Técnico competente seguridad y salud laboral León.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

Para una mayor información, pueden consultarse otros expedientes relacionados con la problemática de las reservas de en el buscador de casos resueltos de que figura en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en los sectores de la CNAE [SECTOR PÚBLICO](#) o [M-ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS](#).

		12/05/2026	
		PÁG. 5/7	



y salud y del estudio básico de seguridad y salud a un “técnico competente”, sin concretar una titulación específica.

A este respecto, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo ha puesto de relieve que las funciones encomendadas al coordinador de seguridad y salud presentan una incidencia directa sobre las condiciones materiales de ejecución de la obra y sobre la efectividad de las medidas preventivas aplicables, lo que exige valorar adecuadamente la cualificación técnica y profesional del técnico designado.

En particular, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 949/2025, de 14 de julio de 2025, destaca expresamente que las funciones del coordinador de seguridad y salud se encuentran plenamente vinculadas con la prevención de riesgos laborales y a las condiciones materiales de trabajo, incidiendo directamente en la eficacia y legalidad de las medidas preventivas adoptadas, lo que exige que el profesional designado reúna la cualificación técnica adecuada para el desempeño de tales funciones.

Partiendo de lo anterior, debe tenerse especialmente en cuenta que la actuación objeto del expediente se refiere a una obra de edificación residencial consistente en la construcción de 119 viviendas, sótanos y piscinas, circunstancia relevante a efectos de valorar el alcance de las competencias profesionales implicadas.

En relación con ello, tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo han venido señalando la necesidad de atender a las concretas funciones desempeñadas, a la capacitación técnica del profesional y a la naturaleza específica de la actuación proyectada, sin que la valoración pueda efectuarse exclusivamente desde una consideración abstracta de las titulaciones profesionales implicadas.

Desde la óptica de la LGUM, procede determinar si la interpretación mantenida por el Colegio Oficial de la Arquitectura Técnica de Almería puede constituir una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica y, en su caso, si la misma se encuentra suficientemente justificada conforme al artículo 5 de la LGUM.

Con arreglo a dicho precepto, cualquier límite o requisito deberá fundamentarse en la protección de alguna de las razones imperiosas de interés general previstas 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, debiendo además guardar relación con la razón invocada y resultar proporcionado para la consecución de la finalidad perseguida.

En este sentido, aun cuando determinadas limitaciones vinculadas a concretas titulaciones profesionales puedan encontrar fundamento en la protección de la seguridad y salud en el ámbito de la edificación residencial, el alcance de tales limitaciones debe analizarse atendiendo a la naturaleza concreta de la actuación, a las funciones efectivamente desempeñadas y a la capacitación técnica y preventiva del profesional afectado.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el desempeño de funciones de coordinación de seguridad y salud requiere disponer de formación adecuada en materia de prevención de riesgos laborales, sin que de la documentación incorporada al expediente pueda verificarse de forma concluyente si el profesional designado reúne la totalidad de requisitos técnicos y formativos eventualmente exigibles.

En consecuencia, corresponde a la autoridad competente y, en última instancia, a los órganos jurisdiccionales, efectuar la valoración acerca de qué profesionales pueden considerarse “técnicos competentes” para el desempeño de dichas funciones, conforme a la normativa sectorial aplicable, a la jurisprudencia existente y a las concretas circunstancias de la actuación proyectada, sin que dicha valoración pueda quedar predeterminada por interpretaciones corporativas acerca del alcance de las competencias profesionales.

		12/05/2026	
		PÁG. 6/7	



4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Punto de Contacto considera que:

- La actuación del Colegio Oficial de la Arquitectura Técnica de Almería consistente en cuestionar la idoneidad profesional de una persona titulada en Ingeniería Técnica Industrial para desempeñar las funciones de Coordinador de Seguridad y Salud en una obra de edificación residencial comprendida en el artículo 2.1.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), reservando dicha función a profesionales con titulación en Arquitectura o Arquitectura Técnica, constituye una actuación susceptible de incidir sobre el acceso y ejercicio de una actividad económica y, por tanto, resulta susceptible de quedar sometida a las previsiones y principios recogidos en la LGUM.
- La compatibilidad de este tipo de limitaciones con la LGUM exige que las mismas se encuentren suficientemente motivadas en base a criterios de necesidad y proporcionalidad, en aplicación del artículo 5 de la LGUM, debiendo valorarse, atendiendo a las circunstancias concretas de la actuación, aspectos tales como la naturaleza y complejidad técnica de la obra, las funciones efectivamente desempeñadas y la capacitación técnica del profesional afectado.
- En cualquier caso, corresponde a la autoridad competente y, en última instancia, a los órganos jurisdiccionales, efectuar la valoración acerca de qué profesionales pueden considerarse “técnicos competentes” para el desempeño de las funciones de coordinación de seguridad y salud, conforme a la normativa sectorial aplicable, a la jurisprudencia existente y a las circunstancias específicas de la actuación proyectada, sin que dicha valoración pueda quedar predeterminada por criterios interpretativos de carácter corporativo relativos al alcance de las competencias profesionales.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a la consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital.

PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

		12/05/2026	
		PÁG. 7/7	