

**INFORME DE 7 DE FEBRERO DE 2018 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA DENEGACIÓN A UN INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL DE LA COMPETENCIA PARA SUSCRIBIR PROYECTOS DE ACONDICIONAMIENTO DE LOCALES COMERCIALES QUE SUPONGAN AMPLIACION DE HUECOS EN FACHADA (UM/012/18).**

## **I. ANTECEDENTES**

En fecha 29 de enero de 2018 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), contra el requerimiento del Ayuntamiento de Crevillent (Alicante/Alacant) de fecha 19 de enero de 2018, por el que se deniega a los ingenieros técnicos industriales la competencia para suscribir proyectos de adaptación de locales comerciales que supongan la ampliación de huecos en la fachada de la construcción.

A juicio del reclamante la citada denegación resultaría contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

La reclamación fue remitida a esta Comisión por la SECUM en fecha 29 de enero de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5 LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1) Valoración general de las llamadas “reservas de actividad” en la prestación de servicios profesionales a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de anteriores informes emitidos por esta Comisión.**

Con carácter general, a juicio de esta Comisión, la exigencia de determinados requisitos formativos como criterio de cualificación para el ejercicio de una actividad profesional o el acceso a una profesión regulada o titulada es una restricción a la competencia que, no obstante, podría estar justificada por razones de interés general. Ahora bien, debe evitarse incurrir en la infundada restricción que consiste en excluir del ejercicio de una actividad a profesionales con capacitación técnica suficiente para el ejercicio de dicha actividad.

Este riesgo puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones académicas concretas. En su lugar, esta Comisión considera que es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de criterios de necesidad y proporcionalidad, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones.

Lo anterior es especialmente importante si se tiene en cuenta que, como ya se advertía en el Informe de la Comisión Nacional de Competencia (CNC) de 18 de abril de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la Transposición de la Directiva de Servicios<sup>1</sup>, el Proceso de Bolonia “*ha dado lugar a la desaparición del “catálogo de titulaciones”, lo que abre las puertas para la innovación en la creación de nuevos títulos universitarios*”.

Con ello, señalaba esta Comisión, “*se corre el riesgo de que las nuevas titulaciones que se creen, incentivadas por el Proceso de Bolonia, se encuentren con mercados acotados y reservas de actividad para otras titulaciones, lo cual puede tener básicamente dos efectos. El primero sería el retraimiento de las Universidades a la hora de proponer nuevas titulaciones, por considerar que éstas pudieran tener mayores problemas en el mercado laboral. El segundo efecto, más importante desde el punto de vista de la competencia, sería que las nuevas titulaciones buscaran su propia reserva de actividad y se fueran constituyendo así múltiples mercados acotados cada vez más reducidos, lo que afectaría negativamente a la competencia en los servicios profesionales.*”

De esta manera, para esta Comisión, las reservas de actividades profesionales actúan como barrera de entrada y limitan el número y la variedad de operadores en el mercado. Protegen al colectivo favorecido frente a la competencia de muchos otros operadores capacitados para realizar esas funciones y generan múltiples efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

En segundo lugar, las reservas de actividad reducen los incentivos de los operadores para aumentar su eficiencia, contribuyen a que existan ineficiencias productivas y dinámicas –en términos de innovación–, obstaculizan la aparición de nuevos modelos de negocio adaptados a la demanda y reducen la variedad y la elección para los consumidores.

En tercer lugar, las reservas de actividad, al restringir el ejercicio de actividades a ciertas profesiones, impiden que determinados operadores puedan aprovechar economías de alcance y de escala, lo que generaría ganancias de eficiencia y productividad. Al impedir que estos otros operadores puedan mejorar su eficiencia, el efecto adicional de la medida es aumentar el coste de estos operadores rivales de los profesionales con la titulación reservada y obstaculizar su capacidad de competir con ellos en otros mercados de la economía.

La excesiva fragmentación de funciones entre profesiones reduce el tamaño del mercado al determinar de forma artificial el rango de servicios que pueden ser provistos por cada profesional. Esta excesiva atomización en la provisión de servicios genera ineficiencias para los clientes que los demandan como

---

<sup>1</sup> Véase texto completo del Informe CNC de 18 de abril de 2012 en: [https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf).

*input* intermedio ya que éstos tienen que recurrir a múltiples proveedores en lugar de a uno solo.

Finalmente, la reserva de actividad limita la movilidad de los profesionales. En el ámbito europeo, el marco normativo comunitario establece mecanismos para el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales entre los Estados Miembros. La reserva de actividad en favor de profesionales con una titulación académica determinada constituye un obstáculo a la libre circulación de los profesionales entre los Estados miembros e impide el correcto funcionamiento del Mercado interior en la provisión de servicios transfronterizos, especialmente entre Estados miembros en los que el servicio profesional está regulado y aquéllos en los que no lo está.

En atención a los argumentos arriba expuestos, en los anteriores Informes de esta Comisión de referencia UM/028/14<sup>2</sup> y UM/034/14<sup>3</sup> o en el Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia, de 18 de abril de 2012, se efectúa una referencia crítica a las reservas de actividad existentes, especialmente (aunque no de forma exclusiva) entre arquitectos e ingenieros en el sector de la edificación.

En este sentido, a juicio de la CNC, únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones imperiosas de interés general y siempre que se trate de una medida proporcionada a la razón invocada y al interés público que se pretende proteger. En caso de fijarse reservas profesionales, deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional y a su experiencia profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a cuantas titulaciones acrediten un nivel adecuado de suficiencia técnica.

Esta concepción, reiterada en el Informe CNC de Proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>4</sup> (cuya tramitación quedó paralizada en abril de 2015) está en consonancia con la postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), señalada en distintas sentencias, entre otras, en las SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)), de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)) y STJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09).

---

<sup>2</sup> Informe de 5 de septiembre de 2014, sobre sendas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/028/14).

<https://www.cnmc.es/expedientes/um02814>.

<sup>3</sup> Informe de 19 de agosto de 2014, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la publicación en la web del Colegio de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante de un anuncio relativo a la falta de habilitación de los ingenieros técnicos industriales para expedir certificados de habitabilidad (UM/034/14).

<https://www.cnmc.es/node/345710>

<sup>4</sup> IPN 110/13, véase página 25.

Concretamente, en el apartado 37 de la STJUE de 8 de mayo de 2008, el TJUE declara que:

*Conforme a reiterada jurisprudencia, de esta disposición del Tratado se deriva que el Estado miembro en el que se solicite autorización para ejercer una profesión, cuyo acceso esté supeditado, con arreglo a la normativa nacional, a la posesión de un título o de una cualificación profesional, debe tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por dichos títulos y los conocimientos y capacitación exigidos por las disposiciones nacionales (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 16, y de 14 de septiembre de 2000, Hocsman, C-238/98, Rec. p. I-6623, apartado 23).*

Recientemente, el Tribunal Supremo también ha aplicado estos mismos criterios en sus Sentencias nº 2765/2016 de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) y nº 1756/2017 de 16 de noviembre de 2017 (RC 2343/2015).

## **II.2) Consideraciones relativas a las llamadas “profesiones reguladas”.**

A juicio de esta Comisión, la existencia de profesiones tituladas constituye una barrera a la entrada y al libre ejercicio de las profesiones, tal y como señaló la Comisión Nacional de Competencia en su Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales. En las recomendaciones de dicho informe se incluye la de romper la unión automática de la profesión y del título, sin perjuicio de que en algunos casos exista una razón interés general que lo justifique, lo que debiera constituir en cualquier caso una situación excepcional.

En idéntico sentido, esta Comisión, mediante informes emitidos en el marco de procedimientos tramitados al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, ha reiterado que debería evitarse vincular una reserva de actividad justificada a una titulación o a titulaciones concretas, optando por relacionarla con la capacitación técnica del profesional<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Concretamente, esta Comisión ha aplicado esta doctrina a: redacción de proyectos de naves industriales (Informe [UM/069/15](#) de 18 de noviembre de 2015); expedición de certificaciones técnicas para la obtención de licencias de segunda ocupación (véanse informes [UM/054/16](#) de 13 de mayo de 2016, [UM/063/16](#) de 15 de junio de 2016 y [UM/069/16](#) de 28 de junio de 2016); elaboración de Informes de Evaluación o Inspección Técnica de Edificaciones/ITES (véanse informes [UM/080/15](#), de 30 de noviembre, [UM/055/16](#) y [UM/119/16](#) de 3 de octubre de 2016); redacción de estudios de seguridad y salud (informe [UM/079/14](#), de 9 de enero de 2015); redacción de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión (informe [UM/015/16](#), de 11 de febrero de 2016); redacción de proyectos para la construcción de piscinas (informe [UM/033/16](#) de 28 de marzo de 2016); realización de tasaciones periciales contradictorias de inmuebles en procedimientos de gestión tributaria (Informe UM/066/16 de 27 de junio de 2016); redacción y dirección de proyectos de acondicionamiento de locales comerciales (Informe [UM/074/16](#) de 1 de julio de 2016) o de reforma de oficinas bancarias (Informe [UM/045/15](#) de 31 de agosto de 2015); y al ejercicio de la profesión de “agente rehabilitador” de edificaciones (informe [UM/034/16](#) de 31 de marzo de 2016).

Cuando la actuación de la autoridad competente crea la reserva profesional, rechazando la intervención del técnico facultado pero que no dispone de la titulación exigida, se incurre en una infracción de las libertades económicas garantizadas en la LGUM, y en concreto, en una vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad.

### **II.3) Normativa y jurisprudencia aplicables en materia de reforma de locales comerciales.**

El artículo 222.2.b) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOCV de 31.07.2014, nº 7329) habla de aportar un “*proyecto suscrito por técnico competente*”, sin indicar titulación concreta alguna, en las obras de reforma de edificios.

Por su parte, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante, LOE) atribuye en su artículo 2.2 (en relación con el artículo 10.2.a)) la reserva profesional a los profesionales de la arquitectura, con relación a las edificaciones destinadas a uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural y respecto a las siguientes actuaciones sobre las mismas:

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, entendiéndose 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 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.*

Del precepto transcrito puede deducirse que la reserva legal a favor de los arquitectos/arquitectos técnicos se limita a obras de nueva construcción, a su modificación sustancial o a las referentes a edificaciones con protección ambiental o histórico-artística, relativas a construcciones destinadas a usos administrativos, sanitarios, religiosos, residenciales en todas sus formas, docentes y culturales.

En este caso concreto, el proyecto técnico suscrito por el técnico reclamante supone la ampliación de huecos en la fachada de un local comercial. Estas modificaciones afectan, a juicio del Ayuntamiento reclamado, a la configuración arquitectónica y exigirían la intervención de un profesional de la arquitectura.

Por un lado, es cierto que los Tribunales han considerado que la “ampliación de huecos” en fachada debe considerarse una obra mayor que altera la configuración general del edificio y su volumetría. Entre otras, deben mencionarse la Sentencia de la Audiencia Provincial de Girona 459/2008, de 1 de diciembre de 2008 ([rec.328/2008](#)), la Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga 479/2008, de 1 de septiembre de 2008 ([rec.389/2008](#)) y la Sentencia de la Audiencia Provincial de Vigo 329/2012, de 26 de abril de 2012 ([rec.3028/2011](#)).

Es especialmente clara la declaración que se efectúa en el Fundamento Tercero de la primera sentencia citada, la SAP Girona 459/2008, de 1 de diciembre de 2008 ([rec.328/2008](#)):

*La modificación de una ventana que constituye parte de la fachada ampliándola y afectando de este modo la configuración exterior del edificio no puede ampararse en una mayor o menor visibilidad del cambio desde el paseo del mar, ni en la realidad social que en modo alguno admite alteraciones de los elementos comunes sin obtener la previa autorización de la comunidad, so pretextos subjetivos que de admitirse constituirían excepciones a la norma que no están contempladas en ella y generarían un auténtico caos en el orden de convivencia que la legislación en la materia impone, caso de someter a decisiones de apreciación individual lo que conforme a la norma requiere la autorización de la Comunidad.*

*La ampliación de la ventana afecta a la configuración arquitectónica e introduce un cambio apreciable a simple vista en el aspecto estético del edificio y de acuerdo con los preceptos citados su realización lícita hubiera exigido el acuerdo de la Comunidad con los porcentajes previstos en ellos.*

Sin embargo, no es menos cierto que las modificaciones sustanciales proyectadas no se efectuarán sobre una de las tipologías reservadas en exclusiva a los profesionales de la arquitectura (uso administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural) sino sobre un local comercial.

En el caso concreto de adecuación o adaptación de locales comerciales o de negocio, el Tribunal Supremo, en el Fundamento Jurídico Cuarto de la STS nº 1144 de 28 de marzo de 1994<sup>6</sup>, ya se pronunció en contra de una reserva profesional exclusiva de los arquitectos y, en cambio, a favor de incluir los profesionales de la ingeniería industrial como titulados competentes para este tipo de actuaciones:

*La aplicación de la doctrina descrita en el fundamento anterior al presente supuesto conduce a la estimación del presente recurso, dado que no nos*

---

6

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=match=TS&reference=1055166&links=ingenieros%20industriales&optimize=20060105&publicinterface=true>.

*encontramos ante una edificación destinada a vivienda humana, sino ante un simple proyecto de adaptación de un local a bar, encuadrable en el ámbito competencial atribuido a los Ingenieros industriales”.*

En efecto, el Tribunal Supremo, y entre otras, en las SSTS de 28 de marzo de 1994<sup>7</sup> así como en la posterior STS de 29 de diciembre de 1999<sup>8</sup>, se ha mostrado contrario a otorgar monopolios técnicos en el ámbito constructivo, salvo en los supuestos estrictos de reserva profesional previstos por la LOE. Y más recientemente, lo ha confirmado a través de sus Sentencias de 19 de noviembre de 2007 ([RC 100/2005](#)), 10 de noviembre de 2008 ([RC 399/2006](#)), 22 de abril de 2009 ([RC 10048/2004](#)), 20 de febrero de 2012 ([RC 2208/2010](#)), de 22 de diciembre de 2016 ([Rec. 177/2013](#)) y de 16 de noviembre de 2017 ([RC 2343/2015](#)).

Finalmente, no cabría aplicar la reserva legal del artículo 2.2.b) LOE sobre la base de un presunto “cambio de uso” de local comercial por introducirse unas oficinas en el mismo, puesto que:

- Dicho cambio de uso (de comercial a oficinas) no consta expresamente en el requerimiento objeto de reclamación remitido por la Administración competente.
- El cambio de uso debería referirse a una construcción sometida originalmente a la reserva exclusiva de arquitectos (uso administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural), como sucedía en el Informe SECUM [26/1514](#) de 14 de julio de 2015 (proyecto de legalización de establecimiento de turismo rural por cambio de uso en vivienda unifamiliar – usos residenciales), lo que no ocurre en el supuesto del presente informe, en que el uso original es el comercial.
- El uso de “oficinas” parece ser “accesorio” o “subordinado” al uso principal (local comercial).

#### **II.4) Normativa aplicable en materia de competencias de los ingenieros técnicos industriales.**

En la Ley 12/1986, de 1 de abril, se regulan las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos. En el artículo 2.1.a) de dicha Ley se atribuye a los ingenieros técnicos:

*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.*

<sup>7</sup> RJ 1994\1820.

<sup>8</sup> RJ\1999\9779.



Y en el apartado 3 de la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero<sup>9</sup>, se les reconoce 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.*

## **II.5) Análisis del asunto desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y del artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

El artículo 5 LGUM prevé que:

*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.*

En la misma línea, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) señala que:

*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.*

De los preceptos transcritos se desprende que la exigencia de requisitos concretos de “*cualificación profesional*” para el desarrollo de una actividad (en este caso, para actuar como profesional en la redacción de un proyecto técnico de adecuación y habilitación de local comercial) puede considerarse como una

<sup>9</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2893](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2893).

modalidad de restricción de acceso a dicha actividad, entendiendo por tal la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”.

Por ello, debería evitarse vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas (arquitectura, en este supuesto), en vez de a la capacitación técnica de los profesionales actuantes. En caso contrario, las autoridades competentes estarían imponiendo un límite a las garantías de las libertades económicas innecesario e injustificado.

En cuanto a la necesidad de la restricción, ésta debe motivarse 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.

En todo caso, y aunque concurriera alguna razón imperiosa de interés general, debería evitarse establecer una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, con exclusión de todas las demás, y en su lugar, optar por vincularla a la capacitación técnica del profesional en cuestión.

En este supuesto concreto, en el requerimiento del Ayuntamiento de Crevillent de 19 de enero de 2018 se dice lo siguiente:

*En relación con su solicitud de Obra Menor para la reforma interior de local para habilitar oficinas, pequeña adecuación de fachada en el inmueble (..) se le informa que, para proceder al estudio de la misma, deberá aportar la siguiente documentación:*

*Deberá presentar proyecto técnico de Arquitecto, visado por el Colegio Profesional, para la ampliación del hueco de fachada, al tratarse de Obra Mayor que afecta a la configuración arquitectónica de la fachada del edificio.*

Del texto del requerimiento parece inferirse la atribución de una competencia exclusiva a favor de los arquitectos para suscribir proyectos técnicos de este tipo (proyectos de adecuación o adaptación de locales comerciales si concurre una modificación sustancial de configuración arquitectónica). Sin embargo, los argumentos contenidos en la Resolución no resultan admisibles puesto que:

- De acuerdo con la LOE, un proyecto de adecuación de local comercial no constituye uno de los usos reservados a los profesionales de la arquitectura (usos administrativos, sanitarios, religiosos, residenciales en todas sus formas, docentes y culturales).
- Aunque la intervención suponga una alteración sustancial de la construcción anterior (configuración de fachada y volumetría), dicha construcción anterior (local comercial) ya quedaba fuera del ámbito de reserva profesional exclusiva del artículo 2.2.b) de la LOE.

- Contrariamente a lo sostenido por la Administración reclamada, como hemos señalado antes en este informe, el Tribunal Supremo en su STS nº 1144 de 28 de marzo de 1994<sup>10</sup> ya se pronunció en contra de una reserva profesional exclusiva de los arquitectos y, en cambio, a favor de incluir los profesionales de la ingeniería industrial como titulados competentes para proyectos de reforma o adecuación de locales.

Por otro lado, el requerimiento no acredita ninguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, ni se justifica debidamente en el procedimiento administrativo que los ingenieros técnicos industriales sean técnicamente incompetentes para suscribir proyectos de este tipo, según demanda la STS de 19 de noviembre de 2007 ([RC 100/2005](#)).

Por otro lado, el requerimiento no analiza ni valora los conocimientos y experiencia técnica concretos del ingeniero técnico reclamante, en línea con lo exigido por las SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)), de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)) y 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09) y por las SSTS de 22 de diciembre de 2016 ([Rec. 177/2013](#)) y de 16 de noviembre de 2017 (RC [2343/2015](#)).

Por ello, puede concluirse que, en este caso, han sido vulnerados los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

### III. CONCLUSIONES

1.- La exigencia de requisitos concretos de “*cualificación profesional*” para el desarrollo de una actividad (en este caso, para actuar como profesional en la redacción de un proyecto técnico de adecuación o habilitación de un local comercial con ampliación de huecos en fachada) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad, entendiendo por tal la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”.

2.- De acuerdo con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE), un proyecto de adecuación de local comercial no constituye uno de los usos edificativos reservados a los profesionales de la arquitectura. Aunque la ampliación de huecos en fachada constituye una modificación “sustancial” según el artículo 2.2.b) que afecta a la configuración arquitectónica del edificio, la intervención proyectada tiene lugar sobre una construcción (local comercial) no sometida a la reserva legal profesional de los arquitectos, como sí ocurre en cambio, en otras tipologías constructivas (administrativas, sanitarias, religiosas, residenciales, docentes y culturales). Por su parte, el

---

10

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=1055166&links=ingenieros%20industriales&optimize=20060105&publicinterface=true>.

artículo 222.2.b) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana aplicable al caso, no exige una titulación concreta a los técnicos que suscriban proyectos de reforma en edificios.

**3.-** La jurisprudencia ha rechazado los monopolios competenciales a favor de una profesión técnica determinada. Así lo ha indicado el Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 19 de noviembre de 2007 ([RC 100/2005](#)), 10 de noviembre de 2008 ([RC 399/2006](#)), 22 de abril de 2009 ([RC 10048/2004](#)), 20 de febrero de 2012 ([RC 2208/2010](#)), de 22 de diciembre de 2016 ([Rec. 177/2013](#)) y de 16 de noviembre de 2017 ([RC 2343/2015](#)). En todas ellas se declara que frente al principio de “*exclusividad profesional*” debe prevalecer el principio de “*libertad con idoneidad*”.

**4.-** La Administración reclamada no ha acreditado en su requerimiento ninguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, ni ha justificado que los ingenieros técnicos industriales sean profesionalmente incompetentes para proyectos de este tipo, según se exige en la STS de 19 de noviembre de 2007 ([RC 100/2005](#)). Al contrario, el Tribunal Supremo ha reconocido expresamente su idoneidad en la STS nº 1144 de 28 de marzo de 1994<sup>11</sup>.

**5.-** Aunque se hubiera argumentado y hubiera concurrido en este caso una razón de interés general, debería haberse evitado su vinculación a una reserva de actividad a favor de titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica del profesional actuante en el expediente administrativo. Asimismo, tampoco se analizan los conocimientos y experiencia técnica concretos del ingeniero reclamante, en línea con lo exigido por las SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)), de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)) y 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09).

**6.-** Por tanto, puede señalarse que el requerimiento de 19 de enero de 2018 efectuado por el Ayuntamiento de Crevillent (Alicante/Alacant) resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

---

<sup>11</sup>

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=TS&reference=1055166&links=ingenieros%20industriales&optimize=20060105&publicinterface=true>.