
INFORME 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 INADMISIÓN DE UN PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE NAVES INDUSTRIALES FIRMADO POR UN INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL DE LA ESPECIALIDAD QUÍMICA

Expediente: UM/065/21

PLENO

Presidenta

D^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torre

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Barcelona, a 28 de septiembre de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 20 de agosto de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha planteado una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de mercado (LGUM) contra la inadmisión, por parte del Ayuntamiento de Monzón (Huesca), de un proyecto técnico de construcción de nave industrial suscrito por ingeniero técnico industrial de la especialidad química.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 26 de la LGUM.

II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

Es objeto de reclamación el requerimiento de subsanación de 23 de julio de 2021 del Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Monzón por el que se inadmite un proyecto de construcción de nave industrial redactado por un ingeniero técnico industrial de especialidad química.

En dicho requerimiento se exige que el firmante del proyecto disponga de la especialidad de ingeniería “mecánica” o bien de cualquiera de las titulaciones previstas en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), en los siguientes términos

“(…) se insiste en que, de acuerdo con la Sentencia del TSJ de nuestra Comunidad Autónoma de 4/11/13 que es posterior a la del TS y plenamente conocedora de esta última, pues expresamente se refiere a ella en su Fundamento de Derecho Segundo, concluye que, en ese caso, la especialidad química, que no es de las que conforme al referido Decreto 148/1969, de 13 de febrero, posea capacidad legalmente atribuida para proyectar edificaciones y estructuras -que sí tiene la especialidad mecánica-, requerida para la construcción de la nave industrial proyectada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el redactor del proyecto deberá contar, al menos, con la titulación de ingeniero técnico industrial en la especialidad mecánica, o cualquier otra a la que la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, le atribuya competencias.

Por ello, en tanto no quede acreditado lo anterior, se suspende la tramitación del presente expediente. Lo que le comunico para su conocimiento y efectos oportunos.”

El reclamante estima que dicho requerimiento resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SERVICIOS TÉCNICOS EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como: *“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”.*

La actividad objeto de la licitación ahora analizada, esto es, la prestación de servicios técnicos, está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, tal y como dispone el artículo 2¹ y ha confirmado la Audiencia Nacional en numerosas sentencias.

IV. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LGUM

En materia de acceso y ejercicio a las actividades económicas, el artículo 16 de la LGUM parte de un principio general de libre iniciativa económica: *“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”*.

Así pues, la libre iniciativa económica, que supone el libre acceso y ejercicio de la actividad, solo podrá limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva posible, según el artículo 5 de la LGUM:

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.

Las razones imperiosas de interés general están 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, en los siguientes términos: *“«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de*

¹ *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Finalmente, a tenor del artículo 9 de la Ley las autoridades competentes deberán garantizar que respetan los principios de la LGUM en todas sus actuaciones:

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

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

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

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

Por lo que se refiere a la reclamación objeto de este informe, el Ayuntamiento de Monzón inadmite un proyecto firmado por un ingeniero técnico industrial de la especialidad química, al considerar que no estos profesionales con son competentes para redactar proyectos de naves industriales.

El Ayuntamiento no justifica la denegación en alguna de las razones imperiosas de interés general a las que se ha hecho referencia anteriormente, si no que basa su decisión en una sentencia y en dos referencias normativas:

- 1) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 4 de noviembre de 2013 (Rec.542/2009), en cuyo FJ 3º se declara que los ingenieros con la especialidad química no son competentes para suscribir proyectos de naves industriales.
- 2) El Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica que fija el principio de “especialidad competencial”.

- 3) La LOE que también establece reservas de actividad según la especialidad de cada técnico.

En relación con la sentencia del TSJ de Aragón, ha de señalarse que la misma es anterior a la entrada en vigor de la LGUM. Por este motivo, es evidente que la sentencia no aplicó ninguno de los principios y disposiciones de la LGUM. En este sentido se ha pronunciado la Audiencia Nacional en su sentencia de 31 de octubre de 2018 (recurso 5/2017) al rechazar la aplicación de sendas sentencias del Tribunal Supremo cuyos supuestos de hecho eran anteriores a la LGUM:

“Lo cierto es que las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015, rec.578/2014 y 9 de diciembre de 2014, rec. 4549/2012 que se citan en el informe no analizaron a propósito del conflicto de atribuciones profesionales suscitado la incidencia de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado en la restricción impuesta ni la legislación sectorial aplicable de acuerdo con LGUM, según exige su artículo 9”.

En todo caso, por lo que se refiere al principio de “libertad con idoneidad” del profesional técnico interviniente, ha de indicarse que este principio preside la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias técnicas, y, además, ha sido confirmado en sentencias posteriores a la alegada por el reclamante².

Respecto al Decreto 148/1969, de 13 de febrero, debe recordarse que con posterioridad al mismo se aprobó la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, cuyo artículo 1 a) atribuye a estos titulados la competencia de *“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.”*

Por su parte, en cuanto a los artículos 2 y 10 LOE, la Audiencia Nacional ha declarado, en varias sentencias³ que de esta norma legal se desprende la existencia de una reserva legal a favor de los profesionales de la arquitectura para la elaboración de proyectos de edificación de uso residencial relativos a nueva construcción, modificación con alteración de la configuración arquitectónica o con cambio de uso e intervención total en edificaciones sometidas a protección ambiental o histórico-artística. Ahora bien, dicha

² Por todas, la sentencia de 22 de diciembre de 2016 (rec. 177/2013)

³ Por todas, sentencia de 10 de marzo de 2021 (rec. 10/2019)

reserva en ningún caso se extiende a la redacción de proyectos de construcción de naves industriales.

En este sentido se han pronunciado también en anteriores ocasiones respecto de la redacción de proyectos de construcción de naves industriales, tanto la CNMC en su Informe [UM/013/21](#) como la SECUM en sus Informes [26/16118](#) y [28/21008](#), en los que han manifestado también la necesidad de que se aplique el principio de “libertad con idoneidad” del profesional técnico interviniente.

En virtud de lo expuesto, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia efectuada por el Ayuntamiento de Monzón de disponer de la especialidad de ingeniería mecánica o bien una de las titulaciones de la LOE para redactar proyectos de naves industriales, debe concluirse que el requerimiento de subsanación objeto de reclamación resulta contrario al artículo 5 de la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1ª.- La exclusión de una determinada titulación (en este caso, ingenieros técnicos industriales de especialidad química) de la redacción de proyectos de construcción de naves industriales, constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.

2ª.- Dicha restricción no ha sido fundada por la Administración reclamada en ninguna de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni se ha justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.

3ª.- Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia efectuada por el Ayuntamiento de Monzón de disponer de la especialidad de ingeniería mecánica o bien una de las titulaciones de la LOE para redactar proyectos de naves industriales, debe considerarse que el requerimiento de subsanación reclamado resulta contrario al artículo 5 de la LGUM.