
INFORME 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, CON REFERENCIA A LA CONSIDERACIÓN, POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE MARÍN, DE QUE LOS INGENIEROS DE MONTES NO RESULTAN COMPETENTES PARA SUSCRIBIR CERTIFICADOS TÉCNICOS DE ANTIGÜEDAD DE EDIFICACIONES

Expediente: UM/067/21

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. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 6 de octubre de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 30 de agosto de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ha informado de una barrera al ejercicio de la actividad económica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), consistente en la inadmisión, por parte del Ayuntamiento de Marín (Pontevedra, Galicia), de un certificado técnico de antigüedad de una edificación suscrito un Ingeniero de Montes, certificado necesario para obtener el alta en el suministro de agua.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

Es objeto de reclamación la inadmisión de un certificado técnico de antigüedad de una edificación suscrito un Ingeniero de Montes basada en un informe expedido por los servicios de urbanismo del Ayuntamiento de Marín (Pontevedra, Galicia). El informe inadmite el certificado presentado al estar suscrito por un Ingeniero de Montes.

El reclamante, propietario de la edificación a la que se refiere la certificación inadmitida, estima que dicha resolución resulta contraria 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 reclamación 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

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.”*

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 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 del presente informe, como se ha señalado anteriormente, según se desprende del informe emitido por el servicio de urbanismo del Ayuntamiento de Marín, los ingenieros de montes no son considerados, a priori, como competentes para redactar o suscribir certificados técnicos de antigüedad de edificaciones destinadas a vivienda. Esta afirmación la sostiene la Administración reclamada sin alegar razón imperiosa de interés general alguna sino solo mencionando los siguientes preceptos legales:

- El artículo 28.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (RD-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, TRLSRU).
- Los artículos 2 y 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

Dichos preceptos, a juicio del Ayuntamiento de Marín, excluirían expresamente la posibilidad de que los ingenieros de montes expidieran certificados de antigüedad de edificaciones.

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 artículo 28.4 TRLSRU, referido en el informe del Ayuntamiento de Marín, ha de señalarse que alude a la figura del técnico competente con carácter general pero sin especificar titulaciones concretas:

(...) en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción,

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

edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

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 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.

Por último, ha de indicarse que la normativa autonómica gallega aplicable⁴ tampoco contempla una reserva profesional para certificaciones de antigüedad en edificios.

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

⁴ De hecho, no se regulan expresamente en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, cuyo artículo 143 prevé, para licencias y autorizaciones de obras, la presentación de un proyecto suscrito por “técnico competente”.

En virtud de lo expuesto, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia efectuada por el Ayuntamiento de Marín debe concluirse que el acto reclamado resulta contrario al artículo 5 de la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1ª.- La exclusión de determinadas titulaciones (ingenieros de montes) de la redacción de certificados técnicos de antigüedad de construcciones, 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. Tampoco la LOE ni las normativas autonómica y local aplicables recogen restricción o reserva alguna de actividad en materia de expedición de certificados técnicos de antigüedad de edificaciones.

En todo caso, y aunque en este supuesto hubiera concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica y experiencia de cada profesional.

3ª.- No habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia efectuada por el Ayuntamiento de Marín, debe considerarse que el informe de urbanismo reclamado resulta contrario al artículo 5 de la LGUM.