

**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 RESERVA PROFESIONAL EN LA REDACCIÓN DE ESTUDIOS DE DETALLE Y ESTUDIOS DE INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA REFERIDOS LAS OBRAS DE EJECUCIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES**

**Expediente: UM/106/21**

**PLENO**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

**Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

**Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de diciembre de 2021

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 30 de noviembre de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea una reclamación al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de mercado (LGUM) contra la exigencia, por parte del Ayuntamiento de Paterna (Valencia) de que un estudio de detalle y un estudio de integración paisajística referidos a las obras de ejecución de un polígono industrial únicamente sean suscritos únicamente por arquitectos o

ingenieros de caminos, excluyéndose expresamente otros profesionales como los ingenieros técnicos industriales.

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 un requerimiento de subsanación del Área de Sostenibilidad y Vertebración Territorial del Ayuntamiento de Paterna de 21 de octubre de 2021 (expediente 212/2021/62).

En dicho requerimiento el Ayuntamiento rechaza el Estudio de Detalle y Estudio de integración paisajística presentado por el reclamante, al considerar que la titulación de ingeniería técnica industrial no resulta “*competente para firma de documentos de planeamiento, debiendo estar firmada por un profesional con el título de arquitecto o ingeniero de caminos*”.

El reclamante considera que dicha limitación resulta contraria al 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 analizada, esto es, la prestación de servicios técnicos está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, tal y como dispone el artículo 2<sup>1</sup> y ha confirmado la Audiencia Nacional en numerosas sentencias<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “*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.*”

<sup>2</sup> Por todas, Sentencia de 21 de octubre de 2020 (Rec. 6/2018)

#### **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 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, según se desprende del requerimiento de subsanación del Ayuntamiento de Paterna, la Administración reclamada considera que para suscribir estudios de detalle y estudios de integración paisajística referidos a las obras de ejecución de polígonos industriales o cualesquiera otros documentos referidos al planeamiento urbanístico, únicamente resultan competentes los arquitectos y los ingenieros de caminos, denegando la posibilidad de que los ingenieros técnicos industriales puedan redactar este tipo de documentación técnica.

Respecto al principio de “libertad con idoneidad” del profesional técnico interviniente, ha de indicarse que preside la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias técnicas<sup>3</sup>. De hecho, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 14 de noviembre de 2014 (RCA 2679/2012) ha reconocido expresamente la competencia de los ingenieros técnicos industriales para elaborar Estudios de Detalle.

Por su parte, en cuanto a los artículos 2 y 10 Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, la Audiencia Nacional ha declarado, en varias sentencias<sup>4</sup> 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 otra documentación técnica, como los estudios de detalle relativos a polígonos industriales, objeto del presente informe.

---

<sup>3</sup> Por todas, la sentencia de 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013)

<sup>4</sup> Por todas, sentencia de 10 de marzo de 2021 (rec. 10/2019).

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 sus Informes [UM/013/21](#) y [UM/065/21](#), 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 otro lado, desde la perspectiva de la legislación autonómica, en el artículo 41 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana aprobada mediante Decreto Legislativo 1/2021, tampoco se exige una determinada titulación para redactar los estudios de detalle. Igualmente, tampoco se incluye requerimiento alguno en el artículo 20 del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Paterna regulador de los Estudios de Detalle<sup>5</sup>.

En virtud de lo expuesto, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia de las titulaciones de arquitectura o ingeniería de caminos para suscribir Estudios de Detalle referidos a ejecución de obras de polígonos industriales, debe concluirse que la reserva profesional objeto de reclamación resulta contraria al artículo 5 de la LGUM.

## V. CONCLUSIONES

**1ª.-** La reserva efectuada por el Ayuntamiento de Paterna a favor de las titulaciones de arquitectura e ingeniería de caminos para la redacción de Estudios de Detalle y Estudios de Integración Paisajística 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.

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

**3ª.-** Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la reserva profesional, ésta debe considerarse contraria al artículo 5 de la LGUM.

---

<sup>5</sup> <http://www.paterna.es:88/web/gtecnico/normativa/paterna/pgou1990/modificaciones/modif-punt-9.htm>.