

**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, CON REFERENCIA A LA RESERVA PROFESIONAL PARA EXPEDIR CERTIFICACIONES DEL CUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS REQUISITOS DE HABITABILIDAD, SEGURIDAD, ACCESIBILIDAD Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS EXIGIDOS POR EL ARTÍCULO 46 DEL REAL DECRETO 1147/2011, DE 29 DE JULIO**

**Expediente: UM/006/22**

**PLENO**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

**Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

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

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

**Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 8 de febrero de 2022

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 14 de enero de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea, por parte de un Colegio Oficial de Diseñadores de Interior y Decoradores 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 consideración por parte del Departamento de Educación de Navarra de que los diseñadores de interior y decoradores no son profesionales competentes para expedir el certificado que exige el artículo 46 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se

establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, en cuanto al cumplimiento de la normativa de las condiciones de habitabilidad y de seguridad, accesibilidad y circulación de las personas con discapacidad.

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 fecha 10 de diciembre de 2020 efectuado por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra en el marco del expediente de revisión de la autorización de un centro de formación profesional nº 14/2020. En dicho requerimiento se declara que:

*Respecto a las condiciones de habitabilidad y de seguridad, accesibilidad y eliminación de barreras del centro, se deberá presentar certificado firmado por técnico competente que acredite el cumplimiento de la normativa debido a que no se considera técnico competente en esta materia la titulación de Diseñador de Interior/Decoración.*

Por ello, se requiere al interesado para que presente “un certificado firmado por técnico competente, en el que se acredite que:

- *El local reúne las condiciones de habitabilidad y seguridad que se señalan en la legislación vigente.*
- *Dispone de las condiciones que posibilitan el acceso, la circulación y la comunicación de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de promoción de accesibilidad y eliminación de barreras”.*

Las concretas condiciones objeto de certificación que deben reunir los centros de formación profesional vienen recogidas en el artículo 46 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (en adelante, RD 1147/2011), cuyo tenor es el siguiente:

*Todos los centros de titularidad pública o privada que ofrezcan enseñanzas de formación profesional deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos:*

*a) Reunir las condiciones de habitabilidad y de seguridad que se señalan en la legislación vigente. Los espacios en los que se desarrolle la práctica docente tendrán ventilación e iluminación natural.*

*b) Disponer de las condiciones que posibiliten el acceso, la circulación y la comunicación de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras, sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.*

*c) Cumplir los requisitos de espacios establecidos en los reales decretos por los que se regule cada título o curso de especialización y con los equipamientos establecidos por las Administraciones educativas para conseguir los resultados de aprendizaje de cada módulo profesional.*

*d) Disponer como mínimo de los siguientes espacios e instalaciones:*

- Despacho de dirección, de actividades de coordinación y de orientación.*
- Secretaría.*
- Biblioteca y sala de profesores adecuadas al número de puestos escolares.*
- Aseos y servicios higiénico-sanitarios adecuados al número de puestos escolares, así como aseos y servicios higiénico-sanitarios adaptados para personas con discapacidad en el número, proporción y condiciones de uso funcional que la legislación aplicable en materia de accesibilidad establezca.*

El reclamante considera que la exclusión de los diseñadores de interior y decoradores resulta contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, al no establecer el artículo 46 del RD 1147/2011 reserva profesional alguna a favor de una determinada titulación o titulaciones.

### **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 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 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 Departamento de Educación del Gobierno de Navarra de fecha 10 de diciembre de 2021, el citado Departamento parece excluir a los Diseñadores de Interior y Decoradores de la competencia para expedir el certificado del cumplimiento por parte de los centros de formación profesional de las condiciones previstas en el artículo 46 del Real Decreto 1147/2011.

Respecto al principio general 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 diversas sentencias<sup>3</sup>.

En este sentido, tanto la CNMC y la SECUM en diversos informes, como la Audiencia Nacional en diferentes sentencias han venido rechazando la existencia de reserva profesional a favor de arquitectos en lo que se refiere a IEEs (Informes de Evaluación de Edificios) e ITEs (Inspecciones Técnicas de Edificaciones)<sup>4</sup>.

No obstante lo anterior, recientemente, en materia de certificaciones técnicas, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha dictado la sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019)<sup>5</sup>, que fija una reserva profesional a favor de los profesionales de la arquitectura y arquitectura técnica

---

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

<sup>4</sup> Por todas, sentencia de 11 de junio de 2021 (rec. 2/2019) y sentencia de 10 de marzo de 2021 (rec. 6/2019)

<sup>5</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 23 de diciembre de 2021 (RCA 4580/2020).

para expedir certificados para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas.

Según el Tribunal Supremo, numerosas disposiciones prevén el ejercicio de una potestad administrativa de intervención en materia de certificaciones técnicas, que en muchas ocasiones requiere la colaboración técnica de ciertos profesionales, que actúan como expertos cualificados que posibilitan el ejercicio de la potestad administrativa. En algunos casos, la norma reserva la ejecución de dichas actividades a unos profesionales con una titulación determinada -arquitectos-, como es el caso de los supuestos previstos en los artículos 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación. En otras ocasiones, la norma prevé que su ejercicio le corresponda a los “facultativos competentes”, esto es, a aquellos que por razón de su preparación y competencia tengan los conocimientos y la cualificación técnica necesaria para desarrollar dicha actividad de forma fiable.

*Tal y como señala el Tribunal Supremo en el FJ 2º de la citada sentencia, “es la norma la que restringe el ejercicio de una actividad a determinados profesionales, limitando en consecuencia el libre ejercicio de dicha prestación a otros colectivos. Tales restricciones, desde la perspectiva contemplada en el art. 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, están justificadas por razones imperiosas de interés general. Cuando la intervención administrativa trata de verificar que el inmueble cumple las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad necesarias para ser destinado al uso previsto, la reserva del ejercicio de ciertas actividades en favor de unos profesionales concretos por razón de su preparación y cualificación está justificada por razones de seguridad pública y salud pública de los consumidores y de los destinatarios de servicios, en los términos previstos en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y en el art. 17 de 20/2013 de garantía de unidad de mercado.*

*Los posteriores actos administrativos, que en cumplimiento de estas previsiones requieren la intervención del profesional competente, no están obligados a motivar las razones de interés general, necesidad y proporcionalidad de dicha exigencia. La norma que estableció la necesaria intervención administrativa y la reserva de una actividad a unos titulados ya ponderó tales razones de interés general y la proporcionalidad de su implantación.”*

La línea jurisprudencial iniciada por la sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019) ha sido confirmada en la reciente sentencia número 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019), dictada en materia de informes de evaluación de edificios de uso residencial<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Véanse Fundamentos Jurídicos 4º y 5º.

En el caso de la reclamación a la que se alude en el presente informe, el certificado del artículo 46 del RD 1147/2011, tiene por objeto verificar que los centros de FP cumplen con las condiciones de seguridad y habitabilidad previstas en la normativa vigente.

Se trata, por tanto, de actuaciones de carácter técnico en un edificio docente cuya competencia, según lo dispuesto en los artículos 2 y 10 de la Ley de Ordenación de la Edificación, correspondería a los arquitectos y a los arquitectos técnicos.

## **V. CONCLUSIONES**

- 1) La exclusión de los titulados en Diseño de Interior y Decoración de la competencia para expedir el certificado del cumplimiento por parte de los centros de formación profesional de las condiciones de seguridad, habitabilidad, accesibilidad y eliminación de barreras previstas en el artículo 46 del Real Decreto 1147/2011 constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.
- 2) Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, dicha restricción estaría fundada en razones imperiosas de interés general de protección de la seguridad y salud de los consumidores y usuarios, al tratarse de la competencia técnica para valorar las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad de una de las edificaciones previstas en el artículo 2 de la LOE.