

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 EN LA REDACCIÓN DE UN PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE UNA NAVE DESTINADA A ALMACÉN DE APEROS AGRÍCOLAS

Expediente: UM/040/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 10 de mayo de 2022

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 25 de abril de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea 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 negativa, por parte del Ayuntamiento de Almansa (Albacete, Castilla-La Mancha), a que los ingenieros técnicos industriales puedan redactar proyectos básicos y de ejecución de naves destinadas a almacén de aperos agrícolas.

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 la Resolución de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), de fecha 29 de marzo de 2022 (expediente de licencia de obra mayor núm. 3678/2021), por la que se niega a los ingenieros técnicos industriales la competencia de redactar proyectos básicos y de ejecución de naves destinadas a almacén de aperos agrícolas.

Concretamente, en dicha Resolución de 29 de marzo de 2022 se declara que:

2.- No sería competente el técnico para redactar el proyecto, ya que, entre la complejidad para la determinación de los técnicos competentes y las cambiantes líneas jurisprudenciales, para la interpretación del art. 1.2. de la ley 12/1986, de 1 de abril, que regula las atribuciones de arquitectos e ingenieros técnicos, en la Comisión Informativa de Urbanismo, Medio Ambiente y Servicios, celebrada el pasado 28 de mayo de 2001, se dictaminó que la especialidad que deberán acreditar los técnicos redactores será la ESPECIALIDAD TÉCNICA y no la ESPECIALIDAD ACADEMICA, es decir en este caso, la Ingeniería Industrial.

Como puede observarse, la denegación competencial efectuada en perjuicio de los ingenieros técnicos industriales se efectúa con base al criterio fijado por una Comisión Informativa del propio Ayuntamiento, atendiendo a los siguientes argumentos:

- La complejidad de la determinación de los técnicos competentes.
- Las cambiantes líneas jurisprudenciales.

La Comisión Informativa de Urbanismo, Medio Ambiente y Servicios del Ayuntamiento de Almansa está prevista expresamente en el artículo 70 del Reglamento Orgánico Municipal (ROM)¹. De acuerdo con el artículo 71 ROM la función de las Comisiones Informativas es el estudio, informe, preparación y consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a decisión del Pleno. La

¹ <https://www.almansa.es/transparencia/relevancia-juridica/normativa-municipal>.

constitución de estas comisiones está amparada en el artículo 20.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)².

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 2³ y han indicado la Audiencia Nacional⁴ y el Tribunal Supremo⁵ en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales.

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*

² *Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior.*

³ *“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.”*

⁴ Todas ellas relacionadas con las reservas profesionales, en materia de inspección técnica de edificaciones (entre ellas, la última Sentencia de 21 de octubre de 2020, PO 06/6/2018) así como también en los ámbitos de las licencias de segunda ocupación (véanse las dos Sentencias más recientes de 19 de febrero de 2021, recursos 06/344/2016 y 06/12/2017), estudios geológicos o geotécnicos (Sentencia de 04 de marzo de 2021, recurso 06/02/2018) y proyectos de piscinas (Sentencia de 10 de mayo de 2021, recurso 06/07/2019).

⁵ Sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019) y Sentencia núm. 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019) así como las posteriores Sentencias núm.324/2022 (RC 2470/2019) y núm. 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022.

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”.*

Por lo que se refiere a la reclamación objeto del presente informe, se denuncia que la Resolución de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), de fecha 29 de marzo de 2022 (expediente de licencia de obra mayor núm. 3678/2021) niega, de forma injustificada y desproporcionada, a los ingenieros técnicos industriales la competencia para redactar proyectos básicos y de ejecución de naves destinadas a almacén de aperos agrícolas.

La denegación se funda en un criterio adoptado por la Comisión Informativa de Urbanismo, Medio Ambiente y Servicios de Almansa, en una reunión celebrada el 28 de mayo de 2001.

Respecto al principio de “libertad con idoneidad” de los profesionales técnicos intervinientes, ha de indicarse que este principio preside la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias técnicas, y, además, ha sido confirmado en diversas sentencias⁶. Y la única excepción a este principio lo constituye, hasta el momento, la reserva profesional a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos con relación a la redacción y expedición de proyectos y certificados técnicos referidos a edificaciones residenciales (viviendas) y usos asimilados al residencial (administrativo, sanitario, religioso, docente y cultural), reserva reconocida por el Tribunal Supremo en cuatro sentencias dictadas entre los meses de diciembre de 2021 y marzo de 2022⁷. Dicha reserva, según las sentencias mencionadas, estaría basada en los artículos 2 y 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y en la existencia de una razón imperiosa de interés general de protección de la seguridad de las personas del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 en relación con el artículo 5 LGUM.

Sobre la competencia técnica para la redacción de los proyectos objeto de la reclamación (naves de aperos agrícolas), tanto esta Comisión en sus Informes [UM/013/21](#) de 10 de marzo de 2021 y [UM/093/21](#) de 03 de noviembre de 2021 como la SECUM en sus [Informes 28/21008](#) de 15 de abril de 2021 y [26/0263](#) de 23 de noviembre de 2021, se han pronunciado en contra de la existencia de reserva profesional y a favor de la aplicación del citado principio de “libertad con idoneidad”.

Por otro lado, aunque el artículo 165.1.b) de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo) sujeta a licencia “*las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta*” (como sería el caso de la construcción de una nave para el almacenaje de aperos), el artículo 166.1.b) del mismo texto legal requiere la presentación de un proyecto suscrito por “*técnico competente*” sin especificar ni exigir una titulación concreta a dicho técnico.

⁶ Por todas, la sentencia de 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013)

⁷ Sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019) y Sentencia núm. 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019) así como las posteriores Sentencias núm.324/2022 (RC 2470/2019) y núm. 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022.

Respecto al Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de Almansa, aprobado el 28 de febrero de 1985 y vigente hasta la fecha, en el apartado II.4.2⁸ se señala que, en las solicitudes de licencia que requieran ir acompañadas de un proyecto técnico constructivo (como es éste el caso), se consignará el nombre y dirección del “*facultativo competente*” y, además, la documentación “*deberá ir visada por el Colegio Oficial*” sin mencionarse, sin embargo, qué titulación o titulaciones concretas deba tener dicho “*facultativo competente*”.

En virtud de lo expuesto, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de privar a los ingenieros técnicos industriales de la competencia de redactar proyectos básicos y de ejecución de naves destinadas a almacén de aperos agrícolas, debe concluirse que la exclusión objeto de reclamación resulta contraria al artículo 5 de la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1^a.- Negar a los ingenieros técnicos industriales la competencia para redactar proyectos básicos y de ejecución de naves destinadas a almacén de aperos agrícolas constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.

2^a.- 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 titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica y experiencia de cada profesional.

3^a.- Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exclusión efectuada en perjuicio de los ingenieros técnicos industriales, ésta debe considerarse contraria al artículo 5 de la LGUM, habiéndolo señalado así anteriormente tanto esta Comisión en sus Informes [UM/013/21](#) de 10 de marzo

⁸ Volumen III (Normas Urbanísticas Generales y Específicas), Título II (Normas de Procedimiento y Tramitación) y Capítulo 4 (Normas de Tramitación). Puede consultarse el PGOU en la siguiente web oficial de Urbanismo de Castilla-La Mancha: <https://castillalamanca.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=e97e8c22f2044b1187051687f8f64d88>.

de 2021 y [UM/093/21](#) de 03 de noviembre de 2021 como la SECUM en sus [Informes 28/21008](#) de 15 de abril de 2021 y [26/0263](#) de 23 de noviembre de 2021. Ambos organismos se han pronunciado en contra de la existencia de reserva profesional en esta materia y a favor de la plena aplicación del principio de “libertad con idoneidad”.