

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 DE NAVE DESTINADA A ALMACÉN AGRÍCOLA

Expediente: UM/044/22

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^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 24 de mayo de 2022

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el 3 de mayo 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 de naves destinadas a almacén agrícola.

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

Son objeto de reclamación sendas resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Almansa (Castilla-La Mancha) en fecha 08 de abril de 2022, referidas a dos expedientes de solicitud de obra mayor (concretamente los expedientes 1467/2022 y el 6567/2021) y por las que se niega a los ingenieros técnicos industriales la competencia de redactar proyectos de naves destinadas a almacén agrícola.

Por un lado, en el apartado 9 de la Resolución 1467/2022 de 8 de abril de 2022 se señala que:

El proyecto redactado por el ingeniero técnico industrial (..) en cuanto a la competencia profesional del técnico redactor, de conformidad con el artículo 2.1 a) de la ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones de los arquitectos e ingenieros técnicos, que establece "corresponden a los ingenieros técnicos dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales: a) la redacción y firma de proyectos que tengan por objeto de bienes inmuebles ... en sus respectivos casos ... siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación", no es competente, según el artículo anterior, en relación con los art. 2.1.c) y art. 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de la Edificación.

Y, por otro lado, en el apartado 6 de la Resolución 6567/2022 de 8 de abril de 2022 se indica que:

....puesto que la obra proyectada es "la construcción de una nave para almacén agrícola", el Ingeniero Técnico Industrial que ha redactado el proyecto no es competente para ello, de conformidad con lo expuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que establece en su art. 10.2 "cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios del grupo b) del apartado primero del art. 2 (construir un edificio ... cuyo uso principal sea: aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones, del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal, industrial, naval, de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación) la titulación habilitante será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las

disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades". Debemos poner el artículo anterior en relación con la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de atribuciones profesionales de los Arquitectos e ingenieros Técnicos.

Como puede observarse, la denegación competencial efectuada en perjuicio de los ingenieros técnicos industriales se efectúa con base a los artículos 2 y 10 de la Ley 38/1999, de 05 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) en relación con el artículo 2 de la ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones de los arquitectos e ingenieros técnicos. Sin embargo, como veremos, el Tribunal Supremo ha efectuado una interpretación amplia de la normativa aplicable en materia de competencias técnicas de acuerdo con el principio de "libertad con idoneidad".

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 2¹ y han indicado la Audiencia Nacional² y el Tribunal Supremo³ en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales.

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."

² 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).

³ Sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019), 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 la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020).

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”*.

Por lo que se refiere a la reclamación objeto del presente informe, se denuncia que, a través de sendas resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Almansa (Castilla-La Mancha) en fecha 8 de abril de 2022, referidas a dos expedientes de solicitud de obra mayor (concretamente los expedientes 1467/2022 y el 6567/2021), se niega a los ingenieros técnicos industriales la competencia de redactar proyectos de naves destinadas a almacén agrícola.

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 sentencias⁴.

La única excepción al mencionado 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 cinco sentencias dictadas entre los meses de diciembre de 2021 y marzo de 2022⁵. 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.

Con relación a la competencia técnica para la redacción de los proyectos similares al objeto de la reclamación (naves para uso agrícola), tanto esta Comisión en sus Informes [UM/013/21](#) de 10 de marzo de 2021 y [UM/093/21](#) de 3 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

⁴ Entre ellas, las sentencias de 22 de diciembre de 2011 (RC 1022/2009), 20 de febrero de 2012 (RC 2208/2010) y 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013).

⁵ Sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019), 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 la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020).

de la construcción de una nave para el almacenaje agrícola), 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.

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.4.2⁶ 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 de naves destinadas a almacén agrícola, debe concluirse que la exclusión objeto de reclamación resulta contraria al artículo 5 de la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1ª.- Negar a los ingenieros técnicos industriales la competencia para redactar proyectos de naves destinadas a almacén agrícola 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 titulación o a 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 exclusión efectuada en perjuicio de los ingenieros técnicos industriales, ésta

⁶ 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://castillalamancha.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=e97e8c22f2044b1187051687f8f64d88>.

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 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”.