

INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE PUENTE GENIL (CÓRDOBA) DE LA COMPETENCIA DE UN ARQUITECTO TÉCNICO PARA REDACTAR UN PROYECTO DE REHABILITACIÓN DEL FORJADO EXISTENTE EN EDIFICACIÓN PLURIFAMILIAR

Expediente: UM/045/23

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

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

D.^a María Jesús Martín Martínez

Secretaria del Consejo

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de julio de 2023

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 6 de julio de 2023, tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito presentado por una persona física que dice actuar, pese a que no lo acredita, en nombre y representación del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos de Córdoba, a través del cual informa sobre los obstáculos a la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM, en adelante), que derivan de la denegación, por parte del Ayuntamiento de Puente Genil

(Córdoba), de la competencia de un arquitecto técnico o aparejador para redactar un proyecto de rehabilitación del forjado existente en un edificio plurifamiliar.

Concretamente, la información presentada se refiere a la Comunicación, de fecha 17 de abril de 2023, suscrita por el Concejal de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba) referida al expediente 2022/22485 (tipo de obra: rehabilitación de forjado entrepisos). En dicha comunicación se señala de forma sucinta lo siguiente:

“En relación con el expediente arriba descrito y en contestación a su escrito presentado en este Ayuntamiento con fecha 13/04/2023, número 3006, adjunto le transcribo el punto donde la Arquitecta Municipal manifiesta la siguiente deficiencia:

La competencia para redactar proyectos de uso residencial, según art. 10 en relación con el art. 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación es del arquitecto, por lo que un arquitecto técnico no tendría competencia para realizar el proyecto de rehabilitación de una vivienda.”

A juicio del informante *“la actividad económica desarrollada versa sobre una intervención parcial en edificio preexistente que no requiere proyecto según el art. 2 b) de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), toda vez que la intervención no implica una variación esencial de la composición general exterior, ni de la volumetría del edificio, ni del conjunto de su sistema estructural. Tampoco supone un cambio de los usos característicos del edificio”.*

Por ello, mantiene el informante, la denegación de la competencia de los arquitectos técnicos para redactar el proyecto de rehabilitación de forjado existente en vivienda plurifamiliar constituye, en su opinión, una restricción contraria al principio de necesidad y proporcionalidad consagrado en el art. 5 LGUM.

En fecha 10 de julio de 2023, la Secretaría para la Unidad de Mercado ha dado traslado a esta Comisión de la información y la documentación presentada con la finalidad de que por este organismo se emita un informe, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del art. 28 LGUM.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como *“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”*. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que *“no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”*

En el caso aquí sometido a informe, la actividad económica afectada por la actuación administrativa denunciada consiste en la prestación de servicios profesionales de naturaleza técnica (concretamente, la redacción de un proyecto de rehabilitación de forjado de una vivienda plurifamiliar), por lo que resulta de aplicación la LGUM.

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

Dispone el art. 5 LGUM:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. (...)”

En el ámbito de la inspección o certificación técnica de las condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad de LAS viviendas, el Tribunal Supremo ha interpretado el precepto reproducido en el sentido de sostener que concurre una razón imperiosa de interés general vinculada a la seguridad de las personas que justifica la restricción del ejercicio de competencias en favor de los arquitectos y arquitectos técnicos (aparejadores). De lo anterior son muestra las sentencias de 13 de diciembre de 2021 (rec. 4486/2019), 18 de enero de 2022 (rec. 3674/2019), 14 de marzo de 2022 (rec. 2470/2019) y 21 de marzo de 2023 (rec. 7722/2021).

En el caso que nos ocupa, el proyecto presentado ante el Ayuntamiento de Puente de Genil tiene por objeto la *“rehabilitación del forjado existente en vivienda plurifamiliar”*. En concreto, se trata de un *“edificio plurifamiliar de dos plantas de altura y destinado a 2 viviendas, una en planta baja y otra en planta alta, cada una de ellas con acceso independiente desde la vía pública.”* Así

resulta de los apartados 1.1 y 1.3 del proyecto técnico obrante en el expediente administrativo.

En el apartado 1.4 del mismo documento se hace constar que la intervención “no modifica el uso característico del edificio, siendo residencial plurifamiliar”, así como que no se “modifica la volumetría exterior de la edificación, la cual presenta características compositivas y altura similar a las edificaciones del entorno”.

Sin embargo, en el apartado 1.3 del proyecto, dentro del subapartado denominado “antecedentes del proyecto”, se reconoce expresamente la existencia de una problemática relacionada con la “estructura” edificativa”, a saber:

“Las patologías detectadas se localizan en el forjado de separación de las viviendas de planta baja y primera, donde se han flectado las vigas de madera del forjado por falta de rigidez de estas vigas y del entrevigado existente.

Parte de este entrevigado, en algún momento a lo largo de la vida útil del edificio, se ha sustituido por tablero de rasillas de ladrillo con mortero de cemento.

El riesgo de colapso es tan inminente que, por seguridad, varias zonas del forjado se encuentran apuntaladas con puntales metálicos y sopandas de madera como refuerzo estructural.”

Para solucionar dicha problemática “estructural”, que supone un peligro cierto de derrumbe (“colapso”), el apartado 2.2 del proyecto prevé lo siguiente;

“La rehabilitación del forjado conllevará las obras de intervención menos intrusivas en el edificio, las cuales consistirán en la sustitución de todas las vigas de madera, elemento a elemento, por vigas metálicas IPN-140 cada 40 cm, ancladas a los muros existentes mediante cajeadado y relleno de mortero. Colocación de nuevo entrevigado formado mediante rasillones de ladrillo cada 40 cm bajo el tablero existente. Relleno de hormigón aditivado con fibra y aditivo expansor, del hueco existente entre el trabazón o tablero existente y el nuevo rasillón colocado.”

Por tanto, del propio proyecto se desprende la necesidad de sustituir el conjunto del sistema estructural para evitar el hundimiento de la edificación. Ello determina que, de acuerdo con el art. 2.2 b) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE, en lo sucesivo), en relación con los arts. 2.1 a) y 10.2 a) del mismo cuerpo normativo, el profesional competente para redactar el proyecto deba ser el arquitecto y no el arquitecto técnico o aparejador.

En este sentido se han pronunciado tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal de Justicia de Andalucía.

En efecto, señala la Sentencia, de 7 de diciembre de 1992, de la Sala Tercera del Alto Tribunal:

“Los datos que acaban de ser indicados, sobre todo los relativos a la cimentación y sustitución de forjados y muros de cargas, así como otros que figuran en el proyecto, reveladores del alcance real de las obras evidencian, a la luz de la doctrina jurisprudencial referida en el fundamento segundo, el acierto de la sentencia de instancia al entender que la elaboración del proyecto litigioso corresponde a un técnico superior por exceder de las atribuciones profesionales asignadas a los arquitectos técnicos en la citada Ley 12/1986, de 1 de abril.”

Por su parte, mantiene la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia de 10 de febrero de 2022 (rec. 3678/2019):

“En relación con la primera cuestión, el propio proyecto contempla dentro la sustitución de dos forjados de madera por otros aligerados de hormigón y bovedillas, al objeto de garantizar la seguridad y solidez del edificio. Aunque, al parecer, se trate del mismo sistema -en concreto, un forjado unidireccional de viguetas y bovedillas, en el que únicamente se sustituye el material por otro que otorga mayor resistencia y durabilidad, y que está acorde con el resto de los forjados del edificio, según indicó D. Florentino en su dictamen- no cabe duda de que implica una intervención sobre el sistema estructural.

Esta afección al sistema, tomando en consideración que funciona como un "todo" en los que la alteración de cualquier zona o parte del propio sistema irrumpe en la transmisión de fuerzas, y, por tanto, debilita a todo el conjunto al modificar el reparto de los esfuerzos, conlleva una afección al sistema estructural completo, más aún cuando, adicionalmente, se prevé la apertura de huecos en diferentes muros. El hecho de que aparentemente se mantenga el mismo "sistema", no obsta al dato objetivo de que se está modificando el material que integra el forjado, y es evidente que los materiales integran un elemento esencial del mismo, y por ende del conjunto de la estructura. Además, la obra lleva aparejada la eliminación de parte de los muros de carga, que serán sustituidos por vigas metálicas, y esta intervención supone una solución estructural distinta durante su ejecución, pues necesariamente se verá alterado el estado de cargas en la estructura portante de la edificación, compartiendo lo informado por el arquitecto D. Emiliano

(...)

La conjunta ponderación de los elementos anteriormente expuestos permite compartir con el juzgador de instancia que el proyecto supone una variación sustancial del conjunto del sistema estructural y de la composición general exterior, razón por la que la valoración de la prueba reflejada en la sentencia, lejos de resultar arbitraria o irrazonable, responde a una lógica apreciación de los medios probatorios, que este órgano judicial comparte íntegramente.”

Como puede observarse, el supuesto de este informe es similar al analizado en la sentencia transcrita: se sustituye un material (madera) por otro (metal) con relación a un elemento estructural (vigas).

Finalmente, esta interpretación está en consonancia con lo señalado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de julio de 2011 (rec. 6294/2009), según la cual.

*“En una interpretación de ese artículo 2.2 de la Ley 12/86 , la jurisprudencia viene también declarando--sentencias de 3 de octubre y 13 de diciembre de 1991 , 7 de mayo de 1992 -- que la cuestión de la competencia profesional de los Arquitectos Técnicos, ha de resolverse atendiendo a la entidad de los estudios de la indicada carrera, señalando que **su facultad de proyectar opera cuando se trata de obras que carecen de complejidad técnica constructiva**, atendiéndose en todo caso a la suprema garantía de la seguridad por la que ha de velar la Administración, por lo **que las dudas**, tan numerosas y frecuentes, dada la ambigüedad de los términos legales definitorios de las competencias citadas, que puedan plantearse **deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores**.*

Todo lo expuesto viene a reconducir a la importancia fundamental que reviste el examen de cada caso concreto planteado, dada la generalidad y escasa precisión técnica y terminológica de esos conceptos de proyecto o configuración arquitectónicos.”

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se concluye que la exigencia por parte del Ayuntamiento de Puente Genil de que un proyecto de rehabilitación de forjado existente en vivienda plurifamiliar sea suscrito por un arquitecto (y no por un arquitecto técnico) no es contraria al principio de necesidad y proporcionalidad reconocido en el art. 5 LGUM, por suponer aquel proyecto una variación de los elementos estructurales de la edificación (sustitución de todas las vigas de madera por vigas metálicas).

La observancia de las atribuciones competenciales de la LOE es conforme a lo establecido en el art. 5 LGUM, según la jurisprudencia sentada en las sentencias de 13 de diciembre de 2021 (rec. 4486/2019), 18 de enero de 2022 (rec. 3674/2019), 14 de marzo de 2022 (rec. 2470/2019) y 21 de marzo de 2023 (rec. 7722/2021), al estar vinculada directamente a tutelar la seguridad de las personas.