

## **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, CONTRA LA EXIGENCIA DE LA TITULACIÓN DE ARQUITECTO O ARQUITECTO TÉCNICO PARA LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DESTINADOS A LA OBTENCIÓN DE CEDULAS DE HABILITABILIDAD POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTA POLA.**

### **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El día 23 de enero de 2015 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito por el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), se informa a esa SECUM de determinados obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esa Ley.

En concreto, se pone en conocimiento que el Ayuntamiento de Santa Pola no admite certificados de segunda ocupación de viviendas firmados por Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, al contrario, al parecer, que otros municipios como Torrevieja o Elche.

A la comunicación del citado obstáculo se acompaña un informe firmado por los servicios jurídicos del citado ayuntamiento en el que se realizan las siguientes consideraciones:

1. La Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las actuaciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, reserva a estos profesionales las facultades correspondientes dentro de su especialidad técnica en los términos previstos en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica.
2. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante, LOE) regula el proceso de edificación y reserva la construcción de edificios para usos residenciales a los arquitectos.
3. El Decreto 161/1989, de 30 de octubre de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte regulador del procedimiento de cédulas de habitabilidad, establece que para la obtención de estas será necesaria la certificación de final de obra expedida por arquitecto superior o técnico director de obra.

## II. CONSIDERACIONES

### II.1) Antecedentes sobre la cuestión planteada.

Esta Comisión ya ha tenido oportunidad de analizar la cuestión planteada. Así, por ejemplo, en su informe de referencia UM/062/14, también emitido en el marco de una denuncia de las previstas en mismo artículo 28 de la LGUM, en relación a la competencia de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación<sup>1</sup>.

En esa ocasión, el informe de la SCUM fue coincidente con las apreciaciones de esta Comisión y consideró que la exigencia de una titulación para el ejercicio de una actividad profesional constituye una reserva de actividad y que la referencia al “técnico competente” en la legislación no puede interpretarse como el reconocimiento de un monopolio a favor de una determinado cuerpo profesional, sino que debe hacerse en atención al proyecto concreto de que se trate teniendo en cuenta el nivel de conocimientos de cada profesión. Por ello la capacidad de un profesional para la elaboración y firma de los certificados de habitabilidad debe valorarse según su competencia técnica.

En los informes de la CNMC relativos a cuestiones idénticas se analizaba el marco jurídico en materia de competencias, titulaciones y colegios profesionales. Así, se consideraba que la determinación tanto de las profesiones cuyo ejercicio requiere una titulación específica y una colegiación obligatoria como de las competencias atribuidas a cada una de titulaciones profesionales en todo el territorio nacional corresponde al Estado. Ello se desprende de los artículos 35 (derecho al trabajo), 36 (ejercicio de profesiones tituladas y colegios profesionales), 149.1.1<sup>a</sup> (condiciones de garantía de la igualdad de derechos y deberes) y 149.1.30<sup>a</sup> (títulos profesionales) de la Constitución (en adelante, CE) y de la doctrina del Tribunal Constitucional expresada, entre otras, en las SSTC/2013, de 17 de enero<sup>2</sup>, 63/2013, de 14 de marzo<sup>3</sup>, 91/2013, de 22 de abril<sup>4</sup>, y 201/2013, de 5 de diciembre<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> También en sus Informes de referencia UM/028/14; UM/034/14; UM/059/14.

<sup>2</sup> “...el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, tal y como se razonó en el fundamento jurídico 6 de esta resolución. Siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual debemos declarar que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, su inconstitucionalidad.” Fdto 8 STC 3/2013, de 17 de enero.

Asimismo, se señalaba que en la actualidad sigue todavía vigente la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales<sup>6</sup> (en adelante, LCP), aunque existe un Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (en adelante, ALSYCP 2014) de 7 de julio de 2014. El informe de esta Comisión se refería al contenido de este anteproyecto, así como a la anterior versión de 20 de diciembre de 2013 (en adelante, ALSYCP 2013) y al Informe de la CNMC de noviembre de 2013 por su relación directa con la cuestión objeto de la reclamación.

En concreto, el artículo 3.2 de la LCP dispone que:

*Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.*

Y en cuanto a las competencias profesionales, el artículo 2 LCP señala que:

*El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable.*

Aplicando las anteriores consideraciones al caso concreto de las competencias profesionales de los ingenieros de obras públicas e ingenieros

---

<sup>3</sup> “La exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión y, en consecuencia, sus excepciones, constituyen, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el art. 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda, y constituye una excepción, amparada en el art. 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a su miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión.” Fdto 2 STC 63/2013, de 14 de marzo.

<sup>4</sup> “el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales impone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación a un colegio profesional para ejercer en todo el territorio nacional, lo que responde a las competencias estatales para dictar las bases organizativas y competencias ( ex art. 149.1.18 CE) en materia de colegios profesionales en su condición de corporaciones públicas reconocidas por la doctrina constitucional ( SSTC 76/1983, de 5 de agosto [RTC 1983, 76] , FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero [RTC 1988, 20] , FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio [RTC 2010, 31] , FJ 71).” Fdto 2 STC 91/2013, de 22 de abril.

<sup>5</sup> “En lo que respecta al alcance de las competencias estatales sobre esta materia, existe una amplia jurisprudencia constitucional, que sintetiza la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 3, afirmando que la competencia del art. 149.1.30 CE “comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor)”. Fdto 3 STC 201/2013, de 5 de diciembre.

<sup>6</sup> BOE 15 febrero 1974, núm. 40.

civiles en materia de edificación, deberá acudir a la legislación general en materia de edificación así como a la legislación específica de las profesiones de ingeniero de obras públicas y civiles.

## **II.2. Marco regulador en materia de edificación**

En lo que se refiere al marco regulador en materia de edificación, tal y como señala el Ayuntamiento de Santa Pola en el informe acompañado a la reclamación, la LOE prevé en su artículo 10.2 que cuando el proyecto técnico tenga por objeto la *construcción* de edificios para uso residencial (viviendas), el arquitecto será el único profesional habilitado para realizarlo<sup>7</sup>.

La citada disposición se refiere a la *construcción* de edificios residenciales de nueva planta pero no contiene regulación alguna sobre la competencia profesional necesaria para acreditar la habitabilidad de viviendas ya construidas (de segundo uso u ocupación).

Considerando la atribución competencial exclusiva en materia de territorio, urbanismo y vivienda a las comunidades autónomas por el artículo 149.1.3ª CE<sup>8</sup>, debe analizarse también en este caso la legislación autonómica valenciana, comunidad en la que se ubica el municipio de Santa Pola cuya actuación es objeto de análisis.

En este sentido, el artículo 34 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana de Calidad de la Edificación habla de certificado expedido por “*facultativo competente*”, sin indicar qué titulación o calificación profesional resulta exigible:

*2. Para obtener ulteriores licencias de ocupación, los propietarios deberán solicitarla al ayuntamiento, aportando certificado del facultativo competente de que el edificio o, en su caso, la parte del mismo susceptible de un uso individualizado, se ajusta a las condiciones que supusieron el otorgamiento de la primera o anterior licencia de ocupación a la que se solicita. Se aportará asimismo copia del Libro del Edificio correspondiente.*

Tampoco lo aclara el artículo 3.2.e) del Decreto núm. 161/1989, de 30 de octubre<sup>9</sup>, al que también se refiere la administración local contra la que se dirige la reclamación en su informe jurídico. Dicho precepto señala:

---

<sup>7</sup> Concretamente se efectúa una remisión a los usos indicados en el artículo 2.1.a) LOE, esto es, para los usos administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

<sup>8</sup> En la STC 139/2013, de 8 de julio de 2013, sin embargo, se dice que el Estado puede llevar a cabo actividades de fomento de la actividad urbanística o inmobiliaria, con base al artículo 149.1.13 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En este mismo sentido, véanse las anteriores SSTC 59/1995, de 17 de marzo, y 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>9</sup> De la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports (DO. Generalitat Valenciana 8 noviembre 1989, núm. 1178).

*“... certificación expedida por técnico competente, visada por el respectivo Colegio Profesional, o, en su caso, por técnico de la Administración Municipal competente, que acredite que la vivienda cumple la normativa técnica de habitabilidad de la Generalitat Valenciana aplicable, y que no se trata de una edificación de nueva planta, con especificación de la clase de suelo en que la vivienda se ubica.*

### **II.3. Normativa sobre las competencias profesionales de los ingenieros de obras públicas e ingenieros civiles.**

La Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, señala en su artículo 2.1.a) que se atribuye a los ingenieros técnicos:

*La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación.*

Del precepto mencionado se desprende que serán técnicos competentes con relación a proyectos relativos a inmuebles aquellos cuya titulación esté relacionada con la naturaleza y características de la construcción. Así, por ejemplo, en el caso de las naves industriales resultarían claramente competentes los ingenieros de esta especialidad (ingenieros industriales), como lo ha declarado expresamente el Tribunal Supremo<sup>10</sup>.

En materia de especialidades y titulaciones relacionadas con la edificación, el Tribunal Supremo anuló el grado de “ingeniería de la edificación”<sup>11</sup> argumentando que podía provocar confusión en la ciudadanía, pues el calificativo resultaba tan genérico que inducía a pensar que estos nuevos titulados tenían, en detrimento de otros profesionales, una competencia o monopolio exclusivo en materia de edificación, que era rechazado por el Alto Tribunal.

Efectivamente, el Tribunal Supremo ha venido negando la existencia de un monopolio en el ámbito general de la edificación a favor de uno u otro colectivo profesional, siempre y cuando de la naturaleza del propio proyecto o actuación no se derive una atribución específica a una especialidad técnica concreta. Así lo expresa la STS de 19 de enero de 2012<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> STS de 29 de marzo de 1995 (RJ\1995\2093).

<sup>11</sup> SSTS de 9 de marzo de 2010 (RJ 2010\4221), 2 octubre 2012 (RJ 2012\9540) y 5 de julio de 2013 (RJ 2013\5820).

<sup>12</sup> RJ 2012\3152.

*“... cuando la naturaleza de un proyecto técnico exige una intervención exclusiva de un determinado técnico la competencia es indubitada, pero cuando, como sucede en el caso planteado, se trata de un complejo polideportivo el criterio jurisprudencial prevalente, habida cuenta de su carácter multidisciplinar, ha de primar el principio de idoneidad del facultativo interviniente sobre el de exclusividad que conduce a un monopolio profesional que esta Sala rechaza (..)*

Y el propio Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 28 de marzo de 1994<sup>13</sup> así como en la posterior STS de 29 de diciembre de 1999<sup>14</sup> establece, como excepción a la prohibición general de monopolio de proyectos constructivos, el caso de las “viviendas”, esto es, los proyectos de construcción de edificaciones destinadas exclusivamente a residencia humana. Concretamente, en el Fundamento Tercero de la STS de 28 de marzo de 1994 se dice que:

*no puede admitirse un monopolio de proyección de todo tipo de construcciones -cualquiera que sea su finalidad o destino y con la excepción de la vivienda humana- a favor de profesión determinada, ya que, al contrario, tal competencia en exclusiva no aparece atribuida específicamente a nadie, a la vez que las diferentes reglamentaciones ofrecen perspectivas de competencias concurrentes sin reglas precisas de delimitación.*

Los proyectos destinados a la construcción de “vivienda” o “residencia” humana están atribuidos en principio, y como se ha indicado en el apartado II.2, a los profesionales de la arquitectura según el artículo 10.2 LOE. Esta atribución competencial también fue en su momento reconocida por la entonces Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) en la página 9 de su Resolución de 15 de junio de 2009<sup>15</sup>.

Este monopolio legal que el artículo 10.2 de la LOE establece es discutible en el supuesto de actuaciones para la obtención de licencias de segunda ocupación, que es el supuesto que nos ocupa.

En efecto, el artículo 34.2 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, exige la licencia de segunda ocupación previa aportación de un certificado que acredite que el

---

<sup>13</sup> RJ 1994\1820.

<sup>14</sup> RJ\1999\9779.

<sup>15</sup> Véase página 9 de la Resolución de 15 de junio de 2009 (Expediente S/0002/07): “La doctrina del Alto Tribunal viene a decir que debemos distinguir aquellos Proyectos de obras de conjunto, donde intervienen aspectos de naturaleza diversa, de aquellas obras que tienen una propia autonomía, como ocurre con las edificaciones destinadas a viviendas donde sin perjuicio de reconocer que los Ingenieros, de acuerdo con sus planes de estudios, poseen capacidad técnica para redactar un proyecto referido a determinados aspectos de dichas edificaciones, sus funciones, por su naturaleza y definición, deben desarrollarse en un campo distinto de la edificación de viviendas que según recoge la Ley 38/99 queda constreñida a los arquitecto (sic) superiores y los arquitectos técnicos.”

edificio se ajusta a las condiciones que supusieron el otorgamiento de la primera o anterior licencia de ocupación.

En este sentido, los tribunales han recordado que, como excepciones al principio general de libertad de empresa y de libre competencia del artículo 38 CE, los monopolios o reservas de actividad a favor de determinados sujetos deben ser objeto de interpretación restrictiva<sup>16</sup>.

Finalmente, el Tribunal de Justicia de la UE, en el apartado 48 de la STJUE de 21 de febrero de 2013<sup>17</sup>, ha reconocido que corresponde a la legislación interna de cada Estado miembro determinar el ámbito de las actividades concretas que corresponde realizar a los profesionales de la arquitectura:

*“Así pues, aunque corresponde a la legislación nacional del Estado miembro de acogida definir el ámbito de actividades de la profesión de arquitecto, si un Estado miembro considera que una actividad está comprendida en dicho ámbito, la exigencia del reconocimiento mutuo implica que los arquitectos migrantes también deben tener acceso a esta actividad”.*

#### **II.4. Informes de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 2012 sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Servicios, y de noviembre de 2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales.**

Según se indica en los anteriores Informes de esta Comisión de referencia UM/028/14<sup>18</sup> y UM/034/14<sup>19</sup>, el Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva Servicios) efectúa una referencia general muy crítica a las reservas de actividad existentes así como una

---

<sup>16</sup> Véanse las Sentencias de AP Madrid núm.367/2005, de 8 de junio de 2005 (JUR 2005\265307) y AP La Rioja núm.614/1997, de 30 de diciembre (AC 1997\2523). En la última sentencia citada se dice textualmente: *“En el presente, se trata de interpretar una norma restrictiva de la competencia, lo cual obliga a acrecentar esta actitud cautelosa, máxime cuando en nuestro ordenamiento jurídico existe un principio general de libertad de empresa, y por ende de libre competencia, y cualquier norma limitativa ha de ser objeto de la más estricta interpretación.”*

<sup>17</sup> C-111/12. Apartado 38.

<sup>18</sup> Informe de 5 de septiembre de 2014, sobre sendas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/028/14).

<sup>19</sup> Informe de 19 de agosto de 2014, 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, por la publicación en la web del Colegio de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante de un anuncio relativo a la falta de habilitación de los ingenieros técnicos industriales para expedir certificados de habitabilidad (UM/034/14).

referencia específica a la cuestión del reparto de atribuciones profesionales entre arquitectos e ingenieros en el sector de la edificación.

En este sentido, a juicio de la CNC, únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones de necesidad (interés general) y proporcionalidad. Y, en caso de fijarse dichas reservas, deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a diversas titulaciones.

Esta concepción se reitera en el Informe CNC de Proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>20</sup>.

## **II.5. Análisis del caso a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y del artículo 39bis de la Ley 30/1992**

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a *“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”*.

Por tanto, y siendo la actividad técnica certificadora destinada a la obtención de licencias de segunda ocupación una actividad profesional, le resulta de aplicación plena la LGUM. Ello también se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la propia LGUM<sup>21</sup>.

El artículo 5 de la LGUM señala que:

- 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*

---

<sup>20</sup> IPN 110/13, véase página 25.

<sup>21</sup> “La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En el mismo sentido, el artículo 39bis de la LRJPAC prevé que:

1. *Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.*

2. *Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.*

La exigencia de requisitos concretos de “cualificación profesional” (tener el título de arquitecto o arquitecto técnico) para el desarrollo de una actividad (en este caso, para la expedición de certificaciones técnicas de habitabilidad para uso de viviendas de segunda ocupación) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad.

Es la llamada “reserva de actividad”, definida en el Informe de la CNMC de noviembre de 2013 al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>22</sup> como la “exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional”. Esta Comisión recordó en el citado informe de noviembre de 2013 que debería evitarse “vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales”<sup>23</sup>.

El carácter restrictivo para la competencia de las “reservas de actividad” basadas en la “cualificación” se reconoce expresamente en el apartado I de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales de 7 de julio de 2014:

*“En este sentido, esta Ley debe considerarse complementaria a otras recientes reformas estructurales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dado que ambas tienen como objetivo la creación de un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas y la eliminación de las barreras y obstáculos existentes a través de la aplicación de los principios de buena regulación económica. Esta ley, en concreto, aplica dichos principios al sector de los servicios profesionales y a las restricciones al acceso basadas en la cualificación.”*

<sup>22</sup> Véase página 5.

<sup>23</sup> Véase página 5 Nota 3.

Por ello, el artículo 7 del citado Anteproyecto de Ley señala que las restricciones de acceso a una actividad profesional o profesión basadas en la cualificación sólo podrán establecerse mediante norma con rango de ley cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación<sup>24</sup>.

No obstante, aunque las previsiones del artículo 7 del Anteproyecto no resulten todavía aplicables por tratarse de una propuesta legislativa sin valor normativo, sí puede y debe realizarse en este caso el test de necesidad y proporcionalidad por aplicación de los artículos 5 LGUM y 39 bis LRJPAC.

Por tanto, tendrá que analizarse, en este supuesto concreto, si la exigencia por parte del Ayuntamiento de Santa Pola de una concreta titulación o cualificación (arquitectura) a los profesionales que expidan certificaciones de habitabilidad de viviendas de segunda ocupación o de segundo uso se efectúa de conformidad con lo previsto en los artículos 5 LGUM y 39 bis LRJPAC.

Debe señalarse, ante todo, que la normativa estatal y autonómica sectorial a la que se remite el informe de los servicios jurídicos de la administración local cuya actuación se analiza no permite expresamente la restricción impuesta a los profesionales representados por el reclamante.

En cuanto a la **necesidad** de la restricción, ésta debería haberse motivado 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, por remisión al mismo del artículo 5 LGUM. El citado artículo 3.11 define “razón imperiosa de interés general” como:

*“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*

---

<sup>24</sup> “Las restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión basadas en la cualificación sólo podrán establecerse cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación. Se entenderá por restricción al acceso basada en la cualificación cualquier exigencia o límite relativos a la titulación, nivel académico o educativo, formación, capacitación o experiencia que implique la reserva de funciones a favor del poseedor de dicha cualificación. Las restricciones al acceso deberán estar previstas en una norma con rango de ley. En el caso de transposición, desarrollo o aplicación de una norma de derecho de la Unión Europea, las restricciones al acceso podrán estar previstas en una norma de rango inferior. La norma que establezca restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión identificará claramente la actividad o profesión a la que se restringe el acceso, haciendo referencia a las funciones que comprende, de manera que no induzca a confusión con otras actividades profesionales o profesiones.”

*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”.*

En todo caso, y aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica del profesional, según se indicaba ya en el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 2012 sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Servicios y al que se ha hecho referencia en el presente informe.

Ninguno de los anteriores motivos del artículo 3.11, concurre en el caso de las certificaciones técnicas de habitabilidad para una segunda ocupación o para un segundo uso de vivienda, debiendo haberse ponderado:

- Las competencias exigidas para la expedición de dicha certificación, según los criterios técnicos contenidos en el Decreto núm. 151/2009, de 2 de octubre, de la Generalitat valenciana.
- Las competencias atribuidas a los ingenieros de obras públicas e ingenieros civiles por la Ley 12/1986, de 1 de abril, reguladora de las atribuciones profesionales de arquitectos e ingenieros técnicos.
- La competencia y capacitación técnica concretas de los profesionales actuantes en los expedientes concretos.

En este mismo sentido, el Informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) de 12 de septiembre de 2014<sup>25</sup> señalaba que:

*“la determinación de cuál sea el técnico competente ha de efectuarse en atención al proyecto concreto de que se trate teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir la competencia en cada caso concreto deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate de forma que su necesidad y proporcionalidad conforme a la LGUM quede justificada (...) la reserva de actividad de firma de certificados de habitabilidad en segunda ocupación, debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a la LGUM incluyendo a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de los mismos.*

---

<sup>25</sup>Véase:

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Cualificacionprofesionalingenieros2.pdf>.

En cuanto a la **proporcionalidad** de la restricción impuesta, al no concurrir razón imperiosa de interés general que justificaría dicha restricción, no puede analizarse si ésta resulta o no proporcional al fin perseguido.

## **I. CONCLUSIONES**

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** La exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad concreta, como en este caso, la exigencia de la titulación de arquitecto para la expedición de certificaciones técnicas, en particular, certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas, constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado así como del artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**2º.-** Dicha restricción debería haberse motivado, 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. Asimismo, también debería haberse razonado su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, justificándose la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En todo caso, y aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica del profesional.

**3º.-** No habiéndose acreditado ni la necesidad ni la proporcionalidad de dicha exigencia, debe ésta considerarse contraria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.