

RESUMEN (26)

ACTIVIDADES PROFESIONALES- Certificados Técnicos. Reformas.

Se ha recibido en esta Secretaría reclamación frente a una Resolución del Ayuntamiento de Manises, que ha denegado una licencia ambiental y de obras para la reforma interior de un local, actualmente destinado a restaurante y para mantener el mismo uso, al haber presentado el proyecto de reforma suscrito por un ingeniero agrónomo, y siendo el criterio del Ayuntamiento que el técnico competente debe ser un arquitecto o arquitecto técnico.

Esta Secretaría considera que la reserva de la actividad de elaboración de un proyecto de reforma interior de un restaurante, debe determinarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM, debiendo incluir a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de este tipo de trabajos, teniendo en cuenta, en todo caso, las condiciones del proyecto en conjunción con la capacitación del técnico firmante.

[Informe SECUM](#)



26/17055

I. INTRODUCCIÓN

El 12 de mayo de 2017, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de (...) en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

El reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por la Resolución del Ayuntamiento de Manises que ha denegado una licencia¹ ambiental y de obras para la reforma interior de un local actualmente destinado a restaurante, y para mantener el mismo uso, al haber presentado el proyecto de reforma suscrito por el reclamante, ingeniero agrónomo, y siendo el criterio del Ayuntamiento que el técnico competente debe ser un arquitecto o arquitecto técnico.

Esta Secretaría solicitó información complementaria al reclamante y una vez recibida se continuó la tramitación del expediente.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

- **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE)**

“Artículo 2. Ámbito de aplicación

1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

(...)

¹ De acuerdo con la información aportada, el reclamante presentó al Ayuntamiento una declaración responsable para la apertura de establecimiento sujeta al régimen jurídico de la ley 14/2010 de 3 de diciembre, de la Generalitat, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, así como una declaración responsable de obras. El Ayuntamiento resuelve denegando una licencia ambiental y de obras.

2. *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

(...)

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

(...)

Artículo 10. El proyectista.

(...)

2. *Son obligaciones del proyectista:*

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

(....)

- **Orden CIN 325/2009, de 9 de febrero, que establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de ingeniero agrónomo.**

Recoge los módulos mínimos que tienen que contener los planes de estudio que habiliten para el ejercicio de esta profesión, señalando las competencias que se tratan de adquirir. Incluye módulos y competencias directamente relacionadas con el diseño, proyecto y ejecución de edificios, en este caso vinculados a la empresa agroalimentaria:

ANEXO: Apartado 3. Objetivos. *–Para obtener el título de Máster en Ingeniería Agronómica, (equivalente a la licenciatura en Ingeniería Agronómica), el estudiante deberá haber adquirido las siguientes competencias:*

(...)

Capacidad para diseñar, proyectar y ejecutar obras de infraestructura, los edificios, las instalaciones y los equipos necesarios para el desempeño eficiente de las actividades productivas realizadas en la empresa agroalimentaria

(...).

b) Marco normativo autonómico.

- **Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE)**

Artículo 2. Ámbito de aplicación

1. *Esta ley es de aplicación al proceso de la edificación, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, cuyo resultado sea un edificio que, según su uso principal, esté comprendido dentro de los siguientes grupos:*

(...)

2. *Tendrá la consideración de edificación, a los efectos de lo dispuesto en esta ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 10, las siguientes:*

(...)

- a. *Obras en edificios existentes, de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, que alteren su configuración arquitectónica entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. También aquellas obras que modifiquen esencialmente el conjunto del sistema estructural u otros elementos o partes del edificio afectados por los requisitos básicos de la edificación, según se describen en el artículo 4 de la presente ley.*

“Artículo 26. Licencias y autorizaciones administrativas

1. La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará la obtención de las preceptivas licencias municipales de edificación y de ocupación y demás autorizaciones administrativas procedentes.

2. El ayuntamiento otorgará la licencia municipal de edificación y la de ocupación conforme a lo dispuesto en materia de competencia y procedimiento por la legislación de régimen local, la de procedimiento

administrativo común, y cualquiera otra que fuera de aplicación, así como a las condiciones que reglamentariamente establezca la Generalitat.”

- **Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.**

Su exposición de motivos señala que la novedad fundamental de esta ley es el cambio del procedimiento general para la realización de un espectáculo público y/o actividad recreativa así como, correlativamente, para la apertura de un establecimiento público.

En este sentido, se procede a la sustitución (que no supresión) del, hasta ahora preponderante, régimen de autorización administrativa, por un modelo basado en la declaración responsable del titular o prestador. De hecho, este último pasa a ser el régimen general para la apertura de establecimientos públicos, quedando el régimen de autorización sólo para supuestos específicos en los que, objetivamente, puede darse una mayor situación de riesgo.

Las actividades hosteleras y de restauración se encuentran recogidas en el ámbito de aplicación de esta Ley (Anexo punto 2.8)

Procedimiento para la apertura de establecimientos públicos

Artículo 9. Procedimiento de apertura mediante declaración responsable.

1. Para desarrollar cualquiera de las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la presente ley será necesaria la presentación, ante el ayuntamiento del municipio de que se trate, de una declaración responsable en la que, al menos, se indique la identidad del titular o prestador, ubicación física del establecimiento público, actividad recreativa o espectáculo público ofertado y manifieste bajo su exclusiva responsabilidad que se cumple con todos los requisitos técnicos y administrativos previstos en la normativa vigente para proceder a la apertura del local.

2. Junto a la declaración responsable citada en el apartado anterior se deberá aportar, como mínimo, la siguiente documentación:

a) Proyecto de obra y actividad conforme a la normativa vigente firmado por técnico competente y visado, si así procediere, por colegio profesional.

b) En su caso, copia de la declaración de impacto ambiental o de la resolución sobre la innecesariedad de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental, si la actividad se corresponde con alguno de los proyectos sometidos a evaluación ambiental.

c) Asimismo, en el supuesto de la ejecución de obras, se presentará certificado final de obras e instalaciones ejecutadas, firmados por técnico competente y visados, en su caso, por el colegio oficial correspondiente, acreditativo de la realización de las mismas conforme a la licencia. En el supuesto de que la implantación de la actividad no requiera la ejecución de ningún tipo de obras, se acompañará el proyecto o, en su caso, la memoria técnica de la actividad correspondiente.

(...)

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

a) Inclusión de la actividad de proyectos técnicos en el campo de la edificación 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 de elaboración de proyectos de edificación que realiza el interesado, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“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.”

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 12 de mayo de 2017. Se plantea frente a una resolución de 20 de abril de 2017.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

La reclamación se refiere a la falta de reconocimiento de competencia de un ingeniero agrónomo para la elaboración de un proyecto de reforma interior de un restaurante.

La LGUM en su Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. A fin de darles eficacia y alcance práctico, el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación» de la misma Ley regula la instrumentación de dichos principios.

De este modo, todas las actuaciones de la administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren, deben cumplir el principio de necesidad y proporcionalidad, el cual se concreta en el artículo 5 de la LGUM.

Dicho artículo exige² que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

La regulación de una profesión a través del requerimiento de una titulación determinada o de algún otro tipo de formación o habilitación, supone una barrera al acceso y el ejercicio de los profesionales. La imposición de reservas de actividad supone una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1³ de la Constitución Española y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio por lo que, en todo caso, deberá estar justificado según las consideraciones establecidas en la LGUM.

² **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

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.”

³ **Artículo 35.1.** Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”

Esta Secretaría entiende, tal y como lo ha expresado en los múltiples expedientes conocidos por ella sobre la elaboración de proyectos de edificación⁴, que la determinación de la competencia técnica (*técnico competente*) que permitiría establecer la reserva de actividad, ha de efectuarse en atención a las características intrínsecas del proyecto de que se trate, teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto concreto, de forma que la necesidad y proporcionalidad de requerir determinada titulación o determinadas titulaciones quede debidamente motivada y justificada conforme a la LGUM.

En el caso que nos ocupa, la Autoridad Municipal valora que el proyecto de reforma del restaurante, para seguir manteniendo este uso, presentado para *la obtención de licencia medioambiental y de obras*, debe ser elaborado por técnico competente, señalando expresamente que para este proyecto solo lo es un arquitecto o un arquitecto técnico, y por tanto no lo puede suscribir el interesado cuya titulación es la de ingeniero agrónomo.

Atendiendo al proyecto concreto, tanto la LOE como la propia LOFCE de la Generalidad Valenciana, recogen en su ámbito de aplicación, no solo las obras de nueva construcción sino también *“todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio”*. Parece cuestionable, pues, que la reforma de un restaurante para seguir siendo restaurante, entre en el ámbito de aplicación definido en este artículo.

En relación con las competencias de los profesionales técnicos, y en línea con la postura de esta Secretaría, cabe señalar la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, a propósito de las competencias de los profesionales técnicos, declara que si bien cabe *“la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a profesionales directamente concernidos, esta*

⁴ Otras reclamaciones del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:
[26.9 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)
[26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud](#)
[26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe evaluación edificios](#)

Otras reclamaciones del artículo 28 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:
[28.37 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)
[28.61 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos](#)
[28.77 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación Edificios \(Almería\)](#)

posibilidad debe ser valorada restrictivamente, ya que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”.

En este sentido, la norma más reciente relativa a la capacidad técnica de los ingenieros agrónomos es la Orden CIN 325/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de ingeniero agrónomo, y que señala en su artículo 3 que para la obtención del título de Master en Ingeniería Agronómica (licenciatura del reclamante) que habilite para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Agrónomo, el estudiante debe haber adquirido, entre otras, la *“Capacidad para diseñar, proyectar y ejecutar obras de infraestructura, los edificios, las instalaciones y los equipos necesarios para el desempeño eficiente de las actividades productivas”*, relativas a la empresa agroalimentaria.

Forma parte así de la formación del ingeniero agrónomo, la capacitación para la edificación, aunque aparece vinculada a la empresa agroalimentaria. Esta vinculación no debe interpretarse, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, de forma restrictiva, pudiendo considerarse que su formación les dota *“de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”*.

En consecuencia, la Autoridad municipal, a la hora de valorar la competencia técnica de alguien para la elaboración del proyecto técnico, debe hacerlo de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM, incluyendo a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de este tipo de trabajos, teniendo en cuenta, en todo caso, las condiciones del proyecto en conjunción con la capacitación del técnico firmante.

IV. CONCLUSIONES

La reserva de la actividad de elaboración de un proyecto de reforma interior de un restaurante, debe determinarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM, debiendo incluir a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de este tipo de trabajos, teniendo en cuenta, en todo caso, las condiciones del proyecto en conjunción con la capacitación del técnico firmante.

Madrid, 30 de mayo de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO