

RESUMEN

Actividades profesionales-Certificados técnicos. Licencia de apertura

Se ha presentado ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado información relativa a la posible existencia de obstáculos en el ámbito de la capacitación profesional para la firma de un certificado técnico de licencia de apertura de un local. El Ayuntamiento ante el que presenta la solicitud de apertura de un centro estético solicita la subsanación de un certificado técnico que lo acompaña, por entender que dicho certificado no está firmado por un técnico competente, en la medida en que el reclamante es un ingeniero técnico de obras públicas. De acuerdo con la solicitud de subsanación del Ayuntamiento, sólo serían técnicos competentes para firmar este tipo de documentos los ingenieros industriales, ingenieros industriales técnicos, arquitectos y arquitectos técnicos.

El informe de la Secretaria del Consejo para la Unidad de Mercado considera que la reserva de actividad de firma de certificados técnicos para la licencia de apertura debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM incluyendo a todos los profesionales capacitados según sus conocimientos técnicos para la elaboración y firma de los mismos.

El Ayuntamiento se ha pronunciado en términos similares entendiendo que la referencia al técnico competente para la redacción de un documento técnico ha de hacerse caso por caso y en atención, no sólo al proyecto o la documentación técnica aportada por dicho profesional, sino también al nivel de conocimientos específicos o capacitación técnica que pueda tener éste, debiéndose evitar exigir una determinada titulación para poder ejercer una actividad profesional sin que la misma esté sustentada en razones de necesidad y proporcionalidad.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



(28/1507)

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 9 de abril de 2015 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito en representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de acceso y ejercicio en el ámbito de la capacitación profesional para la firma de un certificado técnico de licencia de apertura de un local.

En un primer momento el escrito se presentó 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). Sin embargo, con fecha 13 de abril se presentó por parte del mismo interesado el desistimiento en la reclamación anterior, solicitando que la misma fuera reconducida al artículo 28 de la LGUM, y como tal es tenido en cuenta por esta Secretaría.

De acuerdo con la información aportada por el reclamante, el Ayuntamiento de Marbella solicita la subsanación de un certificado técnico para la licencia de apertura de un centro estético, por entender que dicho certificado no está firmado por un técnico competente, en la medida en que dicho técnico es un ingeniero técnico de obras públicas. De acuerdo con la solicitud de subsanación del Ayuntamiento, sólo serían técnicos competentes para firmar este tipo de documentos los ingenieros industriales, ingenieros industriales técnicos, arquitectos y arquitectos técnicos.

De acuerdo con el informante, el criterio del Ayuntamiento sería contrario a la LGUM, por imponer una reserva de actividad sin una justificación legal que lo ampare y sin motivar dicha resolución, actuando de forma no proporcionada, limitando el acceso y ejercicio a la actividad profesional.

II. MARCO NORMATIVO

Normativa municipal:

- Ordenanza reguladora de la intervención municipal en el inicio y ejercicio de actividades económicas



“Artículo 7. Modelos normalizados y documentación

(...)

2. En las actuaciones sometidas a declaración responsable o, en su caso, comunicación previa, se aportará la siguiente documentación:

a) Modelo normalizado de declaración responsable o, en su caso, de comunicación previa, debidamente cumplimentado.

b) Acreditación de la representación, en los casos en que proceda.

c) Copia del documento que acredite haber efectuado el pago de la tasa correspondiente.

d) Certificado técnico de cumplimiento de normativa urbanística y técnica, así como planos descriptivos del establecimiento.

(...)”

- Ordenanza municipal reguladora de las actividades sometidas a licencia y a otros medios de intervención municipal

“ANEXO I. DOCUMENTACIÓN TÉCNICA

(...)

2.-Trámite sujeto a licencia de instalación y apertura o funcionamiento.

A) para la obtención de la licencia de instalación se deberá presentar: proyecto Técnico, redactado y firmado por Técnico competente y visado por el Colegio Oficial correspondiente, en el que se incluya al menos la siguiente documentación: (...)”

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

a) Inclusión de la actividad 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 la emisión de certificados técnicos para obtener la licencia de instalación 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) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

1.- 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 entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

De este modo, hace extensible el principio de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren.

2.- El artículo 5¹ de la LGUM exige 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. El artículo 17 de la LGUM instrumentaliza la aplicación de estos principios al establecer que respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una autorización cuando esté

¹ **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.”



justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Por autorización se entiende cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio

3.- La regulación de una profesión a través del requerimiento de la posesión 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 claramente una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1² 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.

4.- La normativa vigente establece una reserva de actividad en favor de los "técnicos competentes". No obstante, las ordenanzas municipales no parecen exigir de manera concreta que el certificado técnico que acompaña a la licencia de instalación sea firmado por un colectivo específico.

5.- Esta Secretaría entiende, tal y como ha confirmado el Tribunal Supremo en múltiples sentencias³, que la referencia al "técnico competente" que se contiene en dicha disposición no puede interpretarse como el reconocimiento de un monopolio a favor de un determinado cuerpo profesional. En términos generales 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

² **“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.*”

³ Por ejemplo: Tribunal Supremo Sala 3^a, sec. 5^a, S 17-10-2003, rec. 8872/1999, Tribunal Supremo Sala 3^a, sec. 5^a, S 31-10-2003, rec. 4476/1999 o Tribunal Supremo Sala 3^a, sec. 5^a, S 3-12-2010, rec. 5467/2006.



conforme a la LGUM quede justificada. En este mismo sentido se ha pronunciado esta Secretaría en casos anteriores⁴. Además, a este respecto, cabría por ejemplo señalar que la regulación existente sobre los técnicos competentes para la realización de ciertas actividades relacionadas con edificios, como es la emisión de certificados de eficiencia energética, se regula de manera amplia sobre la base del criterio de capacidad e idoneidad⁵.

6.- En definitiva, la capacidad de un profesional para la elaboración y firma de los certificados técnicos que acompañan a la licencia de instalación debe valorarse según su competencia técnica. Los certificados de técnicos para la licencia de instalación verifican que se cumple la normativa urbanística y técnica. En este sentido, la reserva de actividad de firma de certificados técnicos, 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. Para la elaboración de este juicio debería tenerse en cuenta la motivación última de la licencia en la medida en que su solicitud se justifica de cara a asegurar la adecuación de la instalación a las normas de accesibilidad, seguridad, medioambiente y demás normativa aplicable en la materia.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES

⁴ Otras reclamaciones del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:

[26.8 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación](#)

[26.9 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)

[26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud](#)

Otras reclamaciones del artículo 28 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:

[28.30 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación](#)

[28.34 CUALIFICACIONES. Colegio licencias segunda ocupación](#)

[28.37 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)

⁵ Así, por ejemplo el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios establece en su artículo 1.3 "p) una definición de técnico competente que incluye aquel *que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la orden prevista en la disposición adicional cuarta.*"



La reserva de actividad de firma de certificados para la solicitud de licencias de instalación debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM incluyendo a todos los profesionales capacitados según sus conocimientos técnicos para la elaboración y firma de los mismos.

Una vez recibida la información en el marco de este procedimiento, esta Secretaría la remitió como punto de contacto especialmente interesado al punto de la Comunidad Autónoma de Andalucía que lo puso en conocimiento del Ayuntamiento de Marbella.

Se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento, que se pronuncia en términos similares a esta Secretaría, entendiéndose que la referencia al técnico competente para la redacción de un documento técnico ha de hacerse caso por caso y en atención, no sólo al proyecto o la documentación técnica aportada por dicho profesional, sino también al nivel de conocimientos específicos o capacitación técnica que pueda tener éste, debiéndose evitar exigir una determinada titulación para poder ejercer una actividad profesional sin que la misma esté sustentada en razones de necesidad y proporcionalidad.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 06 de mayo de 2015



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO