

RESUMEN (28)

ACTIVIDADES PROFESIONALES – Proyecto acondicionamiento de local (Melilla)

Un colegio profesional de Barcelona informa a esta Secretaría que, con motivo de la solicitud de una licencia de obra menor para el acondicionamiento de un local comercial destinado a zapatería en un centro comercial de Melilla, la Consejería de Fomento de esta Ciudad Autónoma ha considerado que el técnico que firmaba el proyecto (ingeniero técnico industrial) no era competente para hacerlo.

El informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado entiende que la reserva de actividad, en este caso concreto para la elaboración del “Proyecto de acondicionamiento de local comercial, dentro de centro comercial, destinado a zapatería”, debe determinarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/18003

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 23-01-2018, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de (...), en representación del Col·legi d'Enginyers Tècnics Industrials de Barcelona, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de las proyecciones técnicas, en concreto en el de los proyectos de acondicionamiento de locales comerciales en la Ciudad Autónoma de Melilla.

El interesado informa que con motivo de la solicitud de una *licencia de obra menor para el acondicionamiento de un local comercial destinado a zapatería en el Centro Comercial Parque Melilla*, la Consejería de Fomento de la Ciudad Autónoma de Melilla ha considerado que el técnico que firmaba el proyecto (ingeniero técnico industrial) no era técnico competente para hacerlo. Para conceder la licencia, la Consejería exige que el proyecto esté suscrito por un arquitecto o arquitecto técnico.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa 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:

(...)

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.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, 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 y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados

del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate.

(....)

- **Orden CIN/351/2009, 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 Técnico Industrial.**

Esta Orden detalla los requisitos de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Grado que habilitan para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial, y establece las capacidades que los estudiantes deben adquirir. Para el caso que nos ocupa, cabe señalar que entre estas capacidades se recoge la siguiente:

“Capacidad para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta orden, la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de: estructuras, equipos mecánicos, instalaciones energéticas, instalaciones eléctricas y electrónicas, instalaciones y plantas industriales y procesos de fabricación y automatización.

b) Normativa autonómica:

- **Reglamento regulador del procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas de obra menor por comunicación previa en la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME nº 5125 de 29.04.2014)¹**

Establece un régimen de licencia para las *obras menores*, que según el artículo 3 son las *“obras en interior de locales existentes con uso definido”*, especificando que se *“limita a las obras en el interior de todo tipo de locales existentes, con uso definido, sin modificar su uso, afectar a elementos estructurales, a las instalaciones de uso común de la edificación, ni instalaciones de gas o electricidad, a la distribución interior, a la tabiquería, ni variar el número de dependencias.”*

¹ Llama la atención la figura jurídica “licencia por comunicación previa” regulada en esta norma, dado que en virtud de lo establecido en el Anexo de la LGUM y en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “licencia” y “comunicación” aluden a regímenes de intervención distintos, el primero de intervención *ex ante* (el operador no puede iniciar su actividad hasta el pronunciamiento positivo de la autoridad competente), el segundo *ex post* (no ha de esperar el operador una reacción de la autoridad competente).

No figura expresamente la exigencia de una titulación profesional concreta, para la elaboración de los documentos técnicos que han de presentarse para obtener esta licencia por comunicación.

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

a) Inclusión de la actividad de elaboración de proyectos 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 elaboración de proyectos técnicos como el que constituye el objeto de este expediente 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 información a la luz de los principios de la LGUM.

El artículo 5² 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, y que sean proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

El artículo 17 de la LGUM instrumenta la aplicación de estos principios al establecer que, respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una

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.”

autorización cuando esté 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.

Requerir una titulación concreta o determinada formación o habilitación, supone una barrera al acceso y ejercicio de la actividad. En general, las reservas de actividad suponen una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1³ de la Constitución y un límite al acceso a una actividad económica y su ejercicio, por lo que, en todo caso, deberán estar justificadas según las consideraciones establecidas en la LGUM.

Esta Secretaría entiende, tal y como lo ha expresado en los múltiples expedientes conocidos por ella sobre la elaboración de proyectos de este tipo⁴, que la determinación de la competencia técnica 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.

Si bien la necesidad de exigir determinada capacitación profesional a quien firme los proyectos puede venir motivada por razones de seguridad pública, es preciso realizar el análisis de proporcionalidad, que debe relacionar la exigencia de capacitación o cualificación (en este caso arquitecto / arquitecto técnico) con la complejidad del proyecto (en este caso el concreto "Proyecto de

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.*"

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

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

[26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe evaluación edificios](#)

[26.63 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias municipales. Fuenlabrada](#)

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 \(Almería\)](#)

acondicionamiento de local comercial, en centro comercial, destinado a zapatería”).

De esta forma, esta Secretaría va en la línea de la jurisprudencia⁵ del Tribunal Supremo que, a propósito de las competencias de los profesionales técnicos, de forma reiterada señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial: *“aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a profesionales directamente concernidos, esta 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”*.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La reserva de actividad, en este caso concreto para elaboración del “Proyecto de acondicionamiento de local comercial, dentro de centro comercial, destinado a zapatería”, debe determinarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM.

Madrid, 27 de marzo 2018

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

⁵ SSTS de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (casación 1961 / 2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004), 24 de mayo de 2011 (casación 3997/2007)