

## RESUMEN (26)

### ACTIVIDADES PROFESIONALES – Proyecto demolición viviendas Villena

Se presenta en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación contra una comunicación del Ayuntamiento de Villena (Alicante), emitida en el marco de un procedimiento de *licencia de demolición de dos viviendas anexas situadas en Villena*, por la que se requiere nueva documentación al considerar que la persona que firmaba el proyecto (ingeniero técnico industrial) no era técnico competente para hacerlo. Para conceder la licencia, el Ayuntamiento exige que el proyecto esté suscrito por un arquitecto.

La Secretaría considera que en la medida en que las competencias técnicas (genéricas y específicas) adquiridas por los ingenieros técnicos industriales les capaciten para la redacción de proyectos de demolición de edificios, estos debieran considerarse competentes para tal objeto.

[Informe SECUM](#)



26/18023

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 21 de agosto de 2018, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (...), 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).

En concreto, el interesado reclama contra una comunicación del Ayuntamiento de Villena (Alicante), de fecha 9/8/2018, emitida en el marco de un procedimiento de *licencia de demolición de dos viviendas anexas situadas en Villena*, por la que se requiere nueva documentación al considerar que la persona que firmaba el proyecto (ingeniero técnico industrial) no era técnico competente para hacerlo. Para conceder la licencia, el Ayuntamiento exige que el proyecto esté suscrito por un arquitecto.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **a) Marco normativo estatal.**

En relación con la actividad de demolición de edificios no existe normativa estatal específica, si bien se encuentran referencias a esta actividad en lo relativo a seguridad y salud en obras de construcción (Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción) o en la normativa medioambiental que regula la producción y gestión de residuos en la construcción y demolición (Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición). Además, los procedimientos de trabajo y métodos para la demolición de cada elemento de la edificación se detallan en la Orden por la que se aprueba la norma tecnológica de la edificación NTE-ADV/1976, «Acondicionamiento del terreno desmontes: Vaciado».

Es importante señalar que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), regula los aspectos esenciales del proceso de edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio

de carácter permanente, público o privado, y destinado a determinados usos<sup>1</sup>. Y si bien es cierto que la demolición constituye una actividad *vinculada* a la edificación, la esencia propia de la actividad (demoler) hace que no sea relevante la consideración del *uso del edificio*, siendo este el criterio que aplica esta norma para la determinación de los técnicos competentes para la ejecución de proyectos vinculados a la edificación (artículos 4 y 10).

- **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) Marco normativo autonómico.**

Se encuentran referencias normativas a la actividad de demolición de edificaciones, tanto en el ámbito de la ordenación urbanística<sup>2</sup>, como en el medioambiental.

En relación con este último, recordar que el referido Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, de carácter básico, establece que determinados aspectos en

---

<sup>1</sup> **“Artículo 1. Objeto.**

*1. Esta Ley tiene por objeto regular en sus aspectos esenciales el proceso de la edificación, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, así como las garantías necesarias para el adecuado desarrollo del mismo, con el fin de asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la adecuada protección de los intereses de los usuarios. (...)*

**“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:*

*(...)*

<sup>2</sup> Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

materia de producción y gestión de residuos de demolición, deben ser regulados por la legislación específica que se apruebe por las Comunidades Autónomas. En este contexto hay que enmarcar el Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, de aprobación definitiva del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana

En la normativa referida no hay mención a los técnicos competentes para la ejecución de los proyectos vinculados a la demolición.

### **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 elaboración de proyectos técnicos -demolición de edificios- 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 21 de agosto de 2018. Se plantea frente a una comunicación del Alcalde de Villena de fecha 9 de agosto de 2018.

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 para la elaboración de proyectos técnicos –demolición de edificios– a los ingenieros técnicos industriales.

El artículo 5<sup>3</sup> 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 instrumenta la aplicación de estos principios al establecer que respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una 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.

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 al ejercicio de los profesionales. La imposición de reservas de actividad supone una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución 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.

En el caso que nos ocupa, la Autoridad municipal considera que un ingeniero técnico industrial no es competente para la elaboración de un proyecto de demolición de dos viviendas, motivando su postura en el uso del edificio a demoler, y siguiendo así el criterio que la LOE utiliza para la determinación de los técnicos competentes para la ejecución de los proyectos vinculados a la edificación. En este marco, la Autoridad municipal considera que, dado que el uso del edificio es residencial, solo serían técnicos competentes los arquitectos.

---

<sup>3</sup> **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.”*

Sin embargo ya se ha indicado que no hay una referencia explícita a la actividad de demolición en esta norma. Pero incluso considerando que sea una actividad vinculada a la edificación, la esencia de la misma (demoler) hace que el criterio del uso del edificio no sea relevante, siendo sin embargo significativa la referencia en la normativa a elementos directamente relacionados con la propia actividad como la producción y gestión de residuos, la seguridad y salud de los trabajadores o los procedimientos de trabajo y métodos para la demolición de cada elemento de la edificación. En las normas reguladoras de estos aspectos, no hay referencias explícitas a quiénes son los técnicos competentes para la elaboración de proyectos de demolición.

Esta Secretaría entiende, tal y como lo ha expresado en los múltiples expedientes<sup>4</sup> conocidos por ella sobre la elaboración de proyectos de vinculados a la edificación, que la determinación de la competencia técnica (técnico competente) que permitiría establecer en su caso 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.

Cabe señalar la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo estableciendo la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial<sup>5</sup>: *“Tales pronunciamientos confirman que las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente”*.

Asimismo, la competencia técnica podría entenderse en sentido más amplio, de forma que se considere que la adquisición de un conjunto de conocimientos genéricos puede proporcionar la capacitación necesaria para mantener dichos conocimientos permanentemente actualizados o incluso para adquirir nuevos

---

<sup>4</sup> Otras reclamaciones del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:

[26.125 ACTIVIDADES PROFESIONALES- Licencias derribo edificios - Erandio](#)

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

[26.15 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Estudios seguridad y salud](#)

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

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

<sup>5</sup> Por ejemplo: STS de 17-10-2003 (casación 8872/1999); STS de 31-10-2010 (casación 4476/1999); STS de 3-12-2010 (casación 5467/2006) y STS de 21-12-2010 (casación 1360/2008).

conocimientos relacionados o vinculados con las disciplinas genéricas cursadas.

En esta línea cabe señalar igualmente 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 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”*<sup>6</sup>.

En el caso que nos ocupa, en la medida en que las competencias técnicas (genéricas y específicas) adquiridas por ingenieros técnicos industriales les capacitan para la redacción de proyectos de demolición de edificios, estos debieran considerarse competentes para tal objeto.

#### **IV. CONCLUSIONES**

En la medida en que las competencias técnicas (genéricas y específicas) adquiridas por los ingenieros técnicos industriales les capacitan para la redacción de proyectos de demolición de edificios, estos debieran considerarse competentes para tal objeto.

Madrid, 4 de septiembre de 2018

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

---

<sup>6</sup> Entre otras SSTs de 24 de mayo de 2011 (casación 3997/2007); 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004).