



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20  
28071-MADRID

**INFORME Nº 25/2015, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE ... -Certificados Técnicos Licencias Urbanísticas)**

## **1. ANTECEDENTES**

Con fecha 27 de octubre de 2015, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, la SECUM) escrito formulado por D. (...) (en adelante el informante o el interesado), en nombre propio referido a la solicitud del Ayuntamiento de Nerja (Málaga) para la subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto en el informe técnico desfavorable del arquitecto municipal en el marco de un procedimiento de solicitud de licencia urbanística de obra mayor, consistente en la falta de competencia del firmante del proyecto por ostentar la titulación de Ingeniero Técnico de Obras Públicas y Graduado en Ingeniería Civil. Dicho escrito fue presentado 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, en lo sucesivo).

El mismo día 27 de octubre, la SECUM dio traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) de la solicitud y de toda la información que obra en el expediente, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM.

En el mencionado escrito se señala que en el trámite de concesión de licencia Urbanística de Obra Mayor para proyecto de edificación de nave, se le ha requerido subsanar deficiencia consistente en el falta de competencia del firmante del proyecto por ostentar titulación de Ingeniero Técnico de Obras Públicas y Graduado en Ingeniería Civil, sin que se le ofrezca posibilidad de recurso alguno. Contra esto se presenta recurso de queja aportando argumentos jurídicos y solicitando informe



jurídico. Señala asimismo que el proyecto trata exclusivamente de la obra civil contenedora de la actividad, que es un proyecto de edificación, no de instalaciones industriales. Trae a colación jurisprudencia en apoyo de sus argumentos sobre la capacidad de los ingenieros técnicos de obras públicas para realizar proyectos de naves (STS 28/02/2000 y STSJ Baleares 28/01/2005, tal y como se establece también en la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999 (artículo 10 en relación al 2) y en la Ley 12/1986 (art.1 y 2).

En concreto, según consta en el expediente, se trata de sacar una licencia municipal de obras mayores para una nave industrial, para lo cual se presenta un Proyecto de Edificación (básico y de ejecución) de una nave industrial para el establecimiento de una carpintería de madera con visado nº 53150060PC/1 de 16 de junio de 2015, por el que el Colegio de Ingenieros técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles de Andalucía Oriental redactado por el interesado

Por todo lo anterior solicita el informante que, conforme con lo expuesto, se considere trasladada la información sobre la actividad obstructiva del Excmo. Ayuntamiento de Nerja, por informes técnicos negativos de su técnico municipal, y haga lo necesario para que se reponga el libre acceso al desarrollo de su actividad profesional en menor plazo posible por perjudicar a su persona y a su cliente.

Con fecha 30 de octubre este punto de contacto trasladó escrito al Ayuntamiento de Nerja para conocer su parecer jurídico sobre el asunto mencionado y el pasado 14 de diciembre se recibió escrito de respuesta acompañado de informe jurídico emitido por la Secretaría General de ese Ayuntamiento.

## 2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

### 2.1. Normativa aplicable a las atribuciones profesionales: Ingenieros Técnicos

La Ley 12/1986, de 1 de abril, que regula las atribuciones profesionales, recoge en su Exposición de Motivos el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo *de que las atribuciones de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos serán plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y de los conocimientos de la técnica de su propia titulación y sin que, por tanto, puedan válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos universitarios.*



En esta línea, dispuso en su artículo 2 que, corresponde a los Ingenieros Técnicos, dentro de su respectiva especialidad...: a) 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.

Según establece el artículo 2 en su **apartado 2, la facultad de elaborar proyectos descrita en esa letra a), se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que, con arreglo a la expresada legislación, no precisen de proyecto arquitectónico**, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza.

De la lectura de estos preceptos se desprende que los ingenieros técnicos tienen la facultad de suscribir todos aquellos proyectos para cuya elaboración se encuentren capacitados en atención a la formación académica recibida, salvo cuando se trate de proyectar edificaciones que requieran proyecto arquitectónico o la intervención en edificios construidos cuando se produzca alteración de su configuración arquitectónica.

En cuanto al reconocimiento de la capacidad para proyectar de los ingenieros técnicos, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que viene a sostener el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial<sup>1</sup>. En este sentido, el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de febrero de 2012 proclamó que no puede partirse de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar en principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la del rechazo de la exclusividad, pues como la jurisprudencia ha declarado con reiteración 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

---

<sup>1</sup> Sentencias del TS 14 noviembre 2014; de 20 de febrero de 2012; de 21 de diciembre de 2010; de 10 noviembre 2008, 22 abril 2009 y 3 diciembre 2010.



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 definitiva, la jurisprudencia del Alto Tribunal viene siendo rotunda en rechazar el monopolio competencial a favor de una específica profesión técnica, reconociendo la posible competencia a todo título facultativo legalmente reconocido como tal, siempre que integre un nivel de conocimientos técnicos correspondiente a la naturaleza y envergadura de los proyectos realizados sobre la materia atinente a su especialidad, dependiendo la competencia de cada rama de Ingeniería, de la capacidad técnica real conforme a los estudios emanados de su titulación para el desempeño de las funciones propias de la misma.

## **2.2. Normativa reguladora de la Ordenación de la Edificación**

### **2.2.1. Normativa estatal**

En lo que se refiere al marco legal regulador en materia de edificación, la **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación** (en adelante, LOE), define en su artículo 10 la figura del proyectista como el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto, añadiendo en su apartado 2 que 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, esto es un uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Asimismo, establece que 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, esto es un uso aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación 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. Y cuando



el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, esto las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores 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, siguiéndose idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del art. 2 de esta Ley.

De acuerdo con el artículo 2.2 de la LOE, tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4 de esta misma Ley<sup>2</sup>, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, 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.

c) Obras -que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico; regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Ha de indicarse al respecto que, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia de atribuciones profesionales, la aplicación del mencionado artículo 10.2 de la LOE ha de ser realizada de forma limitada y restrictiva, en la medida en que supone una reserva legal de una actividad a un

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 4 de la LOE, el proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras, en el que habrá de justificarse técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados.



colectivo determinado y, en tal caso, una limitación al derecho de libre elección de la profesión y oficio recogido en el artículo 35.1 de la Constitución Española<sup>3</sup>.

### 2.2.2. Normativa autonómica

La LOE constituye un marco legislativo básico a partir del cual las Comunidades Autónomas pueden desarrollar aquellos aspectos que la propia Ley determina y aquellos otros que, dentro del marco de sus competencias, tengan asignadas.

En cuanto a la regulación sobre esta materia por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía destacar la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Este Reglamento tiene por objeto el desarrollo de los Títulos VI y VII de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, estableciendo la regulación de los instrumentos que habilitan la actividad administrativa en materia de disciplina urbanística: la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, la inspección urbanística, las medidas de protección de la legalidad y, en su caso, las que resulten pertinentes para la restauración de la realidad física alterada y el régimen de infracciones urbanísticas y sus sanciones.

Este cuerpo normativo no establece referencia alguna sobre las titulaciones necesarias para llevar a cabo los proyectos presentados ante la Administración competente para la obtención de las correspondientes licencias urbanísticas, básicamente hacen referencia a que el proyecto sea llevado a cabo por “facultativo competente” o “técnico competente”, artículo 13. 1 a) y c) respectivamente.

#### *Artículo 6 Objeto y alcance de la licencia urbanística*

*1. Constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente. Para ello, la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:*

---

<sup>3</sup> Según el artículo 35.1 de la CE “ 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”.



*a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.*

*b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:*

*1.º Condiciones de parcelación.*

*2.º Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.*

*3.º Alineaciones y rasantes.*

*4.º Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.*

*5.º Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.*

*6.º Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.*

*c) La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.*

*d) La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.*

*2. En los términos previstos en la normativa sectorial, la actuación municipal se extenderá, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.2.*

*3. La intervención municipal en los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras Administraciones públicas respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen, conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento.*

### *Artículo 13 Inicio del procedimiento*

*1. El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas se iniciará mediante presentación de solicitud dirigida al Ayuntamiento acompañada de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto. En particular:*



*a) La solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y del subsuelo que se pretenden realizar. Identificándose en la misma tanto al promotor como a los técnicos intervinientes en el proyecto y, en su caso, a la dirección facultativa y al técnico coordinador de seguridad y salud. A estos efectos las solicitudes deben adjuntar un proyecto técnico, suscrito por facultativo competente, con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial.*

*Para el otorgamiento de licencias que tengan por objeto la ejecución de obras de edificación será suficiente la presentación de proyecto básico, pero no podrá iniciarse la ejecución de la obra sin la aportación previa de un proyecto de ejecución debidamente visado por el Colegio profesional correspondiente cuando así lo exija la normativa estatal.*

*Cuando no sea exigible un proyecto técnico, las solicitudes se acompañarán de una memoria descriptiva y gráfica que defina las características generales de su objeto y del inmueble en el que se pretenda llevar a cabo.*

*b) Las solicitudes que tengan por objeto construcciones o instalaciones de nueva planta así como ampliaciones de las mismas, deben indicar su destino, que debe ser conforme a las características de la construcción o instalación.*

*c) La solicitud de licencia de parcelación debe adjuntar un proyecto de parcelación suscrito por técnico competente, que incluirá planos georreferenciados a escala adecuada de la situación y superficie de los terrenos afectados por la alteración y de las fincas y parcelas iniciales y resultantes, así como su identificación catastral y registral, y las condiciones urbanísticas vigentes.*

*d) Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros.*

*Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio*





*profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida.*

*e) Para actuaciones en suelo no urbanizable, la solicitud debe identificar suficientemente el inmueble objeto de los actos sujetos a licencia, mediante su referencia catastral y número de finca registral. Ello sin perjuicio de la previa aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación, según corresponda, cuando las actuaciones tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el artículo 52.1.B.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, o las Actuaciones de Interés Público previstas en el artículo 52.1.C) de la misma Ley, debiendo solicitarse la licencia en el plazo máximo de un año a partir de dicha aprobación.*

*2. A la solicitud se acompañarán además, las autorizaciones e informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Los Ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las autorizaciones e informes sectoriales preceptivos que deban otorgar otras Administraciones públicas.*

*Asimismo, cuando el acto suponga ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de este. No podrán otorgarse licencias condicionadas a la futura obtención de las mismas.*

*3. Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias y mediante Ordenanza Municipal, podrán determinar cualquier otra documentación que deba acompañar a las solicitudes de licencia, así como aprobar modelos normalizados de solicitud de licencia urbanística para facilitar a los interesados la aportación de los datos y la documentación requerida. Se procurará igualmente su puesta a disposición a través de las tecnologías de la sociedad de la información.*

En cuanto a esta última previsión sobre la competencia de las autoridades locales, no se dispone de la ordenanza municipal sobre licencias de obras del Ayuntamiento de Nerja.



### 3. POSICIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA SOBRE LAS RESERVAS DE ACTIVIDAD

Se considera de interés a este respecto, poner en valor la posición crítica que las Autoridades de defensa de la competencia vienen manteniendo en relación con situaciones que puedan constituir una reserva de actividad a favor de determinados profesionales o colectivos, por sus evidentes efectos negativos sobre la libre competencia, al establecer limitaciones en la oferta de servicios en el mercado, que sólo bajo excepcionales circunstancias podrían estar justificadas.

Así se desprende de las numerosas actuaciones desarrolladas por las Autoridades de competencia (nacional, extinto Tribunal de Defensa de la Competencia “TDC” o el Consejo de la también extinta Comisión Nacional de la Competencia “CNC” actualmente integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia “CNMC” como autonómicas, ADCA (Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA), entre otras, y tanto desde la óptica de promoción de la competencia a través de los estudios e informes elaborados sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, realizando un exhaustivo análisis de este sector con el fin de mejorar las condiciones de competencia en el mismo <sup>4</sup>, y desde el punto de vista de defensa de la competencia mediante la instrucción de expedientes sancionadores en este ámbito<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Se aconseja la consulta de los siguientes informes:

- Informe sobre el proyecto normativo 110/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, de noviembre de 2013 (CNMC)
- Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, de 18 de abril de 2012 (CNC)
- Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas, de 2010 (CNC)
- Informe 06/09 denominado “Informe sobre Promoción de la Competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 2009 (CDCA)
- Informe sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, de 2008 (CNC)
- Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España, de 1992 (TDC)

El contenido íntegro de todos los documentos citados de la CNMC, CNC y del TDC se encuentran publicados en la página Web de la CNMC: <http://www.cnmc.es/>. Por su parte, el informe mencionado del CDCA se encuentra disponible en la página Web de la ADCA: <http://web.adca.junta-andalucia.es/>

<sup>5</sup> Véanse, entre otras, las Resoluciones del CDCA en la presente materia: Resolución S/08/2012, del CDCA, de fecha 15 de marzo de 2012, en el Expte. COLEGIO DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE SEVILLA; Resolución S/09/2014, del CDCA, de fecha 12 de marzo de 2012, Expte. COAS Y CACOA; Resolución S/02/2012, del CDCA, de fecha 6 de febrero de 2012, Expte. CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS; o la Resolución S/03/2012, de fecha 6 de febrero de 2012 (Expte. Delegación Provincial de Córdoba de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia). El contenido íntegro de las mencionadas Resoluciones pueden consultarse en el siguiente enlace: <http://web.adca.junta-andalucia.es/defensa-de-la->



Asimismo, conviene recordar que la utilización o interpretación del término “técnico competente” no ha estado exenta de ciertas controversias en las Administraciones Públicas, precisamente ante la falta de concreción en la legislación española sobre el concepto de técnico competente y sobre las atribuciones profesionales de las diferentes titulaciones técnicas. Lo que ha motivado con frecuencia que tales conflictos se hayan resuelto en sede judicial, existiendo multitud de sentencias y líneas jurisdiccionales, cuya doctrina no ha sido uniforme.

Así se recoge en la Resolución S/02/2012, del CDCA, sobre el asunto “Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos”, cuando señala que “(...) la continua utilización de expresiones como “el técnico competente” ha dado lugar a una gran litigiosidad en la materia, que se ha interpretado en sede judicial como una evidente voluntad del legislador de no establecer un monopolio o exclusividad a favor de un determinado profesional permitiendo la intervención de toda profesión titulada que garantice la formación técnica necesaria para la realización de un proyecto.”.

En esta misma línea, el CDCA en su Resolución S/09/2014, de fecha 12 de marzo de 2012, sobre el Expte. COAS Y CACOA, hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, en su fundamento de derecho séptimo, donde el más alto Tribunal pone de manifiesto que la jurisprudencia de esa Sala, relativa a las competencias de las profesiones tituladas, de forma reiterada señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Esta doctrina jurisprudencial es coincidente con la doctrina recaída sobre la presente materia por las Autoridades de competencia.

#### **4. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de

---

[competencia/expedientes-y-resoluciones](#)



mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que:

*“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.”*

En el caso que nos ocupa, la actividad de elaboración de proyectos técnicos para obtener las licencias de obras constituye una actividad económica a la que le resulta de aplicación la LGUM<sup>6</sup>.

La LGUM, en su artículo 9, establece la obligación de todas las autoridades competentes (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) de velar por el cumplimiento de los principios inspiradores de la unidad de mercado (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación. En particular, su apartado 2 impone de forma explícita el deber de garantizar el cumplimiento de estos principios en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas y en los requisitos para su otorgamiento; en los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones y procedimientos asociados a los mismos; así como en cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos, entre otros.

En este sentido, la aplicación de los principios recogidos en la LGUM vincula a

---

<sup>6</sup> Todo ello, sin perjuicio de que la regulación de los servicios profesionales, y por tanto de este tipo de restricciones al acceso basadas en la cualificación se encuentren sometidas en un futuro próximo a un marco regulador específico, en el que, partiendo de la aplicación de los mismos principios contenidos en la LGUM (principios de buena regulación económica en aras de la libertad de acceso y libertad de ejercicio de toda actividad profesional y profesión; igualdad de trato y no discriminación; y el de eficacia en todo el territorio nacional), trate de resolver y eliminar los problemas que se vienen suscitando en esta materia por la creación de reservas de actividad hacia determinados colectivos a través de la definición de técnico competente a discrecionalidad de las Administraciones Públicas, que son una importante fuente de litigiosidad, que acaban resolviéndose caso por caso por los Tribunales.



todas las actuaciones o actos de la Administración mediante las que se establezca una limitación al acceso y ejercicio de una actividad económica, y en cualquier caso, a los requisitos que se exijan para el acceso o ejercicio, con independencia del procedimiento de intervención administrativa en el que se encuentren insertos, ya sea licencias, autorizaciones, declaraciones responsables, etc.

El artículo 5 de la LGUM, por su parte, requiere que los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia del cumplimiento de requisitos para su desarrollo impuestos por las autoridades competentes en el ejercicio de sus respectivas competencias deberán estar motivados 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<sup>7</sup>. Además, deberán ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, de tal manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Es necesario analizar si la exigencia por parte de la Autoridad local, de una concreta titulación académica o cualificación al proyectista que redacte y suscriba los proyectos, para la obtención de las correspondientes licencias, se adecúa a los principios recogidos en la LGUM. Especialmente a los de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la misma, tal y como ha venido insistiendo la SECUM en sus múltiples informes emitidos sobre asuntos similares en materia de atribuciones profesionales<sup>8</sup>. A este respecto, y tal como ha señalado la SECUM<sup>9</sup>,

---

<sup>7</sup> Según el cual, se entiende como "Razón imperiosa de interés general" la 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 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.

<sup>8</sup> Otras reclamaciones en el marco del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales se encuentran disponibles en los siguientes enlaces:

26.8 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación:

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

26.9 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2:

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Cualificacionprofesionalcertificadoshabitabilidad26.pdf>

26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud:

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/CUALIFICACIONESestudiosseguridadysalud26.pdf>

Por su parte, los procedimientos de información derivados del artículo 28 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales hasta la fecha del presente informe son los que a continuación se relacionan:

28.30 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación:

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/CUALIFICACIONEScolegiolicenciassegundaocupacion1.pdf>

28.34 CUALIFICACIONES. Colegio licencias segunda ocupación:

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

28.37 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2:

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/CUALIFICACIONESLicenciassegundaocupacion3.pdf>

28.45. ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos:

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



hay que partir de la premisa de que la imposición de reservas de actividad supone claramente una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 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.

En este sentido, y atendiendo a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>10</sup>, la competencia de los profesionales técnicos no puede interpretarse de forma restrictiva a favor de una específica profesión técnica y aun cuando quepa la posibilidad de que una actividad en concreto pueda atribuirse, por su especificidad, a las profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, dado que la regla general es la del rechazo de esa exclusividad pues como se recoge en numerosas sentencias del Alto Tribunal la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, dado 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. Así pues, no se pueden reservar por principio, ámbitos excluyentes a una profesión, de modo tal que en las actuaciones profesionales concretas no es contrario a derecho que se solapen unas profesiones y otras, ya que los respectivos profesionales pueden intervenir dependiendo de los conocimientos técnicos que posean.

Visto lo anterior, por lo que se refiere al caso concreto, se trataría de determinar si está justificado o no a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, el requerimiento de subsanación efectuado por el Ayuntamiento de Nerja al promotor del proyecto de construcción de nave industrial en polígono industrial del citado municipio por entender ese Ayuntamiento *“que la documentación aportada viene redactada por un Ingeniero Técnico de Obra Pública que según la Ley de Ordenación de la Edificación vigente carecería de habilitación profesional para obras de esa envergadura”*.

---

<sup>9</sup> Informe 28.45 Actividades Profesionales. Certificados Técnicos.

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

<sup>10</sup> Sentencias del TS 14 noviembre 2014; de 20 de febrero de 2012; de 21 de diciembre de 2010; de 10 noviembre 2008, 22 abril 2009 y 3 diciembre 2010.



Para avalar dicho requerimiento se solicitó informe del Colegio Profesional de Arquitectos de Málaga sobre la competencia profesional de los Ingenieros Técnicos de Obra Pública para proyectar naves industriales así como la competencia de Ingenieros Técnicos Industriales para la reforma de locales comerciales, llegando a la conclusión en ambos casos que el profesional competente para llevar a cabo los citados trabajos sería el Arquitecto.

Tal y como ya se ha expuesto con anterioridad y en los numerosos expedientes tramitados sobre esta materia, la regulación sobre ordenación de la edificación sólo establece una reserva de actividad para los arquitectos en el caso de obras cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural. Para el resto de usos los profesionales capacitados para firmar los proyectos de obras serían tanto los arquitectos como los arquitectos técnicos además de ingenieros e ingenieros técnicos

Asimismo, y de acuerdo con la regulación existente en la materia y la reiterada jurisprudencia, los ingenieros técnicos tienen la facultad de suscribir todos aquellos proyectos para cuya elaboración se encuentren capacitados en atención a la formación académica recibida, salvo cuando se trate de proyectar edificaciones que requieran proyecto arquitectónico o la intervención en edificios construidos cuando se produzca alteración de su configuración arquitectónica.

En el caso que nos ocupa no existen elementos que permitan constatar que la nave industrial que se pretende construir constituye una edificación que requiere un proyecto arquitectónico, o que se pretenda llevar a cabo una intervención que constituya una alteración de la configuración arquitectónica de un edificio ya construido (que supongan una intervención total o parcial que produzca una variación esencial de la composición general exterior, volumetría, en el conjunto del sistema estructural o tenga por objeto cambiar los usos característicos del edificio), que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de una determinada titulación. Es más, en este caso no se han mencionan en ningún momento parámetros o características concretas del proyecto que permitan calibrar esta cuestión por lo que no pueden encontrarse razones que justifiquen la necesidad de que este proyecto sea realizado por un profesional de una titulación concreta, que para este caso y según sugiere en su informe el Colegio de Arquitectos de Málaga, sólo podría ser la de arquitecto.

Habiéndose informado de esta cuestión al Ayuntamiento de Nerja tal y como se ha



puesto de relieve en el apartado 1 de este documento, se ha recibido informe jurídico al respecto que se adjunta y del que cabe extraer en términos literales el apartado de conclusiones:

*“En conclusión, de acuerdo con los fundamentos de derecho expuestos, y analizada la doctrina jurisprudencial, desde el punto de vista jurídico se informa lo siguiente:*

*1. Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1. b) en relación con el artículo 10.2. a) de la Ley 3 81/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la titulación requerida para la redacción de un proyecto de edificación cuyo uso principal sea el industrial será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto; no obstante, vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.*

*2. Si bien, en relación al último inciso del apartado anterior, la jurisprudencia se ha venido pronunciando al respecto en el siguiente sentido: debe analizarse caso por caso, sin que se haya pronunciado la jurisprudencia en técnicos generales sobre las competencias que corresponden a los arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos de obras públicas, rechazando todo monopolio competencia] a favor de una profesión técnica superior predeterminada, debiendo admitirse, con carácter general, la realización de una actividad a todas aquellas profesiones cuyo título garantice los conocimientos técnicos necesarios.*

*3. El proyecto de edificación que se presente ante este Ayuntamiento visado por el correspondiente colegio profesional, acreditará frente a esta Administración Municipal, la habilitación profesional del técnico redactor del proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo J 4.3 del RDUA, no siendo el Ayuntamiento el competente para determinar si el técnico ostenta la habilitación necesaria para la redacción del correspondiente proyecto.*

*4. Por esta Secretaria General se recomienda a la Sra. Alcaldesa que formule requerimiento al Arquitecto Municipal para que proceda a informar técnicamente el referido proyecto al objeto de otorgar o, en su caso, denegar, la licencia de obra solicitada”*





Como consecuencia de lo anterior, el pasado 9 de diciembre de 2015 se dictó providencia de alcaldía en la que se dispone lo siguiente:

*“Por todo ello, DISPONGO:*

*PRIMERO. Se emita informe técnico por el Arquitecto Municipal sobre la licencia urbanística solicitada por D. José María Ortega Bobadilla en fecha 17 de junio de 20 15 (NRE 9.744), pronunciándose únicamente sobre si el proyecto se ajusta técnicamente a la ordenación urbanística vigente.*

*SEGUNDO. Notificar el presente requerimiento al Arquitecto Municipal.*

*TERCERO. Remitir a la Agencia de Defensa de la Competencia el presente requerimiento junto con el informe jurídico emitido por la Secretaria General de este Ayuntamiento.”*

## 5. CONCLUSIONES

1. Tal como viene sosteniendo la SCUM así como esta Agencia en numerosos asuntos relacionados con la presente materia, la exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad económica, como en este caso, el requerimiento de subsanación por negar la capacidad a un titulado concreto, ingeniero técnico de obra pública, para firma de proyectos de obra de construcción de nave industrial, en el marco de los procedimientos de licencia de obra, constituye una restricción de acceso y de ejercicio de 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 constituir una restricción a la competencia.
2. En este supuesto concreto, esta restricción no se encuentra motivada 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 lo que se considera que vulneraría los principios establecidos en la LGUM al vincular la misma a una titulación o a titulaciones concretas en vez de analizar el caso en función de la capacitación técnica del profesional que suscribe el proyecto de obras.



3. Habiéndose informado de esta cuestión al Ayuntamiento de Nerja, esa entidad ha emitido su parecer en escrito de fecha 9 de diciembre de 2015 que se adjunta, en el que manifiesta un criterio similar al señalado anteriormente.

En Sevilla, a 21 de diciembre de 2015

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA