



MINISTERIO
DE ECONOMÍA, INDUSTRIA
Y COMPETITIVIDAD

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE UNIDAD DE MERCADO,
MEJORA DE LA REGULACIÓN Y COMPETENCIA

19 FEB 2018

SALIDA Nº 1800006310...

SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A
LA EMPRESA

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA

Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado

N/REF: 28/17022

ASUNTO: 28/17022-M Proyectos demolición edificios- Berja (Almería)

DESTINATARIO: D. Francisco Lores Llamas

DOMICILIO: Plaza Dalías. Edificio Celulosa III 3º OF. 20

04007 ALMERIA

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 13-11-2017, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de D. Francisco Lores Llamas, decano del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Almería, 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 los proyectos de demolición de edificios.

En concreto el interesado informa sobre una Cédula de requerimiento de documentación del Ayuntamiento de Berja (Almería), de fecha 02/06/2017, emitida en el marco de un procedimiento de licencia de demolición de vivienda individual sita en su municipio, que establece que un ingeniero técnico industrial no es competente para la elaboración del correspondiente Proyecto de demolición.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa estatal:

En relación a 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), y se detallan los procedimientos de trabajo y métodos para la demolición de cada elemento de la edificación en la Orden por la que se aprueba la norma tecnológica de la edificación NTE-ADV/1976, «Acondicionamiento del terreno desmontes: Vaciado».

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

“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:

(...)”

Las edificaciones precisan de proyecto, de acuerdo con los términos del **artículo 4** de esta Ley, y la figura del proyectista se regula específicamente en el **artículo 10**. La titulación académica y profesional para la redacción de los proyectos se relaciona con el uso del edificio.

La demolición constituye una actividad vinculada al proceso de edificación, pero dada la esencia de la propia actividad (la demolición), no parece relevante entrar en considerar el *uso* del edificio objeto de demolición, siendo este criterio (el uso del edificio) el que esta Ley aplica para la determinación de los competentes para la ejecución de los proyectos vinculados a la edificación.

- **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. Andalucía

Se encuentran referencias normativas a la actividad de demolición de edificaciones, tanto en el área de la Ordenación Urbanística¹, como en el área 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 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 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

En la normativa referida no hay mención a los 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 de proyección (demolición de edificios) 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.”

¹ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La actividad de elaboración de proyectos técnicos- demolición de edificios- sobre la que informa el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Almería, 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.

La información se refiere a la falta de reconocimiento de competencia para la elaboración de proyectos técnicos –demolición de edificios– a los peritos e ingenieros técnicos industriales.

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, 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.

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.”

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

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 conocidos por ella sobre la elaboración de proyectos de vinculados a la edificación³, 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

³ Entre otros [26.8 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación](#)
[26.15 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Estudios seguridad y salud](#)
[26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe evaluación edificios](#)
[28.30 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación](#)

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 competencial⁴: *“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 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”*⁵.

En el caso que nos ocupa, en la medida en que las competencias técnicas (genéricas y específicas) adquiridas por los Peritos o Ingenieros Técnicos

⁴ Entre otras las 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), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006).

⁵ Entre otras SSTs de 24 de mayo de 2011 (casación 3997/2007); 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004).

Industriales les capaciten para la redacción de proyectos de demolición de edificios, estos debieran considerarse competentes para tal objeto.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

En la medida en que las competencias técnicas (genéricas y específicas) adquiridas por los Peritos o Ingenieros Técnicos Industriales les capaciten para la redacción de proyectos de demolición de edificios, estos debieran considerarse competentes para tal objeto.

La Autoridad municipal (Ayuntamiento de Berja) ha remitido un Informe a esta Secretaría reiterando la postura mantenida en la Cédula de requerimiento de información.

Madrid, 19 de febrero de 2018



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

