

RESUMEN (26)

ACTIVIDADES PROFESIONALES: Proyecto Técnico Piscina Alicante

Se ha presentado en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación contra el escrito del Ayuntamiento de Albufera (Alicante), por el que notifica la no aceptación de un proyecto de construcción de piscina redactado por un ingeniero técnico industrial, en el marco de una solicitud de licencia para realizar dicha obra.

La reserva de actividad para la elaboración de proyectos técnicos de piscinas, debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM.

En la medida en que las competencias técnicas adquiridas por un ingeniero técnico industrial u otro profesional les capaciten para la redacción y ejecución de este tipo de proyectos, éstos deberían considerarse competentes para tal objeto.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



26/19024

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de abril de 2019, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de [...], 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).

El reclamante entiende que la no aceptación por parte del Ayuntamiento de Albuera (Alicante), de un proyecto de construcción de piscina redactado por él mismo en calidad de ingeniero técnico industrial, en el marco de una solicitud de licencia para realizar dicha obra, vulnera sus derechos e intereses legítimos.

El Ayuntamiento justifica su decisión en que la piscina estará ubicada en la parcela de un suelo residencial y conlleva la realización de obras de excavación, desagües y conexión al alcantarillado, instalación de cuadros eléctricos e hidráulicos, etc., que van más allá de las competencias de un ingeniero técnico industrial.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

- **LEY 38/1999 de Ordenación de la Edificación (LOE)**

Esta norma clasifica los edificios y atribuye la competencia sobre su proyección y ejecución de obra en función de su uso, correspondiendo a los arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores los de uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural (artículos 2, 12 y 13)

- **Código Técnico de la Edificación**

Por su parte, el Código Técnico de la Edificación establece las exigencias básicas que deben cumplirse en los edificios en relación con los requisitos

básicos relativos a la seguridad y a la habitabilidad¹. Reproduce literalmente lo señalado en el artículo 2 de la LOE, excluyendo también de su ámbito de aplicación a las obras de edificación de nueva construcción de sencillez técnica y escasa entidad constructiva, que no tengan carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnicos y sanitarios que deben reunir las piscinas

Norma de carácter básico que establece los criterios técnicos-sanitarios mínimos de la normativa de piscinas² en el ámbito nacional, con el fin de proteger la salud de los usuarios.

Diferencia asimismo las piscinas de uso público y uso privado, destinadas únicamente a la familia e invitados del propietario u ocupante, incluyendo el uso relacionado con el alquiler de casas de uso familiar (artículo 2). En relación con el uso privado distingue dos tipos: (3A) piscinas de comunidades de propietarios, casas rurales o de agroturismo, colegios mayores y similares; y (3B) piscinas unifamiliares.

La norma determina su ámbito de aplicación (artículo 3)³ que se extiende a cualquier piscina de uso público. Las piscinas privadas definidas en el grupo (3A) deberán cumplir también una serie de artículos de este Real Decreto. Sin embargo, las piscinas privadas unifamiliares únicamente deben cumplir el artículo 13 referido a situaciones de incidencia que puedan ocurrir en el uso de la piscina (ahogamientos, lesiones, quemaduras, etc.).

Por tanto, el artículo 5⁴ que obliga a los proyectos de construcción de piscinas a someterse al Código Técnico de la Edificación aprobado por Real Decreto

¹ Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación

² El artículo 2.1 define como piscina: *“Instalación formada por un vaso o un conjunto de vasos destinados al baño, al uso recreativo, entrenamiento deportivo o terapéutico, así como las construcciones complementarias y servicios necesarios para garantizar su funcionamiento”*

³ Artículo 3. Ámbito de aplicación.

“1. Este real decreto se aplicará a cualquier piscina de uso público instalada en el territorio español o bajo bandera española.

2. En el caso de las piscinas de uso privado de tipo 3A deberán cumplir, como mínimo, lo dispuesto en los artículos 5, 6, 7, 10, 13 y 14.d), e) y f). La autoridad competente podrá exigir el cumplimiento de las restantes disposiciones de este real decreto; en tal caso, deberá comunicarlo al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad antes de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de este real decreto.

3. Para las piscinas de uso privado de tipo 3B deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 13.

4. [...]”.

⁴ Artículo 5. Características de la piscina.

314/2006, de 17 de marzo, al amparo de lo dispuesto en la disposición final segunda de la LOE, no es de aplicación a las piscinas objeto de este informe.

Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e Ingenieros técnicos (Ley de atribuciones).

Esta Ley faculta a los ingenieros técnicos para realizar, dentro de su respectiva especialidad, la redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción e instalación de bienes muebles e inmuebles, siempre que no precisen proyecto arquitectónico ni supongan la alteración de la configuración arquitectónica de edificios⁵.

A los efectos previstos en esta Ley, se considera especialidad cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, que en lo que se refiere a los ingenieros técnicos les reconoce como competentes para la construcción e instalación de industrias en las ramas de mecánica, electricidad, química y textil.

- **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.**

1. "Todo nuevo proyecto de construcción de una piscina o de modificación constructiva del vaso, que se inicie a partir de la entrada en vigor de esta norma, deberá seguir lo dispuesto en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación y en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. Además se regirá por cualquier otra legislación y norma que le fuera de aplicación".

⁵Artículo segundo.

"1. Corresponden a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales:

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.

b) La dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero".

[...].

2. [...].

La facultad de elaborar proyectos descrita en el párrafo 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 construidas 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."

Esta Orden recoge los requisitos mínimos de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Grado que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial⁶.

Los planes de estudio incluyen módulos relacionados con el conocimiento de los principios básicos de la mecánica de fluidos y su aplicación a la resolución de problemas en el campo de la ingeniería, así como el cálculo de tuberías, canales y sistemas de fluidos.

b) Marco normativo autonómico.

- **Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana.**

Esta ley tiene por objeto la ordenación de la actividad urbanística, en cuyo cuerpo normativo no se establece restricción alguna sobre las titulaciones necesarias para llevar a cabo los proyectos presentados ante la Administración competente para la obtención de las correspondientes licencias urbanísticas.

- **Decreto 85/2018, de 22 de junio, del Consell, por el que se establecen los criterios higiénico-sanitarios aplicables a las piscinas de uso público.**

Este Decreto regula las condiciones sanitarias que deben reunir las piscinas de uso público de la Comunidad Valenciana (artículo 2), por lo que quedan excluidas de su ámbito de aplicación las piscinas de uso privado.

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

a) Inclusión de la actividad de proyección de piscinas 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

⁶ Entre las Competencias que los estudiantes deben adquirir están:

“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.

Capacidad para la dirección, de las actividades objeto de los proyectos de ingeniería descritos en el epígrafe anterior”.

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, en este caso de piscinas, 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 9 de abril de 2019. Se plantea frente a una resolución del Ayuntamiento de Albufera (Alicante), de fecha 25 de marzo de 2019.

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.

El objeto de este informe es analizar si la no aceptación de un ingeniero técnico industrial como profesional competente para la redacción de un proyecto de construcción de una piscina privada unifamiliar, es compatible con la LGUM.

Esta Secretaría ha elaborado informes de valoración en numerosos expedientes relacionados con la reserva de actividad a favor de determinados profesionales para la elaboración de certificados y proyectos técnicos⁷. Por tanto, el análisis será, salvando las especificidades del caso, similar a los antecedentes mencionados.

⁷ Otras reclamaciones del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales:

[26.0042 ACTIVIDADES PROFESIONALES: Informes técnicos. Piscinas](#)

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

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

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

[26.165 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación de Edificios-Valencia](#)

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

[28.0068 ACTIVIDADES PROFESIONALES: Informes Técnicos. Piscinas](#)

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

[28.61 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos](#)

[28.77 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación Edificios \(Almería\)](#)

[28.102 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Proyecto acondicionamiento de local \(Melilla\)](#)

La LGUM en su Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

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

El artículo 5⁸ de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda 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.

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM instrumenta la aplicación de este principio 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 el ejercicio de los profesionales. La imposición de reservas de actividad constituye una excepción a la libertad de elección de

⁸ **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.”

profesión proclamada en el artículo 35.1⁹ 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.

Esta Secretaría entiende, tal y como se ha pronunciado en los múltiples expedientes referidos, que la determinación de la competencia técnica ha de efectuarse en atención a las características intrínsecas del proyecto 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 su necesidad y proporcionalidad conforme a la LGUM quede debidamente motivada y justificada.

En esta línea se destaca 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*¹⁰.

Cabe, asimismo, señalar la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo estableciendo la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial¹¹: *“Tales pronunciamientos confirman que las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios*

⁹ **“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.*”

¹⁰ Entre otras, SSTS de 24 de mayo de 2011 (casación 3997/2007); 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004).

¹¹ 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); STS de 20-02-2012 (casación 2208/2010).

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”.

En cuanto a la jurisprudencia más reciente, dictada en aplicación de la LGUM, cabe citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018 (recurso 16/2017)¹² sobre el técnico competente que debería haberse considerado para suscribir diversos informes de evaluación de edificios, en la que se señala la obligación, por parte de la autoridad competente, de atender al principio de necesidad y proporcionalidad, a la hora de determinar la competencia de los profesionales: *“los principios de necesidad y de proporcionalidad obligaban a motivar y a justificar la necesidad de exigir límites para el acceso a una actividad económica - en este caso para realizar el informe de evaluación técnica de los edificios, exigible a su vez para acceder a la subvención para la rehabilitación solicitada-, en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y que de haberse interpretado de acuerdo con los principios aludidos de necesidad y de proporcionalidad hubieran evitado la exclusión de otros técnicos capacitados técnicamente.”*

En el mismo sentido se ha pronunciado la Audiencia Nacional¹³ en dos sentencias posteriores en las que se señala, que las autoridades competentes deberían haber evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincular el ejercicio de la actividad a la capacitación técnica del profesional.

En el caso que nos ocupa, la autoridad municipal considera que el proyecto técnico de una piscina privada unifamiliar no ha sido redactado por un técnico competente en la materia, ya que el destino de la construcción (piscina de uso recreativo y auxiliar a una vivienda) es ajeno a cualquier uso industrial.

La exigencia de una determinada capacitación técnica o reserva de actividad a un determinado colectivo profesional en el ámbito de la construcción de piscinas, podría fundamentarse en la necesidad de proteger la seguridad y salud de los usuarios. Pero ha de valorarse el nexo causal que pudiera existir entre la reserva de actividad y la protección de la razón mencionada, así como la proporcionalidad de la restricción.

En este sentido, cabría valorar si las razones mencionadas quedarían igualmente salvaguardadas en el supuesto de que el proyecto de piscina sea redactado por un ingeniero técnico industrial, atendiendo al tipo y la

¹² [Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018 \(recurso 16/2017\)](#)

¹³ [Sentencia de la AN de 31 de octubre de 2018 \(recurso 5/2017\)](#)
[Sentencia de la AN de 28 de noviembre de 2018 \(recurso 757/2015\)](#)

complejidad de la infraestructura sobre la que versa el proyecto, así como las competencias técnicas adquiridas por el profesional

IV. CONCLUSIONES

La reserva de actividad para la elaboración de proyectos técnicos de piscinas, debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM.

En la medida en que las competencias técnicas adquiridas por un ingeniero técnico industrial u otro profesional les capaciten para la redacción y ejecución de este tipo de proyectos, éstos deberían considerarse competentes para tal objeto.

Madrid, 08 de mayo de 2019

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO