

RESUMEN (26)

ACTIVIDADES PROFESIONALES: Informes técnicos. Piscinas

Un particular reclama frente a la Notificación del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda por la que se le imposibilita continuar la tramitación de un expediente de obra nueva, ya este organismo considera que un Ingeniero Técnico de Obras Públicas con la especialidad de construcciones civiles, no es técnico competente para la redacción de un Proyecto Básico y de Ejecución de piscina para uso privado.

Esta Secretaría entiende que la determinación de la competencia técnica que establece la reserva de actividad, 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 este sentido considera que, la reserva de actividad de elaboración de proyectos técnicos de piscinas, debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



(26/1609)

I. INTRODUCCIÓN

El 3 de marzo de 2016 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 se vulneran sus derechos e intereses legítimos con la *Notificación para petición de datos* que le cursa la Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda notificándole que, para continuar la tramitación de su solicitud de Obra Nueva consistente en la construcción de una piscina, deberá aportar nuevo proyecto redactado por “*técnico competente en obras de carácter residencial y debidamente visado por el colegio profesional correspondiente*” porque considera que un Ingeniero Técnico de Obras Públicas en la especialidad de construcciones civiles no es competente para la redacción de un “Proyecto Básico y de Ejecución de piscina para uso privado”.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal

- **Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas.**

Norma de carácter básico que, basándose en motivos de salud pública, establece los criterios técnicos-sanitarios relativos a la calidad del agua y del aire de las piscinas, definiendo (artículo 2.1) piscina como: *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.*”

Define igualmente Vaso, en el punto 6: “*Estructura constructiva que contiene el agua destinada a los usos previstos en el apartado 1.*”



Diferencia piscinas de uso público y uso privado, siendo estas últimas (punto 3) aquellas destinadas únicamente a la familia e invitados del propietario, u ocupante, incluyendo el uso relacionado con el alquiler de casas para uso familiar. En relación a este uso distingue dos tipos: 3A) *piscinas de comunidades de propietarios, casas rurales o de agroturismo, colegios mayores o similares, y 3B) piscinas unifamiliares.*

La norma determina su ámbito de aplicación (artículo 3) estableciendo que su contenido es de aplicación a cualquier piscina de uso público, pero en relación a las de uso privado señala que las de tipo 3A) deberán cumplir, como mínimo, lo dispuesto en los artículos 5, 6, 7, 10, 13 y 14.d), e) y f), y para las de uso privado de tipo 3B) señala que deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 13¹.

En el caso que nos ocupa, es interesante recoger el literal del artículo 5 siendo que solo sería de aplicación a piscinas de uso público y aquellas de uso privado distintas a las piscinas unifamiliares:

“Artículo 5. Características de la piscina.

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.

2. El titular de la piscina deberá velar para que sus instalaciones tengan los elementos adecuados para prevenir los riesgos para la salud y garantizar la salubridad de las instalaciones.”

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE)

Norma básica de aplicación al proceso de edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, y, en relación al caso que nos ocupa, detalla:

Artículo 2.-

¹ El artículo 13 se refiere a las situaciones de incidencias que puedan ocurrir en el uso de la piscina (ahogamientos, lesiones, quemaduras, etc.), siendo el titular de la misma el responsable de realizar las gestiones oportunas para conocer las causas, así como de adoptar las medidas correctoras y preventivas. La autoridad competente deberá ser informada de la situación de incidencia.



(...)

2. *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

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*

(...)

3. *Se consideraran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio*

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

En el caso que nos ocupa es interesante reseñar que este artículo recoge una especial referencia al supuesto de *los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2*, y señala: *En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista.*

- **Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de la atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos.**

Corresponde a los ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, *“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.*²

- **Orden CIN/307/2009, 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 de Obras Públicas.**

Recoge los módulos mínimos que tienen que contener los planes de estudio que habiliten para el ejercicio de esta profesión, señalando las competencias que se tratan de adquirir. Incluye módulos y competencias directamente relacionadas con obras hidráulicas.

b) Marco normativo autonómico (piscinas)

El Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre ha derogado todos aquellos preceptos del Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de las Piscinas de Uso Colectivo en el ámbito de Andalucía³, que se opongan a lo allí establecido. Solo se mantienen en vigor determinadas normas (por ejemplo: clasificaciones de tipos de piscinas), pero a efectos del caso en análisis, lo relevante es que, al igual que el RD 742/2013, no exige que el proyecto técnico esté suscrito por un determinado grupo de facultativos. Se señala que para poder abrir una piscina al público, se exigirá Informe sanitario favorable sobre las instalaciones y declaración responsable sobre el cumplimiento de las normas y demás requisitos técnicos –sanitarios establecidos.

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.

² Por otra parte, el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, sobre especialidades en arquitectura e ingeniería, atribuye (artículo 3) a los ingenieros técnicos de obras públicas con la especialidad de “*construcciones civiles*” competencias en materia de “*ejecución de obras de ingeniería civil, así como los trabajos, selección y utilización de maquinaria y equipos necesarios para su realización*”, y a aquellos con la especialidad de “*hidrología*” la competencia relativa a los trabajos y construcciones referentes a “*las aguas continentales, previsión de aportaciones hidráulicas y su regulación, distribución, aprovechamiento y construcción*”.

³ [Junta de Andalucía. Portal Consejería de Salud. Piscinas](#)



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, 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) Admisión a trámite de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 3 de marzo de 2016. Se plantea frente a una resolución de la Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda de fecha 11 de mayo de 2015, pero que fue notificada al interesado el 12 de febrero de 2016.

Procede la admisión a trámite, puesto que se produce dentro del plazo de un mes del procedimiento de reclamación establecido 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 relacionados, en mayor o menor medida, con la edificación.

Esta Secretaría ha elaborado Informes de valoración en numerosos expedientes⁴ relacionados con este asunto, y por tanto el análisis será, salvando las especificidades, básicamente idéntico.

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

[26.8 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación](#)

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

[26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud](#)

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

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



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 5⁵ 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 instrumentaliza 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

[28.30 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación](#)

[28.34 CUALIFICACIONES. Colegio licencias segunda ocupación](#)

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

⁵ **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.*”



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 supone una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1⁶ 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 el caso que nos ocupa, la autoridad Municipal valora que el proyecto técnico de una piscina⁷ debe ser redactado por un técnico competente en *obras de carácter residencial*.

Esta Secretaría entiende, tal y como se ha pronunciado en los múltiples expedientes referidos, que la determinación de la competencia técnica (*técnico competente*) que establece la reserva de actividad, 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 línea con la postura de esta Secretaría, cabe señalar 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*

⁶ **“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.”*

⁷ En este caso el proyecto técnico tiene por objeto *“la redacción de la documentación técnica necesaria para PROYECTO BASICO Y DE EJECUCIÓN DE PISCINA DE USO PRIVADO EN (...), así como exponer las condiciones técnicas y de seguridad que deberán reunir las instalaciones a ejecutar para cumplir en todo momento la reglamentación vigente”.*



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”⁸.

IV. CONCLUSIONES

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

Madrid, 31 de marzo de 2016.



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

⁸ En materia de proyección de piscinas, no existe una doctrina jurisprudencial unánime, y han sido los Tribunales Superiores de Justicia que han seguido criterios contradictorios en sus sentencias, en ocasiones declarando la existencia de una reserva legal exclusiva favorable a la arquitectura, y en otras defendiendo la competencia de profesionales distintos a los arquitectos.