

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/071/24 AUTORIZACIÓN ACTIVIDADES RECREATIVAS
EXTRAORDINARIAS EXTREMADURA

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 10 de diciembre de 2024

1. ANTECEDENTES

1. El 20 de noviembre de 2024, el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Badajoz, en adelante COPITIBA (Informante) informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 21 de noviembre de 2024 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 10 de diciembre de 2024 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la reserva profesional establecida en la **letra g) del apartado 3) del artículo 8 del Decreto 67/2022, de 8 de junio** (en adelante, Decreto 67/2022) de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura, por el que se regula el procedimiento de concesión de autorizaciones con carácter extraordinario para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, singulares, excepcionales o no reglamentadas distintas de las amparadas por la correspondiente licencia de apertura y funcionamiento o por cualquier otro título que habilite la apertura y funcionamiento del establecimiento¹. El Decreto 67/2022 desarrolla el artículo 7 f) de la Ley 7/2019 de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (en adelante, Ley 7/2019), referido a “*espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario, entendiéndose por tales aquellos que sean distintos de los que se realizan habitualmente en los locales o establecimientos y que no figuren expresamente autorizados en la correspondiente licencia o título que habilite su puesta en funcionamiento*”.
5. Concretamente, y con relación a la documentación obligatoria que debe acompañarse a la solicitud de autorización extraordinaria para la celebración de actividades recreativas excepcionales o singulares, se exige:
 - g) *Certificado de persona con titulación en arquitectura o arquitectura técnica, empleada municipal o no, que acredite que el establecimiento o espacio afectado cumple las Condiciones Técnicas Generales a que se refiere el artículo 15 de la Ley 7/2019, de 5 de abril, en relación a la actividad extraordinaria a realizar, particularmente las referidas a cumplimiento en materia de accesibilidad.*
6. La existencia de esta reserva motivó el rechazo, por parte de la Consejería de Presidencia, Interior y Diálogo Social de la Junta de Extremadura y mediante requerimiento de subsanación de fecha 01 de diciembre de 2023, de un certificado técnico expedido por un profesional colegiado del COPITIBA referido a la celebración de la Fiesta de Fin de Año 2023 en el Club de Campo del Casino de Badajoz.
7. Por su parte, el artículo 15 de la Ley 7/2019 enumera las condiciones técnicas generales de seguridad, salubridad, sanitarias, de higiene, acústicas y de accesibilidad que deben reunir los espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos donde

¹ DOE número 113 de 14 de junio de 2022
<https://doe.juntaex.es/otrosFormatos/html.php?xml=2022040106&anio=2022&doe=1130o>.

aquéllos tengan lugar, con el fin de garantizar la seguridad de las personas y los bienes, evitando molestias al público asistente y a terceras personas.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

8. La actividad económica consistente en la prestación de servicios técnicos se incluye dentro del artículo 2 LGUM, tal y como han indicado la Audiencia Nacional² y el Tribunal Supremo³ en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

9. En primer lugar, debe señalarse que la Ley autonómica extremeña 7/2019 no fija reserva profesional alguna a favor de una titulación o titulaciones concretas. Así, en su artículo 25 se habla de “*personal técnico competente*” que certifica que la instalación “*no suponga un riesgo para la seguridad de las personas o de los bienes, se cumplan la normativa sobre accesibilidad y las condiciones exigibles de insonorización*”.
10. En segundo lugar, del análisis comparado de las distintas legislaciones autonómicas sobre “*espectáculos públicos y actividades recreativas*” tampoco se desprende la necesidad de que el profesional que expide la certificación técnica cuente con un título habilitante determinado⁴. Lo mismo sucede en el caso del

² Todas ellas relacionadas con las reservas profesionales, en materia de inspección técnica de edificaciones (entre ellas, la última Sentencia de 21 de octubre de 2020, PO 06/6/2018) así como también en los ámbitos de las licencias de segunda ocupación (véanse las dos Sentencias más recientes de 19 de febrero de 2021, recursos 06/344/2016 y 06/12/2017), estudios geológicos o geotécnicos (Sentencia de 04 de marzo de 2021, recurso 06/02/2018) y proyectos de piscinas (Sentencia de 10 de mayo de 2021, recurso 06/07/2019).

³ Sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019), Sentencia núm. 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019) así como las posteriores Sentencias núm.324/2022 (RC 2470/2019) y núm. 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020), la Sentencia núm.364/2023 de 21 de marzo de 2023 (RC 7722/2021) y la Sentencia núm. 1144/2023 de 18 de septiembre de 2023 (RC 8142/2021).

⁴ El artículo 17 de la Ley aragonesa 11/2005 de 28 de diciembre habla de certificación expedida por “*técnico director de las instalaciones u obras*”. Los artículos 17 y 35 de la Ley canaria 7/2011, de 5 de abril utilizan la expresión “*técnico competente*”. La misma expresión es utilizada en el artículo 43.1 de la Ley cántabra 3/2017 de 5 de abril, en el artículo 28.2 de la Ley de Castilla-León 7/2006 de 2 de octubre, en el artículo 28.2 de la Ley vasca 10/2015 de 23 de diciembre y en el artículo 10 de la Ley madrileña 17/1997 de 4 de julio. Por su parte, el artículo 19 de la Ley asturiana 8/2002 de 21 de octubre, se refiere a “*certificación suscrita*”.

Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de ámbito estatal y aprobado por Real Decreto 2816/1982. Concretamente, su artículo 44.1 exige una “*certificación suscrita por técnico competente y visada por el Colegio Profesional respectivo*”.

11. En tercer lugar, debe recordarse que el Tribunal Supremo ha venido manteniendo la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial⁵, según se indica en nuestro anterior informe UM/037/23 de 18 de julio de 2023⁶.
12. Y en cuarto, lugar, como ya se señaló en el anterior Informe UM/020/24 de 15 de abril de 2024⁷, el Tribunal Supremo⁸ ha establecido, como excepción al principio de libertad de acceso con idoneidad, la existencia de una reserva profesional exclusiva favorable a los arquitectos y arquitectos técnicos (aparejadores) para valorar las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad de las viviendas y para redactar certificados técnicos para obtener licencias de segunda ocupación de aquéllas, así como para redactar informes de evaluación o informes técnicos de edificaciones de uso residencial (IEEs o ITEs). Esta reserva profesional está basada en “*una razón imperiosa de interés general vinculada a la seguridad de las personas, que justifica la restricción al ejercicio de esta actividad a otros profesionales*”⁹ y deriva directamente de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación¹⁰ (en adelante, LOE).
13. En este **caso concreto**, los espectáculos públicos regulados por el Decreto 67/2022 de la Junta de Extremadura y cuyo ámbito objetivo está delimitado en

por técnico competente y visada por su correspondiente colegio profesional”. También exige firma de técnico competente más visado colegial el artículo 9 de la Ley valenciana 14/2010 de 3 de diciembre. Finalmente, el artículo 32.2 de la Ley catalana 11/2009 de 6 de julio emplea el término “*técnicos titulados competentes por razón de la materia*”.

⁵ Véase, entre otras, la Sentencia, de 25 de abril de 2016 (RC 2156/2014).

⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/um03723>.

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02024>.

⁸ Sentencias de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019), 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019), 324/2022 (RC 2470/2019) y 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, 356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020), 374/2023 de 21 de marzo de 2023 (RC 2863/2021) y 1144/2023 de 18 de septiembre de 2023 (RC 8142/2021).

⁹ Véase Fundamento Quinto de la STS núm.1144/2023 de 18 de septiembre de 2023 (RC 8142/2021).

¹⁰ *Atendiéndose a la particularidad de la actividad ejercida (informes de evaluación) y al objeto sobre el que se proyecta (construcciones de uso residencial), la eventual reserva de una actividad a favor de determinados profesionales encuentra su anclaje directo en la mencionada Ley de Ordenación de la Edificación*. Fundamento Tercero de la STS 317/2022 de 14 de marzo de 2022 (RC 1082/2021).

su artículo 2¹¹ pueden celebrarse en edificaciones destinadas a uso residencial o no (p.ej. celebración en espacios abiertos¹²). Únicamente en el primer caso les resultará de aplicación la reserva profesional sentada por el Tribunal Supremo a favor de los arquitectos y los arquitectos técnicos (aparejadores) y señalada en el párrafo anterior, en la línea de lo ya indicado por esta Comisión en el anterior Informe UM/060/24 de 29 de octubre de 2024¹³

14. De acuerdo con todo lo expuesto, debemos concluir que, si los espectáculos públicos y actividades recreativas objeto del Decreto 67/2022 se llevan a cabo en **edificaciones de uso residencial, considerar insuficiente la certificación técnica expedida por profesionales distintos a los arquitectos o arquitectos técnicos (aparejadores), de acuerdo con la letra g) del apartado 3) del artículo 8 del Decreto 67/2022, sería conforme a la LOE y, por tanto, no contraria a la LGUM.**

15. Sin embargo, **si los espectáculos públicos y actividades recreativas objeto del Decreto 67/2022 no se realicen en edificaciones de uso residencial, la exigencia de las titulaciones de arquitectura o arquitectura técnica para expedir los certificados previstos en la letra g) del apartado 3) del artículo 8 del Decreto 67/2022 resultaría contraria a la prohibición general de reservas de actividad y, por ende, a la LGUM.**

¹¹ Espectáculos públicos y actividades recreativas extraordinarias celebradas en establecimientos permanentes; espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en más de un término municipal; espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter deportivo y extraordinario; espectáculos taurinos no regulados expresamente en su legislación específica; y, finalmente, espectáculos o actividades singulares o excepcionales que no se encuentren genérica o especialmente reglamentadas, que no estén incluidas en el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura o que por sus características no pudieran acogerse a las normas reglamentarias.

¹² En el apartado 3 del artículo 2 del RD 67/2022 se habla de “*espectáculos celebrados en espacios abiertos que excedan de un término municipal pero no del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura*”.

¹³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um06024>.