

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

UM/004/25 ARQUITECTOS TÉCNICOS CAMBIO USO MEZQUITA

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

En Madrid, a 18 de febrero de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 20 de enero de 2025, el COLEGIO OFICIAL DE LA ARQUITECTURA TECNICA DE CORDOBA -COATCO- y una arquitecta técnica perteneciente a dicho colegio profesional (Informantes) informaron 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 enero de 2025 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 18 de febrero de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. Los Informantes detallan en su escrito que en el Decreto número 2239 de fecha 24 de julio de 2024 (expediente L.A.-14/24) del Ayuntamiento de Rute (Córdoba), relativo a una *“declaración responsable para el ejercicio de Actividad No Calificada”* consistente en el cambio de uso de un garaje ubicado en un edificio de viviendas que pasaría a ser una Mezquita (lugar de reunión y culto religioso), se requiere al interesado la presentación de un proyecto técnico suscrito necesariamente por un arquitecto.
5. Concretamente, en el apartado 7 del Decreto número 2239 se señala que *“la documentación aportada no se ajusta a lo marcado reglamentariamente para este tipo de actividad, dado que tal y como se ha puesto de manifiesto en el punto 6, el trámite preceptivo es un expediente de cambio de uso (licencia urbanística o Declaración responsable), artículos 137 o 138 de la Ley Lista (Ley 7/2021) y siguientes, en coordinación con el Reglamento de la Lista (Decreto 550/2022). Se debe aportar (junto al resto de documentación preceptiva) PROYECTO TECNICO suscrito por técnico/a competente según el Artículo 10.2.a) AROUITECTO/A de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”*.
6. Asimismo, el artículo 138.1.f) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) somete al trámite de declaración responsable *“los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación”*.
7. Los informantes entienden que el Decreto 2239 resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, debiendo haberse razonado su proporcionalidad con relación a una imperiosa razón de interés general y haber justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo para la actividad profesional.

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 redacción de proyectos técnicos relacionados con la construcción o edificación está incluida en el ámbito de

aplicación definido en el artículo 2 de la LGUM. En efecto, la Audiencia Nacional¹ y el Tribunal Supremo² se han pronunciado, en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales, a favor su inclusión en el ámbito de la LGUM.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

9. En este supuesto concreto, la cuestión se basa en la determinación del ámbito competencial entre arquitectos superiores y arquitectos técnicos, cuestión que no resulta pacífica en la actualidad según se recordó en nuestro anterior Informe UM/059/24 de 29 de octubre de 2024³.
10. Las dificultades interpretativas de la norma han sido puestas de manifiesto por el propio Tribunal Supremo en reiteradas sentencias⁴, donde reconoce un ámbito de competencias concurrentes entre arquitectos superiores y arquitectos técnicos de proyección e intervención parcial de construcciones, sin reglas precisas ni claras de delimitación, dependiendo la competencia de esos profesionales de su capacidad técnica real para el desempeño de tales funciones proyectivas y ejecutivas de obras. De ahí que, para el Alto Tribunal, cada caso (esto es, cada solicitud de licencia o declaración responsable) debe solucionarse individualmente, atendiendo al grado de complejidad mayor o menor de cada proyecto.
11. Por su parte, la SECUM en sus Informes 26/21073 de 10 de enero de 2022 y 28/22017 de 07 de julio de 2022, ha señalado que:

“en la medida en que las competencias técnicas adquiridas por arquitectos técnicos, (reguladas por la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre), les capaciten para la elaboración de proyectos de adaptación de locales a vivienda (con un cambio de uso parcial del edificio existente), éstos podrían considerarse

¹ 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).

² 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).

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um05924>.

⁴ Véanse, SSTS de 3 de julio de 2002 (Recurso: 1637/1997) y de 11 de julio de 2011 (Recurso: 6294/2009).

competentes para tal objeto, siempre que la intervención sobre el edificio existente sea parcial, no produzca una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural”.

12. En el caso concreto objeto de este informe, sería necesario determinar si la transformación en mezquita de un garaje situado en un edificio de viviendas implica “*cambiar los usos característicos del edificio*” en el sentido de los artículos 2.2.b) y 10.2.a) LOE⁵. En caso afirmativo, resultará necesaria la intervención de arquitecto superior; en caso negativo, podría intervenir también un aparejador o arquitecto técnico.
13. Sin embargo, los tribunales⁶ han señalado que el concepto indeterminado de “*usos característicos*” del edificio no ha sido desarrollado tras la LOE. Por ello, los distintos Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas han efectuado diferentes interpretaciones de la LOE sobre las competencias entre arquitectos superiores y arquitectos técnicos en materia de cambios de uso de edificios, lo que ha llevado a sentencias con criterios dispares.
14. Por un lado, se encuentran aquellas sentencias, como las del STJ de Madrid 1514/2009 de 09 de julio de 2009 (recurso 507/2009)⁷ y la STSJ Euskadi 506/2017 de 07 de noviembre de 2017 (recurso 884/2016)⁸ que se muestran favorables a reconocer la competencia a los arquitectos técnicos o aparejadores bajo la interpretación de que únicamente el cambio de uso de la totalidad del edificio puede exigir la intervención de arquitecto superior.
15. Y, por otro lado, se hallan otras sentencias, como la dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 8 de julio de 2022 (recurso 390/2021), que efectúan una interpretación restrictiva de la LOE y consideran que el cambio de uso de una parte de la edificación (como, en este caso concreto, el cambio de uso del garaje a mezquita) ya requiere la participación de un arquitecto superior en el proyecto técnico.

⁵ Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación.

⁶ Véase STSJ Galicia 306/2022 de 18 de julio de 2022 (Recurso: 4061/2021).

⁷ Fundamento Noveno: “*En el caso presente estamos ante un supuesto de **cambio de uso** no de la totalidad del edificio sino de una de sus partes, la Ley se refiere a **cambio de uso** del edificio por lo que debe entenderse de la totalidad del edificio, ya que si hubiera querido referirse a una de sus partes lo habría especificado, por lo que la Sala no entiende preciso proyecto arquitectónico firmado por Arquitecto Superior debiendo estimarse el recurso de apelación”.*

⁸ Fundamento Sexto: “*debiendo remarcar que estamos ante un edificio preexistente con **uso principal residencial**, que no se ve modificado con el proyecto presentado...*”

16. Actualmente la cuestión está siendo objeto de análisis por el Tribunal Supremo a través del recurso de casación número 603/2023, tal y como se indicó en nuestro anterior Informe UM/059/24 de 29 de octubre de 2024⁹. En su auto de admisión el Alto Tribunal señala que¹⁰:

“De conformidad con cuanto acabamos de exponer, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90.4 LJCA, declaramos que el interés casacional objetivo de completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala, en relación con lo dispuesto en los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, a fin de determinar si el cambio del uso característico de un edificio a residencial exige un proyecto técnico que ha de ser redactado por un arquitecto superior o, por el contrario, puede ser suscrito por un arquitecto técnico o ingeniero de la edificación”.

17. Debe recordarse que, anteriormente, la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a través de distintas sentencias dictadas entre los años 2021 y 2023¹¹, ha reconocido la exclusividad competencial a favor de arquitectos y arquitectos técnicos en la redacción de informes técnicos de edificaciones (ITEs) residenciales, así como en la expedición de certificaciones técnicas para solicitar licencias de segunda ocupación de viviendas.
18. En este supuesto, sin embargo, el Tribunal Supremo deberá dilucidar las competencias de ambas titulaciones (arquitecto superior/arquitecto técnico) sobre un mismo objeto (redacción de proyectos de cambio de uso característico

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um05924>.

¹⁰ En los apartados 2º y 3º del Auto de admisión a trámite de dicho recurso, de fecha 23 de marzo de 2023¹⁰, se acuerda: 2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala, en relación con lo dispuesto en los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, a fin de determinar si el cambio del uso característico de un edificio a residencial exige un proyecto técnico que ha de ser redactado por un arquitecto superior o, por el contrario, puede ser suscrito por un arquitecto técnico o ingeniero de la edificación. 3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: en los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y artículos 2.1.a) y 2.2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, así como la infracción de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

¹¹ 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).

de una edificación), interpretando tanto la LOE como la LGUM en la sentencia que recaiga.