

INFORME LGUM 6/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/26005 Ingeniero Técnico Industrial. Reforma local. Badalona)

Ref. LGUM/28/06/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de febrero de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito presentado por Ingeniero Técnico Industrial, aportando información al amparo del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), sobre posibles obstáculos en el ámbito de los servicios profesionales de redacción y firma de proyectos técnicos relativos a la reforma interior y cambio de uso de un local situado en la planta baja de un edificio plurifamiliar.

El 6 de febrero de 2026, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la información presentada y de toda la documentación que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, formulara posibles observaciones, al amparo de lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

El informante reclama frente a la actuación del Ayuntamiento de Badalona, en el marco de un expediente de licencia relativo a un proyecto de reforma interior y cambio de uso de un local situado en la planta baja de un edificio plurifamiliar, destinado a su adaptación como centro de formación y oficina de empresa de vigilancia, tramitado administrativamente como solicitud de licencia de cambio de uso a religioso y cultural. En dicho procedimiento se ha requerido que la titulación académica y profesional del proyectista y del director facultativo de las obras sea la de arquitecto, con fundamento en los artículos 2.1, 10.2 y 12.3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

A juicio del informante, dicha actuación constituiría un obstáculo o barrera al acceso y ejercicio de una actividad económica, al imponer una reserva de actividad basada en una titulación concreta, lo que, a su parecer, resultaría contrario tanto a la LGUM como a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa de aplicación:

2.1. Normativa estatal

En primer lugar, debe mencionarse la [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación](#) (en adelante, LOE). Conforme a su artículo 2, la Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendido como la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en alguno de los siguientes grupos: administrativo, sanitario, religioso, residencial en



		25/02/2026	
		PÁG. 1/8	



todas sus formas, docente y cultural; aeronáutico, agropecuario, energético, hidráulico, minero, de telecomunicaciones, transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal, industrial, naval, de ingeniería de saneamiento e higiene y aquellos accesorios a las obras de ingeniería y su explotación; así como cualquier otro uso no expresamente incluido en los grupos anteriores.

Tienen igualmente la consideración de edificación, a efectos de la Ley y con exigencia de proyecto técnico, las obras de nueva construcción —con la única excepción de aquellas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta—, las intervenciones en edificios existentes que alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las intervenciones totales o aquellas parciales que supongan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, el sistema estructural o el cambio de los usos característicos del edificio, así como las intervenciones totales en edificaciones catalogadas o protegidas y las parciales que afecten a los elementos objeto de protección. Finalmente, se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas, el equipamiento propio y los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

El artículo 4 regula el proyecto técnico como el conjunto de documentos que definen y determinan las exigencias técnicas de las obras, debiendo justificar las soluciones adoptadas conforme a la normativa aplicable. Cuando el proyecto se complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos, la Ley exige la necesaria coordinación entre ellos, evitando duplicidades tanto documentales como retributivas.

Por su parte, el artículo 10 define la figura del proyectista como el técnico que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística, redacta el proyecto. La titulación habilitante exigida varía en función del uso del edificio. Para los usos comprendidos en el grupo a) del artículo 2.1, la titulación requerida es la de arquitecto. En el caso de los usos del grupo b), la competencia corresponde, con carácter general, a ingenieros, ingenieros técnicos o arquitectos, según las disposiciones legales que regulen cada especialidad. Para los usos del grupo c), la habilitación puede corresponder a arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos, de acuerdo con sus respectivas competencias profesionales¹.

En relación con las atribuciones de los profesionales, la [Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos](#) (en adelante, Ley 12/1986), regula las competencias de los arquitectos técnicos e ingenieros técnicos.

En el caso de los ingenieros técnicos, la norma les reconoce, dentro de su especialidad, la capacidad para redactar y firmar proyectos relativos a la construcción, reforma, instalación o explotación de bienes muebles e inmuebles, dirigir las actividades objeto de dichos proyectos, realizar informes, peritaciones y estudios técnicos, así como dirigir industrias y ejercer funciones docentes en los términos previstos por la legislación sectorial. Los arquitectos técnicos, por su parte, pueden redactar proyectos en el ámbito de su especialidad, especialmente aquellos que no precisen de proyecto arquitectónico, intervenciones parciales que no alteren la configuración arquitectónica del edificio, demoliciones y actuaciones relacionadas con la organización, control y economía de obras.

¹ Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de atribuciones profesionales, la interpretación del artículo 10.2 de la LOE debe realizarse de manera estricta y limitada, dado que implica una reserva legal de determinadas actividades a un colectivo concreto. Esta circunstancia supone, además, una restricción al derecho a la libre elección de profesión u oficio reconocido en el artículo 35.1 de la Constitución española. Según dicho precepto «*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.*»

		25/02/2026	
		PÁG. 2/8	



En lo que respecta específicamente a los ingenieros técnicos industriales, resulta de aplicación la [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](#). Dicha orden recoge, entre las competencias que deben adquirir, la capacidad para redactar, firmar y desarrollar proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial —incluyendo estructuras, instalaciones, procesos de fabricación, automatización y otras áreas propias de esta disciplina—, así como para dirigir las actividades derivadas de dichos proyectos.

La Orden detalla igualmente las competencias formativas básicas, comunes y específicas que deben adquirir estos profesionales, tales como la resolución de problemas matemáticos aplicados a la ingeniería, conocimientos en mecánica, electricidad, electrónica, materiales, termodinámica, automatización, diseño de sistemas, control industrial y organización de proyectos, entre otros.

Finalmente, debe considerarse también normativa de posible aplicación como el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y el Real Decreto 314/2016, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

2.2. Normativa autonómica y local

En el ámbito autonómico, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio](#), atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 149.5), lo que comprende la regulación del régimen urbanístico del suelo y los criterios sobre los distintos tipos de suelo y sus usos, la creación y aprobación de instrumentos de planeamiento, las políticas de vivienda y suelo, la intervención administrativa en la edificación y el ejercicio de la disciplina urbanística. Asimismo, reconoce a los municipios competencias en ordenación, gestión y disciplina urbanística, que deben ejercerse conforme a los principios de autonomía local, proporcionalidad y subsidiariedad.

La regulación detallada de estas competencias se lleva a cabo mediante el [Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo](#) (TRLUC). Esta norma regula la actividad urbanística en todo el territorio catalán, comprendiendo la asignación de competencias, la definición de políticas de suelo y de vivienda y los instrumentos para ponerlas en práctica formulación y ejecución del planeamiento, la gestión y la ejecución urbanística, la intervención en el mercado inmobiliario, así como la protección y restauración de la legalidad urbanística (arts. 1 y 2). El principio rector es el desarrollo urbanístico sostenible, entendido como la utilización racional del territorio en equilibrio con la preservación de valores naturales, paisajísticos, culturales e históricos (art. 3).

La Ley clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable (art. 25). El artículo 34.5 regula el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios, incluyendo los equipamientos religiosos, culturales, docentes, sanitarios, deportivos, asistenciales, técnicos, de transporte, y otros de interés público o social). Por su parte, el artículo 37 define el aprovechamiento urbanístico como la combinación de edificabilidad, usos asignados e intensidad de usos establecidos en el planeamiento, incorporando la densidad de uso residencial.

En cuanto al régimen de intervención administrativa, el artículo 187 bis establece que están sujetos a comunicación previa, entre otras actuaciones, las obras de nueva planta y las intervenciones en construcciones existentes que no requieran proyecto técnico conforme a la legislación de ordenación de la edificación, así como el cambio de uso de edificios o instalaciones, salvo cuando el nuevo uso sea residencial.

No obstante, el artículo 187 dispone que los actos sujetos a comunicación previa requerirán licencia urbanística cuando se ejecuten en suelo no urbanizable o en suelo urbanizable no delimitado.

		25/02/2026	
		PÁG. 3/8	



Finalmente, el artículo 188 prevé la posibilidad de que los municipios exijan, como requisito previo a la licencia o a la comunicación, la aportación de un informe de idoneidad técnica emitido por un colegio profesional o entidad colaboradora habilitada. Dicho informe tiene por objeto verificar el cumplimiento de la normativa aplicable y la suficiencia documental del proyecto, y posee la misma validez jurídica que el emitido por los servicios técnicos municipales.

En el ámbito local, resulta de aplicación la [Ordenanza de Edificación del Plan General Metropolitano](#) aplicable a Badalona, cuyo artículo 25 detalla la documentación necesaria para solicitar una licencia de modificación de uso. En particular, el apartado 1.f) exige la aportación de una certificación emitida por un facultativo competente que acredite que el edificio es apto para el nuevo uso, conforme a la normativa aplicable. Dicha certificación debe verificar, especialmente, el cumplimiento de las condiciones de estabilidad, aislamiento térmico y acústico, así como de la normativa de prevención de incendios requerida para el uso solicitado. Asimismo, los artículos 80 y 81 recogen las condiciones que deben reunir los locales destinados a oficina.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

Con carácter previo al análisis del presente asunto a la luz de la LGUM, resulta oportuno recordar la posición reiterada de las autoridades de competencia² en relación con las reservas de actividad a favor de determinados colectivos profesionales en función de una concreta titulación. Tales reservas, por su potencial efecto restrictivo sobre la competencia —al limitar la oferta de servicios disponibles en el mercado—, únicamente pueden considerarse justificadas en circunstancias excepcionales y siempre que superen un juicio de necesidad y proporcionalidad.

El objeto de este informe consiste en analizar si, conforme a los principios establecidos en la LGUM, la actuación del Ayuntamiento de Badalona —al no reconocer la competencia profesional de los ingenieros técnicos industriales para la redacción de un proyecto de reforma interior de un local situado en la planta baja de un edificio plurifamiliar residencial, destinado a centro de formación y oficina de empresa de seguridad o vigilancia—, puede constituir una barrera u obstáculo al acceso o ejercicio de una actividad económica. No es objeto de este informe pronunciarse sobre la eventual necesidad de licencia o autorización administrativa para el inicio de la actividad concreta a desarrollar en el local.

La LGUM³ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. Dicho principio se fundamenta en la libre circulación y establecimiento

² Así se desprende de las numerosas actuaciones desarrolladas tanto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) como por los órganos autonómicos de defensa de la competencia (entre otros, la propia ACREA), desde la óptica de promoción de la competencia y de una regulación económica eficiente sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, como desde el punto de vista de defensa de la competencia mediante la instrucción de expedientes sancionadores. Véanse, entre otros, los informes emitidos por la autoridad nacional de competencia en el ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia: Informe sobre el proyecto normativo 110/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, de noviembre de 2013 (CNMC); Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, de 18 de abril de 2012 (CNC); Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas, de 2010 (CNC); Informe sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, de 2008 (CNC); Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España, de 1992 (TDC). El contenido íntegro de todos los documentos citados está disponible en la Web de la CNMC: <http://www.cnmc.es/>. Asimismo, esta Agencia ha emitido informes en relación con esta materia, entre otros el Informe 06/09 denominado «Informe sobre Promoción de la Competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía», que se encuentra publicado en su Web: <https://acrea.junta-andalucia.es/defensacompetencia/>.

³ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

		25/02/2026	
		PÁG. 4/8	



de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM delimita su ámbito de aplicación, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, todos los actos y disposiciones de las distintas Administraciones públicas que incidan en dicho acceso o ejercicio. A estos efectos, el Anexo de la Ley, en su apartado b), define «actividad económica» como 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, quedando excluidas las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, así como la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.

En el supuesto analizado, la prestación de los servicios consistentes en la elaboración y suscripción de documentación técnica necesaria para un proyecto de cambio de uso de local constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.

En expedientes anteriores de naturaleza similar, la SECUM, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y este punto de contacto han analizado la cuestión relativa al concepto de “técnico competente” en distintos sectores de actividad, incluido el mercado afectado en el presente asunto⁴, subrayando la necesidad de evitar interpretaciones restrictivas no justificadas de las atribuciones profesionales.

Asimismo, con relación a la prestación de servicios de naturaleza técnica y la aplicación de la LGUM, tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo se han pronunciado en diversas sentencias dictadas hasta la

⁴Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[28-0332 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Cambio de uso mezquita.](#)

[28-0322 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Cambio de uso Fuente Palmera.](#)

[28-0256 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Adaptación local a vivienda Catarroja.](#)

[28-0195 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Adaptación local a viviendas.](#)

[28-0135 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Adaptación de local a vivienda.](#)

Asimismo, existen diversos expedientes tramitados por la SECUM sobre «reservas de actividad» en el marco de las licencias de segunda ocupación. Los más recientes son:

[26-0338 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Subvenciones eficiencia energética entidades locales. Aragón.](#)

[26-0337 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Técnico competente. Instalación de productos químicos.](#)

[26-0336 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Técnico competente. Certificado ICT telecomunicaciones.](#)

[28-0329 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Eficiencia energética vivienda Málaga.](#)

[28-0328 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Técnico competente. Nave materias primas y envases plásticos. Córdoba.](#)

[28-0325 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Proyecto parcelación Alora.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

Para una mayor información, pueden consultarse otros expedientes relacionados con la problemática de las reservas de en el buscador de casos resueltos de que figura en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en los sectores de la CNAE [SECTOR PÚBLICO o M-ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS](#).

		25/02/2026	
		PÁG. 5/8	



fecha en materia de reservas profesionales⁵, en las que afirma la prevalencia del principio de idoneidad frente al de exclusividad y se hace hincapié en el hecho de que a la hora de considerar o no competente a un determinado profesional se ha de tener en cuenta tanto el trabajo concreto a realizar como las capacidades adquiridas por el profesional.

De conformidad con la normativa aplicable, así como la doctrina y jurisprudencia existentes, la determinación de si un profesional es competente para redactar un proyecto debe efectuarse atendiendo a la naturaleza específica de la actuación proyectada, a la capacitación técnica del profesional, a las responsabilidades que asumiría y a las características intrínsecas de los trabajos a desarrollar.

En el presente caso, la controversia planteada se centra en un proyecto de adecuación interior para el cambio de uso de un local comercial a centro de formación y oficina de empresa de seguridad, suscrito por un ingeniero técnico industrial. En el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la LGUM, procede analizar si la actuación de la autoridad competente —el Ayuntamiento de Badalona—, al emitir el informe del Servicio Técnico Municipal de 1 de octubre de 2025, en el que considera que, conforme a los artículos 2.1, 10.2 y 12.3 de la LOE, la titulación habilitante para proyectista y director de obra debe ser la de arquitecto, puede constituir una restricción contraria a los principios de la LGUM.

El informante sostiene, por el contrario, que la intervención proyectada consiste en obras de adecuación interior de un local para cambio de uso a religioso y cultural, que no implican una alteración de su estructura ni modificación del volumen original del edificio, por lo que podrían encuadrarse en el artículo 2. 2.b) de la LOE.

Para que la actuación analizada no suponga una restricción injustificada a las actividades económicas consistente, fundamentalmente, en la imposición de requisitos de acceso o ejercicio que puedan actuar en la práctica como una barrera o limitación al desarrollo de la actividad, debe ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM⁶. Conforme a dicho precepto, cualquier límite o requisito deberá estar motivado en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y

⁵ En el caso de la Audiencia Nacional, los pronunciamientos recaídos han estado relacionados con las reservas profesionales en el ámbito de la inspección técnica de edificaciones (entre ellas, cabe citar las Sentencias de 22 de junio de 2023 y de 21 de octubre de 2020, PO 06/6/2018); de las licencias de segunda ocupación (véanse las dos Sentencias 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). Con respecto al Tribunal Supremo, cabe citar, entre otras, la Sentencia núm. 1.464/2021, 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. 1035/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, y la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020).

⁶ «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, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones».

		25/02/2026	
		PÁG. 6/8	



su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009)⁷, y deberá existir un nexo causal y coherencia entre el referido límite o requisito con las razones que motivan su exigencia, y habrá de ser proporcionado, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Por su parte, el artículo 9 de la LGUM impone a todas las Administraciones públicas la obligación de respetar en sus actuaciones los principios de no discriminación, cooperación, confianza mutua, necesidad, proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia.

En el análisis del caso resulta esencial atender a la regulación contenida en la LOE. El artículo 2.2.b) contempla las intervenciones en edificios existentes que alteren su configuración arquitectónica o comporten un cambio del uso característico del edificio, supuestos que pueden requerir proyecto redactado por técnico competente conforme al artículo 10 de la misma norma⁸.

Si del expediente se concluye que la actuación proyectada se limita a obras de adecuación interior que no afectan a la estructura del edificio ni modifican su configuración arquitectónica, y que se restringe a la adaptación funcional de un local independiente situado en planta baja, sin implicar un cambio en el uso característico del edificio —que seguiría siendo residencial, apreciación que corresponde a la autoridad competente—, la intervención podría encuadrarse dentro de lo previsto en el artículo 2.2.b) de la LOE.

En tal hipótesis, procedería valorar si concurre efectivamente un supuesto de cambio del uso característico del edificio en los términos previstos en dicha norma o si, por el contrario, se trata de una intervención parcial que, por no alterar la configuración arquitectónica ni el uso característico del inmueble, no activaría la reserva de actividad contemplada en el artículo 10.2 de la LOE para los edificios del grupo a).

En consecuencia, corresponde a la autoridad competente determinar, con base en la normativa aplicable y en las concretas características técnicas de la intervención proyectada, qué profesionales pueden considerarse “técnicos competentes” para la redacción del proyecto. En aplicación del artículo 5 de la LGUM, cualquier exigencia de una titulación específica deberá estar debidamente motivada en una razón imperiosa de interés general y superar el correspondiente juicio de adecuación, necesidad y proporcionalidad, evitando interpretaciones restrictivas no justificadas que puedan limitar indebidamente el acceso al mercado.

4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este punto de contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que afecte al acceso o ejercicio de la actividad económica —incluida la determinación de qué profesionales pueden ser considerados “técnicos

⁷ «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

⁸ En concreto, según dicho precepto: “Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengo por objeto cambiar los usos característicos del edificio”

		25/02/2026	
		PÁG. 7/8	



competentes” para la redacción o firma de determinada documentación técnica—, debe ajustarse a los principios y demás previsiones establecidas en la LGUM.

- En particular, exigir una titulación específica o excluir a determinados profesionales supone una limitación al acceso y ejercicio de la actividad económica. Este tipo de restricciones, al implicar una posible reserva de actividad, solo pueden imponerse de forma excepcional cuando estén justificadas en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y sean proporcionadas, conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.
- En el presente caso, para evitar que la actuación de la autoridad competente pueda suponer una limitación injustificada al desarrollo de la actividad económica o una reserva de actividad no suficientemente motivada de acuerdo con el artículo 5 de la LGUM, resulta imprescindible que cualquier exigencia de una titulación específica se fundamente en un análisis individualizado de la actuación proyectada, atendiendo a las características técnicas concretas del proyecto, a su entidad y complejidad, así como a la efectiva capacitación profesional para su realización.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

		25/02/2026	
		PÁG. 8/8	