



Roj: **STS 218/2026 - ECLI:ES:TS:2026:218**

Id Cendoj: **28079130032026100008**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **19/01/2026**

Nº de Recurso: **8292/2022**

Nº de Resolución: **27/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 1107/2022,**
ATS 7767/2023,
STS 218/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 27/2026

Fecha de sentencia: 19/01/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8292/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/01/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8292/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 27/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Pilar Cancer Minchot

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 19 de enero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado con el número 8292/2022, interpuesto y por la Letrada de la Junta de Extremadura, en la representación que le es propia, y por el Procurador de los Tribunales Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, bajo la dirección letrada de Juan Rodríguez Zapatero, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 505/2022, de 28 de septiembre de 2022, que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas frente el artículo 6.4 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Siendo parte recurrida la Procuradora de los Tribunales Leonor Andrea Hernández Fernández en nombre y representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, bajo la dirección Letrada de Javier Sanz Ponce.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-En el recurso contencioso-administrativo número 112/2022, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictó Sentencia el 28 de septiembre de 2022, cuyo fallo dice literalmente:

«Que estimamos el recurso interpuesto por el procurador Sra. Hernández Fernández en representación del COLEGIO DE INGENIEROS TECNICOS DE OBRAS PUBLICAS, frente al art 4.6 del Decreto 143/2021 por el que se aprueba el Reglamento General de la LOTUSE en sus apartados a) y c) que anulamos en el único sentido de entender que en los referidos apartados no puede excluirse a los ingenieros técnicos de obras públicas por lo que la administración deberá proceder en consecuencia.»

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

«SEGUNDO.- Nos situamos ante una estricta cuestión de índole jurídica por lo que no existe discrepancia en lo referente a la tramitación y contenido del Decreto ahora impugnado.

Con el fin de centrar de manera concreta la cuestión debatida, vamos a señalar los dos motivos esenciales de impugnación de la Norma. La primera de ellas al manifestarse que el reglamento excede los límites de la autorización legal y la segunda por entender el Colegio, que el precepto restringe de manera indebida el acceso a los ingenieros técnicos de obras públicas a las OTUDS (oficinas técnicas de urbanismo) La Administración se opone.

Comenzando por la primera de las cuestiones, el art 4.4 de la LOTUSE, reseña que: "La Junta de Extremadura podrá prestar asistencia técnica y económica a la actividad urbanística de los municipios que posibilite el ejercicio efectivo y pleno de las competencias locales en la materia. A tal efecto se impulsará la articulación de una red territorial de Oficinas Técnicas Urbanísticas, cuyas funciones se establecerán reglamentariamente". El art 5 expone que por Oficinas Técnicas Urbanísticas se entienden: las oficinas técnicas de ámbito supramunicipal, vinculadas a la Administración, que prestan asistencia técnica y jurídica a los municipios en materia de ordenación, gestión y disciplina urbanística y territorial, que contarán, al menos, con profesionales con la cualificación precisa para la redacción de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, instrumentos de gestión y la evacuación de informes técnicos y jurídicos.

El Decreto 143/ 21 en su art 4.6 determina quienes compondrán estas oficinas, Cada OTUDTS estará integrada, como mínimo, por el siguiente personal:

a) Director/Directora, con funciones técnicas, de dirección del equipo y coordinación de los trabajos, a ejercer por personas con titulación en Arquitectura o equivalente.

b) Asesora/Asesor jurídico a ejercer por personas con titulación en Derecho o título equivalente.



- c) Personal Técnico con titulación en Arquitectura o Arquitectura Técnica o Ingeniería de la Edificación o título equivalente.
- d) Personal administrativo u opcionalmente por personal Técnico Delineante con la titulación correspondiente.

Esta estructura básica podrá ser ampliada, en función de las necesidades propias del ámbito territorial de la Oficina, con el personal administrativo, jurídico o técnico, con capacitación adecuada.

Expuesta la normativa y según la recurrente,^o el reglamento supone una extralimitación legal ya que el art 4 de la Ley alude a funciones y no a composición. Pues bien, no podemos compartir esa interpretación literal y estricta. Un reglamento no puede ir contra lo previsto en la Ley, pero sí desarrollar aquellos aspectos que la propia Ley contiene. En consecuencia, si la LOTUSE prevé la creación de una red de OTUDS cuyas funciones se desarrollarán reglamentariamente, es lógico y de suyo que por reglamento asimismo se determine la composición de esas oficinas. Sería absurdo crearlas, determinar sus funciones y no especificar quienes las deben componer. También sería excesivo y carente de sentido normativo, tramitar de nuevo una reforma legislativa para incluir un precepto legal que manifestase que reglamentariamente se desarrollará su composición pues el art 4.4 no sólo no lo prohíbe, sino que por coherencia jurídica anuda una cosa a la otra. Pero lo esencial, insistimos es que este precepto reglamentario no es "contra legem" ni vulnera la misma, simplemente desarrolla la composición, funciones y naturaleza de lo que ya la ley define y autoriza. Entendemos por tanto que no existe extralimitación sino complemento necesario en el desarrollo de la propia Ley.

TERCERO .- El núcleo en realidad de este asunto, es una cuestión ya examinada de manera prolija por los Tribunales de lo contencioso y que es delimitar la competencia concurrente de las diversas profesiones. Debemos partir de un criterio general y es que como ha venido sosteniendo la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (CNMC), la exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad concreta constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.

Dicho precepto, bajo el título "Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes", dispone:

"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".

En igual sentido se pronuncia el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad:

"1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias".

En consecuencia, en aplicación de los citados preceptos, cualquier eventual restricción de acceso a la actividad económica debe motivarse en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general 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 ("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"). Asimismo, también debería ser razonada su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, justificándose la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.

Por su parte procede recordar la jurisprudencia relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Además de la sentencia antes citada de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010) también la sentencia de 3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006) en la que se citan, a su vez, sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (casación 1961 / 2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004). De esta última sentencia de 22 de abril de 2009 extraemos el siguiente párrafo: " (...) con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración 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".

El Decreto 148/1969 de 13 febrero 1969, en torno a la especialidad de Ingeniería Técnica de Obras Públicas precisa en su art. 8 lo siguiente:

"a) Especialidad: Construcciones civiles.- La relativa a la ejecución de obras de ingeniería civil, así como a los trabajos, selección y utilización de la maquinaria y equipos necesarios para su realización.

b) Especialidad: Hidrológica.- La relativa a los trabajos y construcciones referentes a las aguas continentales, previsión de aportaciones hidráulicas y su regulación, distribución, aprovechamiento y explotación.

c) Especialidad: Tráfico y servicios urbanos.- La relativa a la construcción, conservación y explotación de obras, instalaciones y servicios urbanos, así como a la realización de aforos y ordenación del tráfico urbano.

d) Especialidad: Vías de comunicación y transporte.- La relativa a la construcción, conservación y utilización de las vías de comunicación, puertos y señales marítimas, así como al planteamiento, ordenación y explotación del transporte."

La LOE ha venido a complementar y modificar las atribuciones profesionales que se regulaban en la Ley 12/1986 , estableciendo una delimitación ordenada de las competencias concurrentes que corresponden a las distintas especialidades técnicas, y dentro de cada una de ellos según su grado de titulación. Esta distribución se hace en función de cada una de las clases de edificaciones según su uso, que se enumera en el art. 2 de la Ley. La presente y novedosa regulación, aún siguiendo en algunos aspectos las interpretaciones jurisprudenciales que la ausencia de una normativa legal ordenada hizo necesaria, introduce nuevos criterios de delimitación fundados, como se decía, en el uso de los edificios, por una parte y, de otra en las especialidades y competencias específicas de los técnicos hasta llegar a las que denomina "titulaciones académicas y profesionales habilitantes". La STS de fecha 25.1.2006, dictada en el recurso de casación 6153/2002, siendo ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, se pronuncia revocando una sentencia para finalmente reconocer la competencia y habilitación de un ingeniero técnico de obras públicas para intervenir en la redacción de un proyecto de urbanización.

Partiendo de lo anterior traemos a colación la Sentencia de 31 Oct. 2003, Rec. 4476/1999.- No cabe fundar la exclusión de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de la posibilidad de redactar cualquier tipo de proyectos de aprovechamientos de agua para el riego, como hace la sentencia de instancia, en la Ley 33/1992, de 9 de diciembre, porque esa ley se dictó con la única finalidad, expresa y paladinamente confesada en su Exposición de Motivos, de aplicar a dichos titulados en su integridad las previsiones de la Ley 12/1986, de 1 de abril. En efecto, esta ley reconoció a los Ingenieros Técnicos, dentro de su respectiva especialidad, y entre otras atribuciones, la de redactar y firmar proyectos que tuvieran 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" (artículo 2.1), y entre las materias que se cursan en las Escuelas Universitarias de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas figuran las correspondientes a la especialidad de Hidrología. No existe en esta ley, ni en ninguna otra, una delimitación clara de los criterios para diferenciar las atribuciones de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en proyectos de aprovechamientos de agua para riego, que por ello habrá de decidirse en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate, pero, por eso mismo, las instrucciones que nos ocupan, con la loable voluntad de simplificación que las anima, han incurrido en un exceso en el punto aquí debatido, que por ello, debe ser anulado.

De estas sentencias expuestas y otras varias, llegamos a diversas conclusiones. La primera, que debido a los estudios y competencias de los ingenieros técnicos de obras públicas no se les puede excluir en atribuciones profesionales diversas ya que las mismas abarcan una amplia gama sobre construcciones civiles, hidrología, vías urbanas, tráfico, comunicación y transporte. La segunda que la Jurisprudencia les ha permitido actuar en múltiples facetas competenciales sobre estas materias. Y llegados aquí debemos recordar que «la ciencia del urbanismo es esencialmente interdisciplinar por confluir en ella conocimientos procedentes de las más variadas ramas del saber humano, hasta el punto de que se considera ideal deseable que dicha actividad sea realizada por un conjunto de profesionales arquitectos, ingenieros, juristas, sociólogos, geógrafos, artistas, etc., que, sin orden de preferencia y bajo una única dirección unitaria, colaboren en equipo aportando los conocimientos propios de sus respectivas especialidades y ello pone de manifiesto que la ciencia urbanística, en su estado actual, sobrepasa el ámbito específico de las titulaciones tradicionales hasta el extremo de haber dado lugar a la nueva figura profesional del urbanista».

No obsta la sentencia alegada por la administración en su contestación en el recurso 4580-20 ya que recoge un supuesto muy concreto y referido a la LOE para supuestos específicos.

En definitiva, los ingenieros técnicos de obras públicas poseen competencias técnicas específicas en materia urbanística, entendiendo el urbanismo no sólo como edificación sino como gestión territorial gestión urbanística, fases del planeamiento e incluso posibles cuestiones de disciplina territorial o urbanística. El tráfico, las vías públicas, las vías de comunicación, la hidrología y el resto de competencias, todo ello forma parte de esa amplia materia denominada "urbanismo". Por tanto es palmario a nuestro juicio que limitar esas atribuciones en las OTUDS a arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros de la edificación en la manera que se redacta el art 4 del Decreto, resulta y constituye una limitación vedada por la Jurisprudencia en aplicación de la normativa y en consecuencia el recurso debe ser estimado.»

SEGUNDO.-Contra la referida Sentencia, la Letrada de la Junta de Extremadura en la representación que le es propia y por el Procurador de los Tribunales Argimiro Vázquez Guillén en nombre y representación del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, prepararon recursos de casación, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura tuvo preparado mediante auto de 11 de noviembre de 2022, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó Auto el 8 de junio de 2023, cuya parte dispositiva dice literalmente:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 8292/2022 preparado por las representaciones procesales de la Junta de Extremadura y del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España contra la sentencia n.º 505/2022, de 28 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso contencioso-administrativo n.º 112/2022.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en completar la jurisprudencia mencionada en el razonamiento jurídico segundo a fin de aclarar si una regulación reglamentaria, como es el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, respeta el principio de "libertad de acceso con idoneidad", o, por el contrario, constituye una restricción de acceso a la actividad económica de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, al exigir que el Director/Directora de cada Oficina Técnica de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible (OTUDTS) tenga la titulación en arquitectura o equivalente [apartado a) del artículo 4.6 del citado Decreto 143/2021], y de que esté integrada, como mínimo, por personal técnico con titulación en arquitectura o arquitectura técnica o ingeniería de la edificación o título equivalente [apartado c) del mismo artículo 4.6].

Para ello será necesario interpretar, *en principio*, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado; 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; y los artículos 1 y 2 de la Ley 12/1986, de 1, de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.

Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA

3.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

4.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

5.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»

CUARTO.-Por Diligencia de Ordenación de 15 de junio de 2023., habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. .

- La Letrada de la Junta de Extremadura en la representación que le es propia presentó escrito de interposición del recurso de casación el 18 de julio de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 bis 2) en relación con el artículo 93.1, ambos de la LJCA, esta parte recurrente solicita respetuosamente a la Excelentísima Sala: Que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida. »

- La representación procesal del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, presentó escrito de interposición del recurso de casación el 26 de julio de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«se sirva admitir el presente escrito con su copia, teniendo por interpuesto Recurso de Casación en nombre de mi representado el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España contra la sentencia la sentencia número 505 / 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala Contencioso-Administrativo de Cáceres de fecha 28 de septiembre de 2022 que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Publicas contra al art 4.6 del Decreto 143/2021 por el que se aprueba el Reglamento General la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSE).; y siguiendo el recurso por sus trámites legales se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos

1.- Fijar como doctrina para formación de jurisprudencia en respuesta a las cuestiones de interés casacional formuladas en el Auto de admisión del recurso, la que se indica en el apartado II.a) de este recurso.

2.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España contra la sentencia antes referenciada del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala Contencioso-Administrativo de Cáceres de fecha 28 de septiembre de 2022, casando y anulando la expresada sentencia; y en consecuencia, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Publicas contra al art 4.6 del Decreto 143/2021 por el que se aprueba el Reglamento General la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSE).

3.- En cuanto a costas, las costas de la instancia deberán ser impuestas expresamente al Colegio recurrente; sin hacer declaración expresa sobre las costas de este recurso de casación.»

QUINTO.-Por Providencia de 20 de septiembre de 2023, se tiene por interpuestos recursos de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, mediante escrito de oposición de fecha 2 de noviembre de 2023, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

«se sirva tener por evacuado el presente trámite consistente en la presentación de escrito de oposición a los recursos de casación presentados de contrario y, siguiendo el recurso sus trámites legales, se desestimen en todos sus extremos, confirmando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala Contencioso-Administrativo de Cáceres de fecha 28 de septiembre de 2022.»

SEXTO.-Por Providencia de 12 de diciembre de 2023, se acuerda no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia 3 de noviembre de 2025 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés



Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 13 de enero de 2026, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso referido a la impugnación de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 505/2022, de 28 de septiembre de 2022 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la Letrada de la Junta de Extremadura y por la representación procesal del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Extremadura núm. 505/2022, de 28 de septiembre de 2022, que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas frente al Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta Extremadura, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, cuyo artículo 4.6, apartados a) y c), se anulan en el único sentido de entender que en los referidos apartados no puede excluirse a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.

La sentencia impugnada, cuya fundamentación jurídica hemos transcrito en los antecedentes de hecho de esta sentencia, sustenta el pronunciamiento anulatorio de los apartados a) y c) del artículo 6.4 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, que dispone que el personal de las Oficinas Técnicas de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible estará integrado por un Director o Directora que tenga la titulación en Arquitectura o equivalente, y por personal técnico, entre los cuales una persona con titulación en Arquitectura o Arquitectura Técnica o Ingeniería de la Edificación o título equivalente, partiendo de las previsiones contenidas en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que establece la obligación de las autoridades competentes que establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio de motivar su necesidad en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general imponiendo, además, que cualquier requisito o restricción deberá ser proporcionado.

También se cita como parámetro de enjuiciamiento lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, y que establece que Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Partiendo del recordatorio de la jurisprudencia relativa a las competencias de las profesiones tituladas, se refiere que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica, y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que complementa y modifica la regulación establecida en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, poseen competencias específicas en materia urbanística, por lo que, al deber dar prevalencia al principio de libertad de acceso con inidoneidad sobre la exclusividad y monopolio computacional, la limitación del personal que puede desempeñar su función Oficinas Técnicas de Urbanismo y Desarrollo Territorial sostenible a arquitectos, arquitectos técnicos e ingenieros de edificación, constituye una limitación vedada por la jurisprudencia sentada en aplicación de la normativa relativa a las titulaciones

El recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Extremadura se fundamenta en la alegación de que la sentencia impugnada infringe la doctrina del Tribunal Supremo sobre cualificación técnica exigible en trabajos específicos, recogida, entre otras, en la sentencia de 25 de enero de 2006, donde se establecía la cualificación de arquitecto exigible en la redacción de proyectos urbanísticos en razón de la naturaleza de los mismos.



Se menciona, también, la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2016 (RC 2156/2014), en la que se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de una función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta.

En segundo termino, se denuncia la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la potestad de auto organización de las Comunidades Autónomas, que garantiza que puede conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo.

Asimismo, se invoca la jurisprudencia del Tribunal Supremo que declara que rige, en este ámbito, el principio de suficiencia frente al criterio de exhaustividad, de lo que se desprende que lo que resulta determinante no es si existe alguna profesión que no se haya contemplado, sino si las incluidas son razonables y están directamente relacionadas con el puesto a cubrir.

En tercer termino, se aduce la vulneración de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos,

El recurso de casación interpuesto por el Consejo Superior de colegios de Arquitectos de España aduce, en primer termino, que la sentencia del Tribunal Superior del Justicia de Extremadura vulnera y desconoce la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre las competencias de las profesiones tituladas y acerca del principio de libertad de acceso con idoneidad.

En segundo termino, se aduce la infracción de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, puesto que los Ingenieros Técnicos de obras publicas, ni por su titulación ni por sus especialidades, ostentan competencias para redactar instrumentos de ordenación territorial urbanística e instrumentos de gestión.

En tercer termino, se argumenta que la sentencia impugnada interpreta de forma errónea las competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas en proyectos de obras civiles, al confundir las mismas con los instrumentos de ordenación urbanística y ordenación del territorio, para los cuales no están facultados.

También se alega que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha aplicado indebidamente el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, y 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, que se infringen.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo y acerca de la jurisprudencia que estimamos relevante para el enjuiciamiento del presente recurso de casación

Antes de abordar las cuestiones jurídicas planteadas por las partes recurrentes, procede reseñar el marco jurídico que resulta aplicable, así como recordar el contexto jurisprudencial que resulta relevante para resolver los presentes recursos de casación :

A) EL Derecho de la Unión Europea

El artículo 4 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, bajo el epígrafe «Definiciones», en su apartado 8, dispone:

«razón imperiosa de interés general», razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas 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 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 »

B) El Derecho Estatal

El artículo 1 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, dispone:

«1. Los Arquitectos e Ingenieros técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica.

2. A los efectos previstos en esta Ley se considera como especialidad cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las escuelas de Arquitectos e Ingeniería-Técnica.»



El artículo 2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, dispone:

«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.

c) La realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planos de labores y otros trabajos análogos.

d) El ejercicio de la docencia en sus diversos grados en los casos y términos previstos en la normativa correspondiente y, en particular, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

e) La dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio, en general respecto de ellas, de las actividades a que se refieren los apartados anteriores.

2. Corresponden a los Arquitectos técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a su especialidad de ejecución de obras; con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación.

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 construidos 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.

3. Corresponden a los Ingenieros técnicos de Obras Públicas todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a sus especialidades respectivas, con sujeción en cada caso a las prescripciones de la legislación reguladora de las obras públicas.

4. Además de lo dispuesto en los tres primeros apartados de este artículo, los Arquitectos e Ingenieros técnicos tendrán igualmente aquellos otros derechos y atribuciones profesionales reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente, así como las que sus disposiciones reguladoras reconocían a los antiguos Peritos, Aparejadores, Facultativos y Ayudantes de Ingenieros.

Las atribuciones profesionales que en la presente Ley se reconocen a los Arquitectos e Ingenieros técnicos corresponderán también a los antiguos Peritos, Aparejadores, Facultativos y Ayudantes de Ingenieros, siempre que hubieran accedido o accedan a la especialidad correspondiente de la arquitectura o ingeniería técnica conforme a lo dispuesto en la normativa que regula la utilización de las nuevas titulaciones.»

El artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, bajo el epígrafe «definiciones», en su apartado 11, dispone:

««Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada 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 »

El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, bajo la rubrica «Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.», dispone:

<<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.>>

B) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2016 (RC 2156/2014), en relación con las competencias de las profesiones tituladas, dijimos:

«Ante todo procede recordar la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006), citándose en esta última, a su vez, sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (casación 1961/2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004). De esta última sentencia de 22 de abril de 2009 extraemos el siguiente párrafo:

<< (...) con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración 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>>.

Ahora bien, como dijimos en la sentencia también citada de 19 de octubre de 2015 (casación 1482/2013), esa interpretación jurisprudencial amplia debe proyectarse sobre los concretos preceptos legales que se refieren a los distintos tipos de obras y edificaciones y a la titulación o titulaciones habilitadas para la realización de los proyectos correspondientes.

Entrando entonces a examinar el caso que nos ocupa, debe notarse que la Sala de instancia no vincula de manera exclusiva la redacción del proyecto al que se refiere la controversia a una determinada titulación, pues lo que afirma la sentencia recurrida es, únicamente, que ese proyecto no puede ser redactado por un Ingeniero Técnico Industrial por quedar aquél fuera del ámbito de atribuciones de esta titulación.

[...]

Siendo ello así, entendemos que la sentencia recurrida no vulnera las atribuciones que el artículo 2.1.a/ de la citada Ley 12/1986 reconoce ingenieros técnicos en orden a la redacción y firma de proyectos. Sucede que la atribución competencial la realiza ese precepto en favor de los Ingenieros técnicos *dentro de su respectiva especialidad*; y viene referida a proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de inmuebles *<<...siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación>>*. Por tanto, la atribución competencial conferida en el citado artículo 2.1.a/ de la Ley 12/1986 debe ser interpretada en concordancia con la regulación relativa al contenido de la "especialidad de electrónica industrial", que es la que ostenta el técnico firmante del proyecto y que la Sala de instancia compara con el contenido propio de otra especialidad -la "especialidad eléctrica"- con la que sin duda guarda más directa relación el proyecto que se examina; y aquella atribución competencial también debe ser puesta en relación con la normativa, asimismo citada en la sentencia recurrida, que establece el límite máximo de potencia permitido a los proyectos suscritos por peritos industriales.»

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 1464/2021, de 13 de diciembre de 2021 (RC 4486/2019), en relación con el significado conceptual y alcance del principio jurisprudencial de libertad de acceso con idoneidad, dijimos:

«Ello engarza con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, en la que se ha defendido la prevalencia del principio de "libertad de acceso con idoneidad" sobre el de exclusividad y monopolio competencial, pero en la que se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta. Así la STS de 25 de abril de 2016 (rec. casación nº 2156/2014 fundamento jurídico tercero) afirma:



«Ante todo procede recordar la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006), citándose en esta última, a su vez, sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (casación 1961/2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004). De esta última sentencia de 22 de abril de 2009 extraemos el siguiente párrafo:

" [...] con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración 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".

Ahora bien, como dijimos en la sentencia también citada de 19 de octubre de 2015 (casación 1482/2013), esa interpretación jurisprudencial amplia debe proyectarse sobre los concretos preceptos legales que se refieren a los distintos tipos de obras y edificaciones y a la titulación o titulaciones habilitadas para la realización de los proyectos correspondientes»»

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 1587/2021, de 23 de diciembre de 2021 (RC 4580/2020), en relación con la reserva a los arquitectos de la labor profesional de redacción y dirección de determinados proyectos constructivos, dijimos:

«Las previsiones de la LOE, contenidas en sus artículos 2 y 10, establecen una reserva para la redacción de proyectos a determinados profesionales, pero dicha reserva está justificada y no supone vulneración alguna de las normas sobre competencia, pues se fundamentan en la existencia de un interés general para llevarlo a cabo: la seguridad pública y la particular de la persona y bienes de quienes resulten usuarios de los edificios sujetos a dichos proyectos.

En este sentido el artículo 1 de la Ley 12/1986 reconoce a los Ingenieros Técnicos la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica.

El principio general es, pues, el de especialidad que resulte propio de cada titulación profesional, que no cabe confundir con una posible capacitación técnica, siendo claro que el ámbito propio de los Ingenieros será aquel que se derive de la concreta especialidad que a cada uno corresponda, no siendo el mismo el de un titulado "agrícola", que el de un "industrial", "naval", "forestal", etc., lo que es extensible tanto si el técnico lo es de primer o segundo ciclo (o graduado o máster), y sin que en ningún caso pueda establecerse igualdad de especialidades y correlativas atribuciones entre profesionales de la ingeniería que de la arquitectura.

En definitiva, es el principio de idoneidad del técnico en cuestión el que determina si puede o no quedar excluido de la redacción o dirección de determinados proyectos constructivos y la LOE para el caso de proyectos que tengan por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, entre ellos el administrativo, como ocurre en el presente caso, considera como idóneos a los profesionales con la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto. La reserva que lleva a cabo la LOE en favor de determinados profesionales, se produce también en favor de los Ingenieros Civiles y los Ingenieros de Obras Públicas, para otros supuestos distintos»

En la ulterior sentencia de esta Sala núm. 31/2022, de 18 de enero de 2022 (RC 3674//2019), sostuvimos:

«No cabe duda que la conservación y utilización de los edificios tiene que ver con la seguridad de los edificios, el urbanismo y la seguridad de las personas por cuanto su utilización, su uso normal no suponga un riesgo de accidente para las personas o transeúntes (artículo 3.1.b LOE).

C)La resolución del Ayuntamiento no introduce límites al ejercicio de una actividad económica, sino que aplicó la LOE y la jurisprudencia que establecen que, en el ámbito de la edificación residencial, las ITEs deben estar redactadas por arquitectos, arquitectos técnicos o aparejadores. Además, sí están acreditadas las razones de interés general basadas en la protección y garantía de la seguridad de los edificios en interés de los usuarios.



En consecuencia, la competencia profesional para intervenir en las inspecciones técnicas de edificaciones y en los informes de evaluación de edificios, está en relación con la *formación y conocimiento para proyectar y dirigir el edificio del que se trate en cada caso*.

Esa justificación -como recoge la STS de 13 de diciembre de 2021- se encuentra en la propia LOE que ha sido interpretada ya por este Tribunal Supremo estableciendo una jurisprudencia que la Sala de instancia no tiene en cuenta argumentado que en tales pronunciamientos no se analizó la posible incidencia de la LGUM en este ámbito cuando sí se ha valorado, aunque no sea de forma explícita, la necesidad y la proporcionalidad de tal reserva. »

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia en que se fundamentan el recurso de casación.

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se refiere en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 8 de junio de 2023, consiste en completar la jurisprudencia mencionada en el razonamiento jurídico segundo a fin de aclarar si una regulación reglamentaria, como es el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, respeta el principio de "libertad de acceso con idoneidad", o, por el contrario, constituye una restricción de acceso a la actividad económica de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, al exigir que el Director/Directora de cada Oficina Técnica de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible (OTUDTS) tenga la titulación en arquitectura o equivalente [apartado a) del artículo 4.6 del citado Decreto 143/2021], y de que esté integrada, como mínimo, por personal técnico con titulación en arquitectura o arquitectura técnica o ingeniería de la edificación o título equivalente [apartado c) del mismo artículo 4.6].

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que el Tribunal de instancia ha realizado una aplicación que se revela inadecuada del principio de libertad de acceso con idoneidad, consagrado por la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 24 de marzo de 2006 (RC 2921/2003), 10 de noviembre de 2008 (RC 399/2006), 22 de abril de 2009 (RC 10048/2003), 13 de diciembre de 2021 (RC 4486/2019) y 18 de enero de 2022 (RC 3674/2019), al sostener que procede declarar la nulidad de los apartados a) y c) del artículo 4.6 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, en cuanto, respectivamente, limitan a un profesional con titulación en Arquitectura o equivalente la posibilidad de ser designado Director o Directora de las Oficinas Técnicas de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible (OTUDTS), y reservan a profesionales con titulación en Arquitectura, Arquitectura Técnica o Ingeniería de la Edificación la capacidad para integrarse como personal técnico, excluyendo, a estos efectos, los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, pues no consideramos convincente el argumento de que dichos profesionales de la rama de ingeniería técnica posean competencias técnicas específicas en materia urbanística exigibles para el desarrollo de las actividades encomendadas, lo que determinaría -según razona la sentencia- que la reglamentación enjuiciada incurra en una limitación vedada por la jurisprudencia relativa a la interpretación del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y del artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con las previsiones de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, y el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica.

En efecto, apreciamos que el Tribunal de instancia no ha efectuado correctamente el juicio de ponderación acerca de la idoneidad profesional requerida para desarrollar la actividad de dirección de las Oficinas Técnicas de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible, que instituye la Junta de Extremadura, en ejercicio de su potestad de autoorganización, para prestar asistencia técnica a los municipios en materia de ordenación, gestión y disciplina urbanística y territorial, vivienda, habitabilidad, accesibilidad y movilidad, según se dispone expresamente en el artículo 4.5 del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 143/2021, de 21 de diciembre, ya que consideramos que la prescripción regulatoria concerniente a que el Director o Directora dispongan de una cualificación profesional específica, referida a la titulación en Arquitectura o equivalente, que le habilite para ejercer funciones incardinables en las tareas propias del "Management público", en relación con las materias encomendadas que se corresponden con la formación y conocimientos teóricos y prácticos propios de los estudios de arquitectura, no resulta contraria al principio de libertad de acceso a la prestación de servicios profesionales con idoneidad, que se infiere del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



Tampoco estimamos que dicha regulación, que determina la estructura organizativa de las Oficinas Técnicas y la cualificación de los puestos de trabajo que integran las mencionadas Oficinas Técnicas, sea innecesaria o desproporcionada, constituya una barrera ilegítima al ejercicio de actividades económicas, tal como aduce la defensa letrada de la parte recurrida, lesiva del derecho a la no discriminación, o del derecho de acceso a un empleo público en condiciones de igualdad, en la medida que su finalidad es procurar una eficaz gestión de los servicios de asesoría técnica referidos a la actividad urbanística de los municipios que facilite el ejercicio efectivo y pleno de las competencias locales en esta materia que tienen encomendadas, según dispone el artículo 4.4 del Decreto 143/2021.

La determinación regulatoria de que titulados en Arquitectura, Arquitectura Técnica, Ingeniería de la Edificación o equivalente, formen parte del personal técnico de las Oficinas Técnicas no constituye una restricción de la libertad de acceso con idoneidad, pues no es óbice para que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas puedan integrarse como personal técnico cuando sean requeridos para desarrollar tareas acordes con sus competencias profesionales, según se previene en el artículo 4.6 del Decreto 143/2021, que permite la ampliación del personal técnico, dado el carácter multidisciplinario que impregna la configuración de las Oficinas Técnicas, y a que la norma reglamentaria se limita a definir la estructura organizativa básica de estos servicios.

Por ello, compartimos la tesis argumental impugnatoria que desarrollan las partes recurrentes, que aducen que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura impugnada contraviene la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo referida a la cualificación técnica exigible para ejercer una determinada actividad (en particular, la relativa a la competencia de los arquitectos para redactar instrumentos de planeamiento urbanístico), e interpreta de forma errónea las competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas en obras civiles, pues no tiene cobertura legal la extensión exorbitante de sus atribuciones profesionales a la función cualificada de asesoramiento en materia de redacción de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que reviste una especial complejidad, y desborda el marco de sus competencias profesionales, a tenor de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, y el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica.

En suma, sostenemos que, tal como aduce la defensa letrada del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha aplicado indebidamente la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y 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, al no apreciar que el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura impugnado, al exigir una cualificación profesional específica referida a la titulación de Arquitectura o equivalente, no contraviene el principio de libertad de acceso con idoneidad, debido a que dicha norma reglamentaria se adopta en el marco de su potestad de autoorganización de los puestos de trabajo, y no interfiere en las atribuciones profesionales conferidas legalmente a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.

CUARTO.- Sobre la fijación de la doctrina jurisprudencial.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos en el precedente fundamento jurídico tercero, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con lo dispuesto en el artículo 4.8 de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, y 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, debe interpretarse, a la luz del principio jurisprudencial de libertad de acceso con idoneidad, en el sentido de que no se opone a una regulación reglamentaria de una Comunidad Autónoma que, en virtud de su potestad de autoorganización, instituye Oficinas Técnicas de asesoramiento a los municipios en materia de ordenación, gestión y disciplina urbanística y territorial, vivienda, habitabilidad, accesibilidad y movilidad, desarrollo rural, conservación y protección del medio ambiente y patrimonio cultural, cuya dirección se encomienda a profesionales titulados en Arquitectura o equivalente, y que está integrada por personal técnico cualificado en posesión de la titulación en Arquitectura, Arquitectura Técnica, o Ingeniería de la Edificación o equivalente, cuando, como acontece en el caso que enjuiciamos, el cumplimiento de dichos requisitos de competencia profesional resultan justificados de forma objetiva por concurrir razones imperiosas de interés general, referidas a bienes jurídicos relacionados con la protección del entorno territorial y urbano, así como la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural, siempre que sean proporcionados, no sean discriminatorios, y sean congruentes con la formación exigible, en términos de capacidad e idoneidad, para el desempeño de estas actividades y el ejercicio de dichas funciones de asesoramiento especializado.



En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Extremadura, y por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 505/2022, de 28 de septiembre de 2022, que casamos y anulamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en razón de los razonamientos expuestos determinantes de la fijación de doctrina jurisprudencial, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra el artículo 4.6 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, ni de las originadas en el proceso de instancia, al concurrir el presupuesto de serias dudas de Derecho.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuestos por la Letrada de la Junta de Extremadura, y por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 505/2022, de 28 de septiembre de 2022, que casamos.

Segundo.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas frente el artículo 4.6 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura,

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, , ni de las originadas en el proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.