

R. CASACION núm.: 603/2023

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. 700/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 4 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado con el número 603/2023, interpuesto por el Procurador de los Tribunales José Ramón Couto Aguilar, en nombre y representación del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga, bajo la dirección letrada de Angela Gómez Bermudez, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, núm. 3231/2022, de 8 de julio de 2022, que desestimó el recurso de apelación planteado contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Málaga de 4 de noviembre de 2020, que desestimó el recurso



contencioso-administrativo promovido por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga frente a la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de reposición formulado contra el acuerdo del Concejal de Territorio, Movilidad y Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Alhaurín el Grande de 29 de enero de 2019, adoptado en el ámbito de un procedimiento iniciado a solicitud de aquel el día 11 de diciembre de 2018 sobre licencia para cambio de uso de local a vivienda, por el que se requiere a Gustav Franz Lorenz Bruckman a fin de subsanar la solicitud presentando un informe técnico suscrito pro arquitecto superior, no siendo adecuado el presentado suscrito por un arquitecto técnico.

Ha sido parte recurrida el Procurador de los Tribunales Antonio Ortega Fuentes en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación número 390/2021, la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga, dictó sentencia el 8 de julio de 2022, cuyo fallo dice literalmente:

«Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. De los Ríos Santiago, en representación del COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE MÁLAGA, confirmando la Sentencia recurrida de fecha 4 de noviembre de 2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 3 de Málaga en el procedimiento ordinario 951 de 2019.

Todo ello sin imposición de las costas causadas en esta segunda instancia.»



La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso de apelación, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

SEGUNDO.- Sentados los términos en los que se suscita el recurso y la oposición, así como la fundamentación de la Sentencia apelada, se ha de comenzar la presente resolución poniendo de manifiesto cómo esta Sala ha señalado reiteradamente (v. gr. Sentencias de la Sección Primera de 27 de junio de 2019 -apelación 1765/18-, de la Sección Segunda de 24 de mayo de 2019 -apelación 2590/18- o de la Sección Tercera de 29 de marzo de 2019 -apelación 1817/2017-) que constituye doctrina jurisprudencial consolidada (representada, entre otras, por las Sentencias de la Sala Tercera de de 24 de noviembre de 1.987 -RJ 1987, 7928-, 5 de diciembre de 1988 -RJ 1988, 9764-, 20 de diciembre de 1989 -RJ 1989, 9221-, 5 de julio de 1991 -RJ 1991, 6700-, 14 de abril de 1993 -RJ 1993, 2816-, 26 de octubre de 1998 o 15 de diciembre de 1998 -RJ 1998, 8446-) la que declara que el recurso de apelación tiene por objeto la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia, de tal modo que el escrito de alegaciones del apelante ha de contener una crítica de la sentencia impugnada, que es la que debe servir de base para la pretensión sustitutoria de pronunciamiento recaído en primera instancia. Es decir, no es posible la reiteración simple y llana de los argumentos vertidos en la instancia con la finalidad de convertir la revisión en una nueva instancia para conseguir una Sentencia o auto a su favor, de modo que la falta de motivación o razonamiento específico dirigido a combatir la sentencia apelada, equivale a omitir las alegaciones correspondientes a las pretensiones en la segunda instancia. En idéntica dirección apuntan las Sentencias de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2010 -recurso de casación 5951/2006- y de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2014 -recurso de casación 3504/2012-, al poner de manifiesto que aun cuando en un recurso de apelación "pueden ser replanteados y revisados todos los aspectos fácticos y jurídico de la controversia, su articulación no puede consistir en una mera reiteración de la demanda".

Consecuentemente, y según se recoge en la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de junio y 8 de junio de 1999 (dictadas en los recursos de apelación 13700/1991 y 13861/1991), los recursos de apelación "deben contener una argumentación dirigida a combatir los razonamientos jurídicos en los que se basa la sentencia de instancia. No es admisible, en esta fase del proceso, plantear, sin más, el debate sobre los mismos términos en que lo fue en primera instancia, como si en ella no hubiera recaído sentencia, pues con ello se desnaturaliza la unción del recurso. Tal doctrina jurisprudencial viene siendo reiterada de modo constante por esta Sala que, entre otras muchas, afirmó en la Sentencia de 11 de marzo de 1999, recordando lo dicho en la de 4 de mayo de 1998, que: las alegaciones ormuladas en el escrito correspondiente por la parte actora al evacuar el trámite previsto en el anterior art. 100 LJCA, son una mera reproducción de las efectuadas en primera instancia, y aun cuando el recurso de apelación transmite al tribunal ad quem la lenitud de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas en primera instancia, en la fase de apelación se exige un examen crítico de la sentencia, para llegar a demostrar o bien la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba o cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada, sin que se suficiente como acontece en el presente caso la mera reproducción del escrito de demanda, lo que podría 'ustificar que resultara suficiente reproducir los argumentos del Tribunal de primera instancia si se entienden que se adecuan a una correcta aplicación del ordenamiento 'urídico (en este sentido, las Sentencias de esta Sala de 10 de febrero, 25 de abril, 6 de unio y 31 de octubre de 1997 y 12 de enero y 20 de febrero y 17 de abril de 1998)". En la misma dirección



apunta la reflexión recogida en el fundamento de derecho segundo de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1996 (recurso de apelación 10631/1991), en el que, a propósito de un recurso de apelación en el que la parte se limitaba a reproducir en segunda instancia las alegaciones que adujo en la primera para combatir el acto administrativo objeto de fiscalización judicial, se refería lo siguiente: "En la fase de alegaciones, como en toda pretensión procesal, se requiere la exposición individualizada de los motivos que le sirvan de fundamento, a fin de que el Tribunal de Apelación pueda examinarlos y pronunciarse sobre ellos; siendo de recordar que, como ya ha manifestado esta Sala (entre otras, Sentencias de 16 de febrero y 17 de diciembre de 1991; 6 de mayo

28 de septiembre de 1993), aunque en nuestro sistema el recurso de apelación traslada al Tribunal "ad quem" el total conocimiento del litigio, sin embargo no está concebido como una repetición del proceso de instancia ante el Tribunal de superior categoría, sino como una revisión del mismo, doctrina que ha de llevarnos a confirmar la sentencia apelada."

Denuncia la parte apelada que, a su juicio, la apelante se limita a reproducir en su recurso los mismos argumentos que en su día desplegó en la demanda sin introducir crítica autónoma a la Sentencia que recurre, lo que, sostiene, debería conducir a su inadmisión. No compartimos tal parecer, puesto que si bien es cierto que gran parte de las citas jurisprudenciales y legales contenidas en el recurso ya se encontraban, efectivamente, reflejadas

en la demanda; no lo es menos que, al menos en los tres primeros folios del recurso, sí que se lleva a cabo una crítica motivada de la decisión judicial controvertida, sin que, por tanto, se pretenda exclusivamente que en esta segunda instancia tenga lugar un nuevo enjuiciamiento de los mismos argumentos. Consecuentemente, ha de abordarse el estudio y resolución de los motivos suscitados en el recurso.

TERCERO.- A tal efecto comenzamos reproduciendo el tenor de la reciente Sentencia de la Sección Funcional Segunda de esta Sala de 9 de marzo de 2022 (recurso 688/2020), en la que se razonaba lo siguiente:

"La jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, considera 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. En este sentido la STS de 25 de abril de 2016, rec. 2156/2014, recordada en la STS del 13 de diciembre de 2021, rec. 4486/2019, al FD 3º dice:

"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:

" [4 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, 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 definitiva, la determinación del facultativo competente entraña un juicio de idoneidad que ha de tomar en consideración, tal y como ya señalamos en la STS de 22 de diciembre de 2016 (rec. 177/2013) "la titulación, la formación, la exigencia y la complejidad del proceso de certificación". Así rechaza el monopolio competencial a favor de una específica profesión técnica, siempre que el título facultativo en cuestión integre un nivel de conocimientos técnicos adecuados a la actuación a realizar conforme a los estudios exigidos para obtener ese título profesional la STS de 14 de noviembre de 2014, rec. 2679/2012, que dice: " Esta Sala del Tribunal Supremo ha considerado superada las categorías de técnicos superiores y de grado medio, al ostentar todos una titulación universitaria superior, y por ello no resulta ajustada a la interpretación que dicha jurisprudencia ha realizado de los artículos 1 y 2 de la Ley 12/1998, de 1 de abril , reguladora de las Atribuciones Profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos EDL 1986/9905, la decisión del Tribunal a quo declarando ajustada a derecho la negativa del Ayuntamiento a aprobar un Estudio de Detalle por venir avalado con la firma de un Ingeniero Técnico Industrial cuando se ha acreditado que dicho Estudio de Detalle no tenía otra finalidad que aumentar la altura de las edificaciones para el proceso productivo de la industria instalada en las mismas, sin generar aumento de la edificabilidad asignada a las parcelas objeto de la modificación ni del resto de los parámetros aplicables a dichas parcelas objeto del proyecto presentado, razones para todas por las que el único motivo de casación invocado debe ser estimad"

Una vez sentada esta premisa, constatamos que la desestimación del recurso contencioso-administrativo que lleva a cabo el juzgado "a quo" se sustenta en la aplicación conjunta de los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. De acuerdo con el primero de tales preceptos, la citada Ley resulta de aplicación al proceso de edificación de edificios públicos o privados cuyo uso principal sea, entre otros, "residencial en todas sus formas"; añadiendo el segundo que tiene la consideración de edificación, requiriendo un proyecto en los términos del artículo cuarto, 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 tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio". Finalmente, el artículo 10.2.a) contempla entre las obligaciones del proyectista la de estar en posesión de la titulación académica y profesional correspondiente, añadiendo que cuando el proyecto a realizar "tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto".

CUARTO.- Pues bien, a la vista de lo reflejado tanto en el folio 46 del expediente administrativo (en concreto, en el apartado 1.1.5 de la memoria del proyecto técnico, correspondiente con los "datos de la edificación") como en la información catastral incluida al folio cuarto de la demanda, el edificio en el que se emplaza el local en cuestión tiene varias plantas de altura, estando destinado alguno de los inmuebles que se materializaron a raíz de su división horizontal a local comercial (como aquel al que se refiere la actuación pretendida), otros a uso industrial e incluso alguno (el de referencia catastral 8562503UF4586S0003SU, diferente del local cuyo cambio de uso se pretende pues al folio 14 consta que su referencia catastral es la número



8562503UF4586S0004D1-) a uso residencial. En definitiva, nos encontramos ante una edificación en el que se compatibilizan varios usos, pretendiéndose la modificación del uso característico de uno de los inmuebles que la conforman.

Cierto es que, como señala la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2011 (casación 6294/2009), la jurisprudencia existente respecto de los artículos 2.1.a) y 2.2 de la Ley 12/1986 viene admitiendo la competencia de los arquitectos técnicos para elaborar de proyectos de obras y construcciones que no precisen de proyecto arquitectónico, aunque analizando cada caso concreto para determinar si el proyecto en cuestión se acomoda o no a este presupuesto. Pero no lo es menos, como añade a continuación la citada Sentencia, que "existe entre los Arquitectos Superiores y los Arquitectos Técnicos, un ámbito de competencias concurrentes de proyección e intervención parcial de construcciones, sin reglas precisas ni claras de delimitación, dependiendo la competencia de esos profesionales de su capacidad técnica real para el desempeño de tales funciones proyectivas y ejecutivas de obras-- sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1981 21 de octubre de 1987, entre muchas otras--. En una interpretación de ese artículo 2.2 de la Ley 12/86, la jurisprudencia viene también declarando-- sentencias de 3 de octubre y 13 de diciembre de 1991, 7 de mayo de 1992 -- que la cuestión de la competencia profesional de los Arquitectos Técnicos, ha de resolverse atendiendo a la entidad de los estudios de la indicada carrera, señalando que su facultad de proyectar opera cuando se trata de obras que carecen de complejidad técnica constructiva, atendiéndose en todo caso a la suprema garantía de la seguridad por la que ha de velar la Administración, por lo que las dudas, tan numerosas y frecuentes, dada la ambigüedad de los términos legales definitorios de las competencias citadas, que puedan plantearse deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores."

Descendiendo al supuesto enjuiciado, concluimos que la solución alcanzada en la sentencia apelada resulta acertada. Conforme a lo plasmado en el artículo 2.b) de la Ley de Ordenación de la Edificación, requieren un proyecto del artículo cuarto las intervenciones (aun parciales) a realizar en los edificios preexistentes cuando tengan por objeto cambiar "los usos" característicos del edificio; proyecto que, conforme al artículo 10.2.a) deberá ser redactado por arquitecto cuando dicha intervención tenga lugar en una edificación de uso residencial. Del tenor literal del precepto parece desprenderse que un edificio puede estar destinado a más de un uso (como el que es objeto de estudio), dada la alusión a "los usos característicos" del mismo -y no "el uso característico"- . Entendemos, pues, que la modificación de cualquiera de ellos supone -conforme a lo dispuesto en el artículo 2.b)- una alteración de la configuración arquitectónica del edificio, y que, por tanto, el cambio de uso de uno de los inmuebles que lo conforman requiera un proyecto técnico redactado por arquitecto superior. Y aun cuando, ciertamente, la cuestión suscitada pudiera ser susceptible de una interpretación alternativa (como la que propugna la parte apelante) por la ambivalencia y ambigüedad de los términos legales antes referidos, hemos de optar por la interpretación que comporte una mayor seguridad para los futuros moradores del edificio -siguiendo las pautas marcadas por el tribunalSupremo-; lo que nos conduce a idéntica solución que la alcanzada en la Sentencia apelada y a la íntegra desestimación del recurso entablado.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, la representación el Procurador de los Tribunales José Ramón Couto Aguilar, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos



de Málaga preparó recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, tuvo preparado mediante auto de 22 de diciembre 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 23 de marzo de 2023, cuya parte dispositiva dice literalmente:

« 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 603/2023 preparado por la representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos de Málaga contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con Sede en Málaga, de fecha 8 de julio de 2022, desestimatoria del recurso de apelación n.º 390/2021.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala, en relación con lo dispuesto en los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, a fin de determinar si el cambio del uso característico de un edificio a residencial exige un proyecto técnico que ha de ser redactado por un arquitecto superior o, por el contrario, puede ser suscrito por un arquitecto técnico o ingeniero de la edificación.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: en los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y artículos 2.1.a) y 2.2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, así como la infracción de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

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

6.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 18 de abril 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, el Procurador de los Tribunales José Ramón Couto Aguilar, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga, presentó escrito de interposición del recurso de casación el 16 de mayo de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«tenga por **INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN**, en tiempo y forma, contra la sentencia de la Sala Contencioso Administrativa, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (rec. apelación nº 390/21), de fecha 8 de julio de 2022, y previos los trámites procesales procedentes, dicte sentencia por la que, revocando la sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados. »

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 19 de mayo de 2023, se tiene por interpuesto recurso 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 Oficial de Arquitectos de Málaga mediante escrito de oposición de fecha 3 de julio de 2023, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

«tenga por presentado este escrito y por formulada oposición al recurso de casación núm. 603/2023 interpuesto por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga y en virtud de lo expuesto dicte sentencia declarando no haber lugar al mismo y confirmando en todos sus extremos la Sentencia de instancia e imponiendo al recurrente las costas del presente proceso. En Madrid, a la fecha de los certificados.»

SEXTO.- Por providencia de 20 de septiembre de 2023, se acuerda no haber lugar al señalamiento de vista; y por providencia 23 de marzo de 2026 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 2 de junio 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 Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga núm. 323/2022, de 8 de julio de 2022.

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga, se formula 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 de Andalucía, con sede en Málaga núm. 3231/2022, de 8 de julio de 2022, que desestimó el recurso de apelación planteado contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Málaga de 4 de noviembre de 2020, que desestimó el recurso contencioso-administrativo promovido por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga contra la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de reposición formulado contra el acuerdo del Concejal de Territorio, Movilidad y Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Alhaurín el Grande de 29 de enero de 2019, adoptado en el ámbito de un procedimiento iniciado a solicitud de aquel el día 11 de diciembre de 2018 sobre licencia para cambio de uso de local a vivienda, por el que se requiere a Gustav Franz Lorenz Bruckman a fin de subsanar la solicitud presentando un informe técnico suscrito pro arquitecto superior, no siendo adecuado el presentado suscrito por un arquitecto técnico.

La sentencia impugnada, cuya fundamentación jurídica hemos transcrito en los antecedentes de hecho de esta sentencia, sustenta el pronunciamiento de desestimación del recurso de apelación con base en la transcripción de los criterios expuestos en la precedente sentencia dictada por



la Sección Segunda jurisdiccional de esa Sala de 9 de marzo de 2022 (RCA 688/2020), en la que se invoca -como parámetro de enjuiciamiento- la jurisprudencia del Tribunal Supremo formulada en las sentencias de 25 de abril de 2016 (RC 2156/2014) y 13 de diciembre de 2021 (RC 4486/2019), en relación con las competencias de los profesionales titulados, que consagra la prevalencia del principio de «libertad de acceso con idoneidad» sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial, pero que refiere que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta que se va a ejecutar.

Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, la Sala de apelación enjuiciando el caso, sostiene que procede la aplicación conjunta de los artículos. 2.1 a) y 2 b) y 10.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, de los que se desprende que cuando el proyecto a realizar tenga por objeto una intervención sobre los edificios para los usos indicados del grupo a) del apartado 1 del artículo 2 del citado texto legal, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, teniendo en cuenta que el proyecto técnico presentado -según se deduce del examen del expediente administrativo-, pretende la modificación del uso característicos de una de las plantas del inmueble que conforman la edificación.

Se concluye el razonamiento afirmando que, tratándose de una intervención a realizar en un edificio preexistente, con el objeto de cambiar los usos, se requiere un proyecto técnico redactado por un arquitecto, en cuanto supone una alteración de la configuración arquitectónica del edificio, apelando, como canon de interpretación de las disposiciones analizadas, la mejor seguridad de los futuros moradores del edificio.

El recurso de casación, interpuesto por la representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga, se fundamenta en la infracción de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y los artículos 2.1 a), 2.2 b) y 10.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación,



en relación con lo dispuesto en los artículos 2.1 a) y 2.2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos.

Se aduce, en primer termino, que contrariamente a lo que se considera la sentencia de la Sala de instancia, no cabe negar la idoneidad de los arquitectos técnicos para redactar proyectos de cambios de usos en una parte de los edificios.

Se argumenta que, cuando se alteran o modifican los usos característicos de zonas o partes de un edificio, no se debe exigir proyecto arquitectónico, pudiendo elaborar el proyecto un Arquitecto Técnico, ello por estar dentro del ámbito competencial de estos profesionales, conforme a lo dispuesto en la Ley de Ordenación de la Edificación y en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos.

En este sentido, se expone que el artículo 2.1 de esta Ley establece que corresponde a los y las profesionales de la Arquitectura Técnica 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, y que el apartado segundo de ese mismo artículo refieren que 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, de modo que 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 construidas 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.

Asimismo, se argumenta que si la intervención no supone un cambio de los usos característicos del edificio, afectando a una parte mayoritaria del mismo, el proyecto puede estar elaborado por un Arquitecto Técnico, por lo que la reserva efectuada por la sentencia objeto de recurso carece de justificación. Los y las profesionales de la Arquitectura Técnica son facultativos plenamente idóneos para redactar proyectos de rehabilitación o reforma de edificios y locales y, en concreto, proyectos de cambios de usos en una parte de los edificios, siempre que ello no suponga un cambio en los usos característicos del mismo.

En segundo término, se aduce que la reserva de actividad a favor de los arquitectos, que mantiene la sentencia impugnada, vulnera la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado.

Se argumenta, al respecto, que siendo idóneos para suscribir un proyecto de cambio de usos en una parte no mayoritaria de los edificios, la reserva de actividad a favor de Arquitectos que establece el Ayuntamiento de Alhaurín el Grande en su Acuerdo no resulta necesaria ni proporcionada para salvaguardar las posibles razones imperiosas de interés general que pudieran verse afectadas, razones que, además, no han sido aludidas en ningún momento por el Consistorio al objeto de justificar exclusión de los y las profesionales de la Arquitectura Técnica para la suscripción de un proyecto como el que nos ocupa, no habiéndose tampoco justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada, discrecionalidad por parte de la Administración que pone en riesgo, sin duda, los intereses generales.

Se pone de relieve que el Tribunal Supremo ya tuvo ocasión de realizar el juicio de proporcionalidad en cuanto a la conformidad de una reserva de actividad a favor de Arquitectos y Arquitectos Técnicos para suscribir informes



de evaluación de edificios, inspecciones técnicas de edificios, certificados para licencias de segunda ocupación y actuaciones análogas, considerando que ambas titulaciones, dadas sus competencias y atribuciones, eran las únicas que garantizaban la salvaguarda de la razón de interés general afectada, esto es, la seguridad de las personas. Consideramos que tal juicio de proporcionalidad es perfectamente aplicable al supuesto que nos ocupa, pues los Arquitectos Técnicos están legalmente habilitados para suscribir un proyecto de estas características en función de lo dispuesto en los artículos 2.1.a), 2.2.b) y 10.2.a) de la LOE, en relación con los artículos 2.1.a) y 2.2 de la Ley 12/1986, estando vinculado a la misma razón imperiosa de interés general. De esta forma, no solo los Arquitectos propician la salvaguarda de la seguridad de las personas, también lo hacen lo Arquitectos Técnicos.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo que resuelta aplicable y acerca de la jurisprudencia que estimamos relevante para el enjuiciamiento de los presentes recursos de casación

Antes de abordar las cuestiones jurídicas planteadas por la defensa letrada del Colegio profesional, 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 estatal

El artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, bajo el epígrafe «Ámbito de aplicación», dispone:

«1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte



terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

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

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. b) 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 tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

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

El artículo 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, bajo la rubrica «El proyectista», en su apartado 2 a), establece:

<<2. Son obligaciones del proyectista:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate.>>



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.>>

El artículo 17 de la citada Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, bajo el epígrafe «Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad», establece:

<<1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el



acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

5. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo V de esta Ley.>>

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.»

B) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 (RC 10048/2004), en relación con la reserva de atribuciones a determinados profesionales técnicos, dijimos:

<<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>>

Y en el mismo sentido, en la sentencia de esta Sala de 25 de noviembre de 2015 (RC 578/2014), mantuvimos el mismo criterio respecto de la evidente relación existente en la capacidad para intervenir en edificación y calificar el estado general de su conservación:

<<Consideramos, por tanto, que la Ordenanza no limita las competencias propias de los Ingenieros ni contradice las capacidades genéricas y específicas de proyectar e informar que sus particulares regulaciones les atribuyen sino que simplemente asume



la lógica eficacia de la Ley de Ordenación de la Edificación a la hora de determinar los ámbitos de actuación de los Arquitectos y los Ingenieros en la Inspección Técnica, cuya íntima relación con la actividad de la construcción, en cuanto implica un examen e informe sobre su estado, resulta innegable.>>

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1464/2021, de 13 de diciembre de 2021, (RC 4486/2019), en relación con el alcance del principio de libertad de acceso por idoneidad, fijamos la siguiente doctrina:

«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. 534/2026, de 29 de abril de 2026 (RC 7982/2024), en relación con la delimitación de las corporaciones profesionales entre Arquitectos y Aparejadores y Arquitectos Técnicos, fijamos la siguiente doctrina:

«El certificado exigido por el artículo 6.2.c) del Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la medida en que está orientado a acreditar que una edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para el uso o habitabilidad a que se destina, implica la emisión de un juicio técnico de carácter global sobre la edificación residencial existente, directamente relacionado con la comprobación de la aptitud del inmueble para su ocupación en condiciones que no comprometan la seguridad de las personas. Y, en atención al contenido y el alcance de dicho juicio, conforme al sistema de distribución de competencias profesionales establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, corresponde al arquitecto, en aplicación del principio de libertad de acceso con idoneidad, la competencia profesional para emitir ese certificado, en cuanto titulado legalmente habilitado para llevar a cabo una valoración integral de las condiciones de seguridad y habitabilidad de edificaciones de uso residencial.»

Y en la ulterior sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 587/2026 de 11 de mayo de 2026 (RC 562/2023), interpretando los artículos 2, 3, 10.2, 12 y 13 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, declaramos:

«En el procedimiento para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación de un edificio regulado en el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme a los principios de necesidad y de proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como el principio de libertad de acceso con idoneidad, siempre condicionado a la acreditación de la idoneidad técnica, corresponde solamente a los arquitectos acreditar que se reúnen las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina la edificación de uso residencial, conforme a lo previsto en dicho Decreto-ley.»



TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia en que se fundamenta el recurso de casación, de los artículos

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, según se expone en el auto de la Sección Primera de 23 de marzo de 2023, consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala, en relación con lo dispuesto en los artículos 2.1.a), 2.b) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, a fin de determinar si el cambio del uso característico de un edificio a residencial exige un proyecto técnico que ha de ser redactado por un arquitecto superior, o, por el contrario, puede ser suscrito por un arquitecto técnico o ingeniero de la edificación.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que la sentencia impugnada no ha infringido los artículos 2.1 a), 2.2 b) y 10. 2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en relación con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, al sostener, con base en la aplicación del principio de libertad de acceso con idoneidad, consagrado por la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo, así como del principio de precaución, referido a la seguridad de las personas que moren en edificios destinados a usos residenciales, que el arquitecto superior es el profesional cualificado para la redacción de proyectos de obras consistentes en intervenciones sobre edificios preexistentes que alteren su configuración arquitectónica o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio, por cuanto entendemos que en ambos supuestos esta en juego la definición y la determinación de las condiciones técnicas relativas a la habitabilidad, seguridad y funcionalidad de las edificaciones, que requiere la acreditación de



una especialización y experiencia en la técnica constructiva que se corresponde con la titulación de arquitecto superior.

En efecto, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta en el precedente fundamento jurídico, acerca del alcance de la aplicación del principio de libertad de acceso con idoneidad, no apreciamos que la Sala de instancia haya efectuado una interpretación irrazonable o desconstestualizada de los artículos 2.2 b), 4 y 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación que contradiga la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, puesto que una interpretación sistemática de dichos preceptos permite inferir que, tratándose de proyectos de obras consistentes en intervenciones en edificios existentes que tengan por objeto cambios de los usos característicos del edificio (aunque no supongan una alteración de la configuración arquitectónica), se requiere la actuación profesional del arquitecto superior, debido a que su formación y conocimientos en técnicas constructivas de la edificación, derivada de su titulación académica para el ejercicio de dicha actividad proyectista, que se corresponde con la naturaleza y característica del proyecto encomendado.

Por ello, no compartimos la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada del Colegio profesional recurrente, que se sustenta en una interpretación del artículo 2.2 b) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, de la que -a su juicio- se deriva que el requerimiento de proyecto arquitectónico se exige cuando la intervención sobre el edificio existente que tenga por objeto el cambio del uso característico del edificio afecte a la totalidad del edificio o a una parte esencial o mayoritaria del mismo y no solo a una de sus partes, porque elude que, en el supuesto enjuiciado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el hecho determinante para justificar su pronunciamiento reside en que el proyecto contempla la definición y determinación de obras que se pretenden ejecutar en un edificio que se construyó para usos comerciales e industriales, y se pretende una alteración del uso -según se declara como hecho probado- para transformar un local de negocio en vivienda, lo que afecta directamente a



las exigencias y condiciones técnicas de habitabilidad, seguridad y funcionalidad de parte del edificio, que puede incidir en la estructura integral del mismo.

Debemos, asimismo, rechazar que la sentencia impugnada infrinja la jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que se cita, que establece que aquellas intervenciones que no supongan una alteración del edificio pueden ser proyectadas por los Aparejadores y Arquitectos Técnicos, porque cabe poner de relieve que, conforme a una consolidada jurisprudencia de esta Sala, para dirimir estos conflictos competenciales entre profesionales de la arquitectura, hay que atender a las características y circunstancias concretas de la actividad que se pretende desarrollar, y que, en este supuesto, en que según la sentencia impugnada resulta de aplicación el artículo 2.2 b) de la Ley de Ordenación de la Edificación, en relación con lo dispuesto en el artículo 10 del citado texto legal, debe tenerse en cuenta que, como afirma la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Málaga núm. 347/20, de 4 de noviembre de 2020 -confirmada en apelación- con mención de la sentencia de esta Sala de 4 de julio de 2002 (RC 811/1997), cuya fundamentación jurídica se transcribe, las dudas interpretativas de la regulación de las atribuciones y competencias profesionales de los Arquitectos y los Aparejadores y Arquitectos Técnicos deben resolverse «a favor de la búsqueda de una mayor seguridad lo que justifica la exigencia de la titulación de los estudios superiores de arquitectura»

En este sentido, cabe señalar que nuestra más reciente doctrina jurisprudencial, formulada en las sentencias núm. 483/2026, de 21 de abril de 2026, núm. 534/2026, de 29 de abril de 2026 y núm. 587/2026, de 11 de mayo de 2026, respecto de la delimitación de las competencias entre Arquitectos y Aparejadores y Arquitectos Técnicos, sostiene que la interpretación de la regulación de ordenación de la edificación, en relación con la delimitación de las competencias profesionales de los Arquitectos y Aparejadores y Arquitectos Técnicos, debe fundamentarse en la aplicación del principio de



libertad de acceso con idoneidad», teniendo en cuenta, a estos efectos de determinar el profesional titulado competente, la salvaguarda de los intereses públicos referidos a las condiciones de seguridad y funcionalidad del edificio que es objeto de las intervenciones que se pretenden ejecutar sobre nuevas construcciones o sobre edificios existentes.

También resulta necesario la valoración, en cada caso, atendiendo a la naturaleza y características de las obras proyectadas, de la concurrencia de los principios de necesidad y profesionalidad, en los términos previstos en los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, para poder resolver si la limitación al ejercicio profesional de los Aparejadores y Arquitectos Técnicos está justificada por razones imperiosas de interés general.

En el supuesto que enjuiciamos en este recurso de casación, aunque no existe un pronunciamiento expreso de la Sala de apelación respecto de la eventual infracción de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y, en consecuencia, como observa la defensa letrada del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga, que comparece como parte recurrida, podría haberse producido una vulneración de las reglas procesales que disciplinan el recurso de casación, lo cierto es que en el Auto de Admisión se citan, entre las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por lo que, por congruencia procesal, debido a la íntima conexión existente con la aplicación de los artículos 2 y 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, debemos pronunciarnos sobre este motivo casacional.

Y, al respecto, cabe señalar que no resulta convincente el argumento que desarrolla la defensa letrada del Colegio profesional recurrente, referido a que la sentencia impugnada contraviene los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, al establecer una reserva de actividad en favor de los arquitectos, al conferir





validez jurídica al Acuerdo del Concejal del Territorio, Movilidad y Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Alhaurín el Grande de 29 de enero de 2019, puesto que no apreciamos la vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad, que enuncian dichos preceptos, en la medida que entendemos que, en este caso, la atribución profesional al arquitecto está justificada por afectar la intervención en el edificio existente al cambio de los usos característicos de la edificación de uso comercial e industrial a uso residencial, (aún de una sola unidad del inmueble), por lo que consideramos que concurren en las razones del interés general vinculadas al cumplimiento de las exigencias y técnicas y a las condiciones de seguridad, funcionalidad y habitabilidad de la edificación.

CUARTO.- Sobre la formación de doctrina jurisprudencial.

De conformidad con lo razonado en el precedente fundamento jurídico, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara:

El artículo 10.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en relación con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) y 2 b), y en el artículo 4 del citado texto legal, debe interpretarse en el sentido de que los proyectos de obras referidos a intervenciones sobre edificios existentes cuando alteren la configuración arquitectónica o tengan por objeto cambiar los usos característicos de un edificio destinado a uso comercial a uso residencial, deberán ser redactados por un arquitecto superior, de conformidad con el principio de libertad de acceso con idoneidad, que rige la distribución de competencias entre profesionales titulados -en la medida que afecta a la definición y determinación de las exigencias y condiciones técnicas de habitabilidad, seguridad y funcionalidad de la edificación-, y en congruencia con los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en los artículos



5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga núm. 3231/2022, de 8 de julio de 2022.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 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.

FALLO

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

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuestos por la representación procesal del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga núm. 3231/2022, de 8 de julio de 2022.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación.





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

Así se acuerda y firma.

