

INFORME LGUM 10/2023, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTRA OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (26/23048 Técnico competente Ingeniero Minas. Instalación eléctrica baja tensión. Ciudad Real)

Ref. LGUM/26/10/23

1. ANTECEDENTES

Con fecha 21 de noviembre de 2023 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito de reclamación presentado por la representación del Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas, en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en el ámbito de la prestación de servicios de proyectista y director de la ejecución de instalaciones eléctricas de baja tensión.

El 22 de noviembre de 2023, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la reclamación y de toda la información que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, formulara posibles observaciones, al amparo de lo dispuesto en el artículo 26 de la LGUM.

En particular, del análisis por este PUC de la documentación suministrada por la interesada se pueden extraer los siguientes antecedentes de hecho que resultan de interés para el análisis de este concreto asunto:

- Con fecha 24 de octubre de 2023 el operador económico presenta una solicitud de alta en el registro de una instalación eléctrica de baja tensión proyectada en camino Alcolea-Picón (Ciudad Real).
- Con fecha 2 de noviembre de 2023 se dictó Resolución por la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible en Ciudad Real, inadmitiendo la precitada solicitud y declarando el archivo del expediente, al denegarse la competencia de un Ingeniero de Minas para proyectar y dirigir un proyecto de instalación eléctrica de baja tensión, en los siguientes términos:

“[...] sin perjuicio de reconocer la capacidad técnica de los ingenieros de minas para dirigir una instalación eléctrica de baja tensión, sus funciones, por su naturaleza y definición, deben desarrollarse en el ámbito de la industria minera y extractiva, pero no como es el caso, cuando se refiera a una instalación eléctrica de baja tensión ajena a su sector de actuación”.

El reclamante sostiene que la inadmisión de su solicitud vinculada a un proyecto de instalación eléctrica de baja tensión firmado por un Ingeniero de Minas iría en contra de la libre competencia y el libre establecimiento. Además, del escrito de la reclamante se infiere que tal actuación resultaría contraria a la LGUM y a la jurisprudencia existente sobre la materia.



FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 1/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

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

En primer lugar, cabe hacer referencia a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Según su art. 1, el objeto de esta norma es “establecer las bases de ordenación del sector industrial, así como los criterios de coordinación entre las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución Española”. Asimismo, el artículo 2 incluye entre sus fines:

- “1. Garantía y protección del ejercicio de la libertad de empresa industrial.
2. Modernización, promoción industrial y tecnología, innovación y mejora de la competitividad.
3. Seguridad y calidad industriales.
4. Responsabilidad industrial.

Asimismo, es finalidad de la presente Ley contribuir a compatibilizar la actividad industrial con la protección del medio ambiente“.

El artículo 3, por su parte, establece en su apartado 4.a) que se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su legislación específica “Las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos”. Igualmente, el artículo 4 “reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de actividades industriales”. Por último, en cuanto a lo regulado en la Ley 21/1992 se refiere, cabe mencionar su artículo 12, donde se hace mención de los reglamentos de seguridad:

- “1. Los Reglamentos de Seguridad establecerán:
 - a) Las instalaciones, actividades, equipos o productos sujetos a los mismos.
 - b) Las condiciones técnicas o requisitos de seguridad que según su objeto deben reunir las instalaciones, los equipos, los procesos, los productos industriales y su utilización, así como los procedimientos técnicos de evaluación de su conformidad con las referidas condiciones o requisitos.
 - c) Las medidas que los titulares deban adoptar para la prevención, limitación y cobertura de los riesgos derivados de la actividad de las instalaciones o de la utilización de los productos; incluyendo, en su caso, estudios de impacto ambiental.
 - d) Las condiciones de equipamiento, capacidad técnica y, en su caso, el régimen de comunicación o declaración responsable sobre el cumplimiento de dichas condiciones exigidas a las personas o empresas que intervengan en el proyecto, dirección de obra, ejecución, montaje, conservación y mantenimiento de instalaciones y productos industriales.
- [...]2. Las instalaciones, equipos y productos industriales deberán estar contruidos o fabricados de acuerdo con lo que prevea la correspondiente reglamentación, que podrá establecer la obligación de comprobar su funcionamiento y estado de conservación o mantenimiento mediante inspecciones periódicas.
3. Los Reglamentos de Seguridad podrán condicionar el funcionamiento de determinadas instalaciones y la utilización de determinados productos a que se acredite el cumplimiento de las normas reglamentarias, en los términos que las mismas establezcan.
- [...]5. Los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 2/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En cuanto a los requisitos que ha de tener una instalación de baja tensión se de tener en cuenta la regulación establecida por el [Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión](#) (en adelante, RBT). Según el artículo 1 de esta norma:

“El presente Reglamento tiene por objeto establecer las condiciones técnicas y garantías que deben reunir las instalaciones eléctricas conectadas a una fuente de suministro en los límites de baja tensión, con la finalidad de:

- a) Preservar la seguridad la seguridad de las personas y los bienes.*
- b) Asegurar el normal funcionamiento de dichas instalaciones y prevenir las perturbaciones en otras instalaciones y servicios.*
- c) Contribuir a la fiabilidad técnica y a la eficiencia económica de las instalaciones”.*

En cuanto al campo de aplicación de este reglamento, viene definido en su artículo 2 en los siguientes términos:

“1. El presente Reglamento se aplicará a las instalaciones que distribuyan la energía eléctrica, a las generadoras de electricidad para consumo propio y a las receptoras, en los siguientes límites de tensiones nominales:

- a) Corriente alterna: igual o inferior a 1.000 voltios.*
- b) Corriente continua: igual o inferior a 1.500 voltios.*

2. El presente Reglamento se aplicará:

- a) A las nuevas instalaciones[...].”.*

A su vez, el artículo 18 del RBT regula la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones:

“1. Según lo establecido en el artículo 12.3 de la Ley 21/1992, de Industria, la puesta en servicio y utilización de las instalaciones eléctricas se condiciona al siguiente procedimiento:

- a) Deberá elaborarse, previamente a la ejecución, una documentación técnica que defina las características de la instalación y que, en función de sus características, según determine la correspondiente ITC, revestirá la forma de proyecto o memoria técnica.*
 - b) La instalación deberá verificarse por el instalador, con la supervisión del director de obra, en su caso, a fin de comprobar la correcta ejecución y funcionamiento seguro de la misma.*
 - c) Asimismo, cuando así se determine en la correspondiente ITC, la instalación deberá ser objeto de una inspección inicial por un organismo de control.*
 - d) A la terminación de la instalación y realizadas las verificaciones pertinentes y, en su caso, la inspección inicial, la empresa instaladora ejecutora de la instalación emitirá un certificado de instalación, en el que se hará constar que la misma se ha realizado de conformidad con lo establecido en el Reglamento y sus instrucciones técnicas complementarias y de acuerdo con la documentación técnica. En su caso, identificará y justificará las variaciones que en la ejecución se hayan producido con relación a lo previsto en dicha documentación.*
 - e) El certificado, junto con la documentación técnica y, en su caso, el certificado de dirección de obra y el de inspección inicial, deberá depositarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con objeto de registrar la referida instalación, recibiendo las copias diligenciadas necesarias para la constancia de cada interesado y solicitud de suministro de energía. Las Administraciones competentes deberán facilitar que éstas documentaciones puedan ser presentadas y registradas por procedimientos informáticos o telemáticos.*
- 2. Las instalaciones eléctricas deberán ser realizadas únicamente por empresas instaladoras.*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 3/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3. La empresa suministradora no podrá conectar la instalación receptora a la red de distribución si no se le entrega la copia correspondiente del certificado de instalación debidamente diligenciado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma[...].”

En cuanto a las empresas instaladores se refiere, el artículo 22.1 establece que:

“Las instalaciones eléctricas de baja tensión se ejecutarán por empresas instaladoras en baja tensión, que serán aquellas personas físicas o jurídicas que hayan presentado la declaración responsable de inicio de actividad según se establece en la correspondiente instrucción técnica complementaria. Ello se entiende sin perjuicio del posible proyecto y dirección de obras por técnicos titulados competentes que, en su caso, requieran las citadas instalaciones”.

De entre las diferentes instrucciones técnicas complementarias (en adelante, ITC) que conforman el RBT, la documentación y puesta en servicio de las instalaciones viene establecida por la ITC-BT-04. Según su apartado 1, *“La presente Instrucción tiene por objeto desarrollar las prescripciones del artículo 18 del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, determinando la documentación técnica que deben tener las instalaciones para ser legalmente puestas en servicio, así como su tramitación ante el Órgano competente de la Administración”.*

Según el apartado 2.1 de la ITC-BT-04, *“cuando se precise proyecto, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3, éste deberá ser redactado y firmado por técnico titulado competente, quien será directamente responsable de que el mismo se adapte a las disposiciones reglamentarias. El proyecto de instalación se desarrollará, bien como parte del proyecto general del edificio, bien en forma de uno o varios proyectos específicos”.*

Por último, en cuanto a la regulación establecida por la ITC-BT-04 se refiere, mencionar lo expresado en su apartado 5, el cual establece cómo ha de ser la ejecución y tramitación de las instalaciones:

“5.1. [...] En el caso de instalaciones que requieren Proyecto, su ejecución deberá contar con la dirección de un técnico titulado competente.

[...] 5.4. Finalizadas las obras y realizadas las verificaciones e inspección inicial a que se refieren los puntos anteriores, la empresa instaladora deberá emitir un Certificado de Instalación, suscrito por un instalador en baja tensión que pertenezca a la empresa, según modelo establecido por la Administración [...].

5.5. Antes de la puesta en servicio de las instalaciones, la empresa instaladora deberá presentar ante el Órgano competente de la Comunidad Autónoma, al objeto de su inscripción en el correspondiente registro, el Certificado de Instalación con su correspondiente anexo de información al usuario, por quintuplicado, al que se acompañará, según el caso, el Proyecto o la Memoria Técnica de Diseño, así como el certificado de Dirección de Obra firmado por el correspondiente técnico titulado competente, y el certificado de inspección inicial del Organismo de Control, si procede”.

Ha de indicarse al respecto que, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia de atribuciones profesionales, al aplicar el concepto de técnico competente se ha de intentar evitar hacerlo de forma limitada y restrictiva, en la medida en que esto supondría una reserva legal de una actividad a un

FIRMADO POR	LUIS PANEÁ BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 4/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



colectivo determinado y, en tal caso, una limitación al derecho de libre elección de la profesión y oficio recogido en el artículo 35.1 de la Constitución española¹.

Por otra parte, respecto a las atribuciones de los profesionales, la [Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos](#) (en adelante, Ley 12/1986), en su artículo 1 establece que:

“1. Los Arquitectos e Ingenieros técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrá 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”.

En el artículo 2 de la citada Ley 12/1986 se exponen las atribuciones profesionales que corresponden a determinados profesionales en los siguientes términos:

“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 e 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, planes 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 previsto 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 párrafo 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.

¹ Según dicho precepto «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.»

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 5/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



4. Además de lo dispuesto (...), 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”.

Otra norma a considerar es el Real Decreto 725/1979, de 20 de febrero, por el que se actualizan las competencias profesionales de los Facultativos, Peritos e Ingenieros Técnicos de Minas, modificado por el Real Decreto 1438/1996, de 17 de junio. Su artículo 1.b) incluye entre las atribuciones de los peritos de minas, la redacción de proyectos de electrificaciones en industrias mineras y metalúrgicas con el límite presupuestario de 58 millones de pesetas.

Para poder analizar las competencias adquiridas por los ingenieros técnicos industriales hay que tener en cuenta igualmente lo establecido en la [Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Minas](#), en cuyo apartado 3 recoge, entre las competencias que deben adquirir estos titulados para lograr los objetivos marcados para la profesión, las siguientes:

“Comprensión de los múltiples condicionamientos de carácter técnico y legal que se plantean en el desarrollo, en el ámbito de la ingeniería de minas, que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta orden, la prospección e investigación geológica-minera, las explotaciones de todo tipo de recursos geológicos incluidas las aguas subterráneas, las obras subterráneas, los almacenamientos subterráneos, las plantas de tratamiento y beneficio, las plantas energéticas, las plantas mineralúrgicas y siderúrgicas, las plantas de materiales para la construcción, las plantas de carboquímica, petroquímica y gas, las plantas de tratamientos de residuos y efluentes y las fábricas de explosivos y capacidad para emplear métodos contrastados y tecnologías acreditadas, con la finalidad de conseguir la mayor eficacia dentro del respeto por el medio ambiente y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores y usuarios de las mismas.

Capacidad para diseñar, redactar y planificar proyectos parciales o específicos de las unidades definidas en el apartado anterior, tales como instalaciones mecánicas y eléctricas y con su mantenimiento, redes de transporte de energía, instalaciones de transporte y almacenamiento para materiales sólidos, líquidos o gaseosos, escombreras, balsas o presas, sostenimiento y cimentación, demolición, restauración, voladuras y logística de explosivos”.

A su vez, el apartado 5 incluye en los planes de estudio entre las capacidades a adquirir en diferentes módulos las siguientes:

“Módulo de formación básica:

Capacidad para la resolución de los problemas matemáticos que puedan plantearse en la ingeniería. Aptitud para aplicar los conocimientos sobre: álgebra lineal; geometría; geometría diferencial; cálculo diferencial e integral; ecuaciones diferenciales y en derivadas parciales; métodos numéricos; algorítmica numérica; estadística y optimización.

Capacidad de visión espacial y conocimiento de las técnicas de representación gráfica, tanto por métodos tradicionales de geometría métrica y geometría descriptiva, como mediante las aplicaciones de diseño asistido por ordenador.

Comprensión y dominio de los conceptos básicos sobre las leyes generales de la mecánica, termodinámica, campos y ondas y electromagnetismo y su aplicación para la resolución de problemas propios de la ingeniería.

[...] Módulo común a la rama de Minas:

Capacidad para la resolución de ecuaciones diferenciales ordinarias para su aplicación en los problemas de ingeniería.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 6/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



[...] Capacidad de análisis de la problemática de la seguridad y salud en los proyectos, plantas o instalaciones.

Conocimientos fundamentales sobre el sistema eléctrico de potencia: generación de energía, red de transporte, reparto y distribución, así como sobre tipos de líneas y conductores. Conocimiento de la normativa sobre baja y alta tensión. Conocimiento de electrónica básica y sistemas de control.

Capacidad para aplicar metodologías de estudios y evaluaciones de impacto ambiental y, en general, de tecnologías ambientales, sostenibilidad y tratamiento residuos.

Capacidad de planificación y gestión integral de obras, mediciones, replanteos, control y seguimiento.

Conocimiento de procedimientos de construcción.

Conocimiento de la metodología, gestión y organización de proyectos.

Módulo de tecnología específica. Explotación de Minas:

Capacidad para conocer, comprender y utilizar los principios de:

[...] Electrificación de industrias mineras.

[...] Módulo de tecnología específica. Recursos Energéticos, Combustibles y Explosivos:

Capacidad para conocer, comprender y utilizar los principios de:

Aprovechamiento, transformación y gestión de los recursos energéticos.

[...] Industrias de generación, transporte, transformación y gestión de la energía eléctrica y térmica.

[...] Logística y distribución energética.

Energías alternativas y uso eficiente de la energía”.

Para finalizar, cabe hacer mención a la instrucción complementaria IET-ITC 09.0.02, aprobada por la [Orden ETU/995/2017, de 6 de octubre, por la que se aprueban las instrucciones técnicas complementarias del capítulo IX “Electricidad” del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera](#). Esta norma indica:

“En cuanto a las prescripciones técnicas que aquí no se establezcan referidas a las instalaciones anteriormente citadas, serán de aplicación las que se indican en el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-BT 01 a 51”.

3. POSICIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA SOBRE LAS RESERVAS DE ACTIVIDAD

Con carácter previo al análisis del presente asunto conforme a los principios recogidos en la LGUM, se considera oportuno recordar la posición que las autoridades de competencia vienen manteniendo sobre las situaciones que pueden constituir reservas de actividad a favor de determinados colectivos de profesionales, en atención una específica titulación debido sus efectos restrictivos sobre la competencia, al limitar la oferta de los servicios en el mercado. Por ello, sólo bajo circunstancias excepcionales podrían estar justificadas.

Así se desprende de las numerosas actuaciones desarrolladas tanto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) como por los órganos autonómicos de defensa de la competencia (entre otros, la propia ACREA), desde la óptica de promoción de la competencia y de una regulación

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 7/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



económica eficiente sobre el sector de los servicios y colegios profesionales², como desde el punto de vista de defensa de la competencia mediante la instrucción de expedientes sancionadores.

Conviene recordar, asimismo, que la utilización o interpretación del término «técnico competente» no ha estado exenta de ciertas controversias en las Administraciones públicas, precisamente ante la falta de concreción en la legislación española sobre el concepto de técnico competente y sobre las atribuciones profesionales de las diferentes titulaciones técnicas. Ello ha motivado que, con frecuencia, estos conflictos se hayan resuelto en sede judicial, existiendo multitud de sentencias y líneas jurisdiccionales, cuya doctrina no ha sido uniforme si bien se ha ido interpretando en este ámbito judicial con una evidente voluntad del legislador de no establecer un monopolio o exclusividad a favor de un determinado profesional, permitiendo la intervención de toda profesión titulada que garantice la formación técnica necesaria para la realización de un proyecto.

A este respecto, se ha de hacer referencia, en primer lugar, a lo expresado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, donde señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Con posterioridad, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2016, en lo concerniente a la persona apta para firmar determinados certificados técnicos, sostiene que “*el técnico competente es el técnico competente técnicamente, que haya acreditado la cualificación necesaria para suscribir dichos certificados de eficiencia energética*”.

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Audiencia Nacional en las Sentencias de 10 de septiembre, 31 de octubre y 28 de noviembre de 2018 y 21 de marzo y 15 de abril de 2019 en lo concerniente a la reserva de actividad, al cumplimiento por parte de la Administración de los principios establecidos en el artículo 5 de la LGUM y a la existencia de una razón imperiosa de interés general de las mencionadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Así pues, en la Sentencia de 10 de septiembre de 2018, sobre reserva profesional, se hace hincapié en el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM a la hora de restringir una Administración el ejercicio de una profesión técnica:

“[...] los principios de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación previstos en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado que aconsejan un análisis más abierto de lo que debe entenderse como requisitos concretos de cualificación profesional para el desarrollo de una actividad, pues en caso contrario, podría entenderse que vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica restringiría o limitaría el acceso a dicha actividad.”

²Véanse, entre otros, los informes emitidos por la autoridad nacional de competencia en el ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia: Informe sobre el proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, de noviembre de 2013 (CNMC); Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, de 18 de abril de 2012 (CNC); Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas, de 2010 (CNC); Informe sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, de 2008 (CNC); Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España, de 1992 (TDC). El contenido íntegro de todos los documentos citados están disponibles en la Web de la CNMC: <http://www.cnmc.es>

Asimismo, esta Agencia emitió en el año 2009 el Informe 06/09 denominado «Informe sobre Promoción de la Competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía», que se encuentra publicado en su web <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/>

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 8/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



[...] los principios de necesidad y proporcionalidad obligaban a motivar y a justificar la necesidad de exigir límites para el acceso a una actividad económica [...] en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y que de haberse interpretado de acuerdo con los principios aludidos de necesidad y de proporcionalidad hubieran evitado la exclusión de otros técnicos capacitados técnicamente”.

En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de 2018 establece, con respecto a la capacidad de un determinado técnico para ser declarado competente a la hora de realizar un determinado proyecto que:

“[...] ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que refiere la determinación del técnico competente en función del proyecto concreto de que se trate y el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión sin atribuciones generales a titulaciones específicas. Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate [...] no vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas”.

Finalmente, hay que señalar que la citada jurisprudencia es coincidente con la doctrina recaída sobre la presente materia por las autoridades de competencia y señalada en los numerosos expedientes que sobre asuntos similares han sido analizados por la SECUM³, por la CNMC y por la propia Agencia.

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

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, la resolución emitida por la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha en Ciudad Real, el 2 de noviembre de 2023, mediante la que se deniega la solicitud de alta en el registro de una instalación de baja tensión eléctrica y se declara el archivo del expediente, por considerar no competente a un profesional con la titulación de Ingeniero de Minas para proyectar y dirigir la construcción de la mencionada instalación.

La LGUM⁴ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM⁵ determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones

³ Existen diversos expedientes tramitados por la SECUM sobre «reservas de actividad» en el marco de las licencias de segunda ocupación. Los más recientes son:

[26-0307 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificado instalación eléctrica baja tensión. Castilla-La Mancha.](#)

[26-0298 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Arquitecto Técnico Urbanización La Alberca.](#)

[26-0277 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Arquitecto técnico. Licencia de Obras. Sevilla.](#)

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

[28-0199 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Licencia de obras. Ingenieros técnicos industriales. Sevilla.](#)

En cada uno de estos asuntos se pueden consultar los informes de la CNMC y de esta Agencia recaídos sobre tales asuntos, en caso de haber sido emitidos por los mencionados organismos.

Para una mayor información, pueden consultarse otros expedientes relacionados con reservas de actividad en el siguiente enlace, sectores de la CNAE [SECTOR PÚBLICO](#) o [M-ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS](#).

⁴ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

⁵ «Artículo 2. Ámbito de aplicación.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 9/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «actividad económica» como:

“[...] cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas”.

En este sentido, en el presente caso, la prestación de servicios profesionales de redacción de proyectos y dirección técnica de instalaciones eléctricas de baja tensión, se considera una actividad económica que entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las administraciones públicas están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

A la vista de lo anterior, en el caso que nos ocupa la mencionada decisión denegatoria de la solicitud en cuestión, fundamentada en que el profesional que diseña el proyecto y que actuaría como director de la ejecución del proyecto de instalación eléctrica de baja tensión sea titulado en Ingeniería de Minas, considerándolo no competente para tal cometido, constituye una actuación administrativa que habrá de estar justificada por el órgano de contratación en términos de necesidad y proporcionalidad. En tal sentido, habrá de cumplir con lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM⁶, según el cual los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria 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 (en adelante, Ley 17/2009)⁷, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario».

⁶ «Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

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

⁷ «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 10/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además habrán de ser proporcionadas, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica. Ya que en caso de no ser así, tal reserva de actividad supondría una excepción a la libertad de elección de profesión que proclama el artículo 35.1 de la Constitución y limitaría el acceso al ejercicio de una actividad económica según los principios establecidos en la LGUM.

Con arreglo a la normativa aplicable y la jurisprudencia existente, se ha de tener en cuenta que la valoración de la capacidad de un profesional titulado en Ingeniería de Minas para realizar un determinado trabajo debería realizarse de acuerdo con la competencia técnica del profesional que realice el trabajo (“técnico competente”/“facultativo competente”), su capacitación, las responsabilidades que asumiría y los trabajos que debiera realizar en el ámbito del proyecto de que se trate.

En el caso que nos ocupa, a la luz del marco sectorial de aplicación, así como de los contenidos de los planes de estudios establecidos para la titulación universitaria de ingeniero de minas se infiere que dichos profesionales, *prima facie*, estarían capacitados para la redacción y ejecución del proyecto de obra de esta tipología de instalaciones.

Así pues, en la medida en que, entre las capacidades adquiridas por un ingeniero de minas se encuadren entre las requeridas para realizar este tipo de actividades y se pueda comprobar que no existe normativamente la obligación de que tales tareas sean desempeñadas en exclusiva por un profesional con una titulación determinada, se podría considerar tal restricción como una reserva de actividad.

En este sentido, la actuación administrativa objeto de análisis puede considerarse una restricción de acceso a dicha actividad, en los términos previstos en el artículo 5 de la LGUM. A tal efecto, la misma habría de justificarse en base a una razón imperiosa de interés general de las establecidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, debiendo acreditarse la proporcionalidad de establecer tal reserva de actividad, acreditando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica en cuestión.

En consecuencia, a fin de evitar que una determinada actuación administrativa constituya una limitación injustificada, resulta necesario que la interpretación de la autoridad competente en relación al diseño y dirección de instalaciones eléctricas de baja tensión resulte acorde al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM, sin vincularla a una titulación determinada, incluyendo a todos los profesionales capacitados para ello, según sus conocimientos técnicos o capacitación concreta del profesional, así como las características específicas de los trabajos a realizar en este tipo de instalaciones.

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”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 11/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, la denegación de solicitud de alta en el registro de instalaciones eléctricas de baja tensión por la autoridad competente, al no considerarse competente a un profesional con la titulación de Ingeniero de Minas para la redacción y dirección de un proyecto referido a esa misma tipología de instalaciones, deberá estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009) y habrá de ser proporcionada.

En tal sentido, para que la interpretación de la autoridad competente en relación al diseño y dirección de instalaciones eléctricas de baja tensión pueda entenderse alineada con los principios de necesidad y proporcionalidad en el artículo 5 de la LGUM, y no constituir así una limitación injustificada, además, debe evitar estar vinculada a una titulación determinada, incluyendo a todos los profesionales capacitados para ello, según sus conocimientos técnicos o capacitación concreta del profesional, así como las características específicas de los trabajos a realizar en este tipo de instalaciones.

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

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
La Dirección de la Agencia
P.S. El Secretario General (Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno)⁸

Luis Panea Bonafé

⁸ Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno, mediante el que se complementa el Acuerdo de 18 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suplencia de la persona titular de la Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	28/11/2023	PÁGINA 12/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmWUM26EK2F4D9UWCC9ZTSSWFGA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	