

## INFORME LGUM 9/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/24017 Contratación pública. Ing. Tec. Ind. Consorcio Hospitalario Castellón)

Ref. LGUM/28/09/24

### 1. ANTECEDENTES

Con fecha 2 de abril de 2024 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito presentado por la representación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Valencia, aportando información sobre obstáculos o barreras a la libertad de establecimiento en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en el ámbito de los servicios profesionales de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, en ejecución de un proyecto de reforma en farmacia y radiofarmacia en el Consorcio hospitalario provincial de Castellón.

El 2 de abril de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la información 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 28.4 de la LGUM.

En particular, del análisis llevado a cabo por este PUC de la documentación suministrada por la interesada se desprende los siguientes antecedentes de hecho de interés para el análisis del asunto:

- Con fecha 16 de febrero de 2024 el Consorcio Hospitalario provincial de Castellón aprobó el Pliego de prescripciones técnicas particulares para la contratación de los servicios de arquitectura e ingeniería, por equipo facultativo para la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de proyectos de reforma en farmacia en el Consorcio Hospitalario provincial de Castellón.
- Según escrito de la informante, el apartado 2 del referido Pliego, dedicado al “DELEGADO DEL CONSULTOR Y EQUIPO FACULTATIVO”, determina la composición mínima exigida para integrar el citado equipo técnico, exigiendo:

<b>TRABAJOS OBJETO DEL CONTRATO</b>	<b>INGENIERO/A INDUSTRIAL</b>	<b>INGENIERO/A TÉCNICO INDUSTRIAL (1)</b>
<i>Dirección de obra</i>	X	X
<i>Dirección de la ejecución de obra</i>	X	X
<i>Dirección parcial de las instalaciones</i>	X	X





Coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra	X	X
--	---	---

(1) En caso de ingenieros técnicos (no acompañados de ingeniero industrial) los técnicos competentes mínimos estarán formados por un ingeniero técnico industrial de la especialidad de electricidad/electrónica y de un ingeniero técnico industrial de la especialidad mecánica.

El operador económico informante considera que la exigencia de que hayan de concurrir obligatoriamente dos profesionales especializados en diferentes ramas de la Ingeniería Técnica Industrial, en caso de no actuar acompañados de un ingeniero industrial, constituye un obstáculo o barrera que impide dar cumplimiento a los principios establecidos en la LGUM.

## 2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

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

En primer lugar, cabe hacer referencia a la [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación](#) (en adelante, LOE). Dicha norma define en su artículo 10 la figura del proyectista como “*el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto*”, añadiendo en su apartado 2 que cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo definido en el artículo 2.1.a), esto es, un uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural (entre la que se encontraría el uso deportivo), la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Asimismo, la LOE establece que cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el artículo 2.1.b), esto es, un uso 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 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. Y cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo definido en el artículo 2.1.c), esto es, las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores, 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 la citada Ley.

De acuerdo con el artículo 2.2 de la LOE, tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4 de esa misma Ley, 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) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, 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».*

Ha de indicarse al respecto que, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia de atribuciones profesionales, la aplicación del mencionado artículo 10.2 de la LOE ha de ser realizada de forma limitada y restrictiva, en la medida en que supone una reserva legal de una actividad a un 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 española<sup>1</sup>.

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 contemplan 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».*

---

<sup>1</sup> 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.»



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.

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».

Para comprobar las competencias adquiridas por los Ingenieros Técnicos Industriales hay que tener en cuenta igualmente lo establecido en la [Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial](#), en cuyo apartado 3 recoge, entre las competencias que deben adquirir estos titulados para lograr los objetivos marcados para la profesión, las siguientes:

“Capacidad para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta orden, la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de: estructuras, equipos mecánicos, instalaciones energéticas, instalaciones eléctricas y electrónicas, instalaciones y plantas industriales y procesos de fabricación y automatización.

Capacidad para la dirección de las actividades objeto de los proyectos de ingeniería descritos en el epígrafe anterior.

Conocimiento en materias básicas y tecnologías, que les capacite para el aprendizaje de nuevos métodos y teorías, y les dote de versatilidad para adaptarse a nuevas situaciones.

Capacidad para resolver problemas con iniciativa, toma de decisiones, creatividad, razonamiento crítico y de comunicar y transmitir conocimientos, habilidades y destrezas en el campo de la Ingeniería Industrial.

Conocimientos para la realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planes de labores y otros trabajos análogos.

Capacidad para el manejo de especificaciones, reglamentos y normas de obligado cumplimiento.

Capacidad de analizar y valorar el impacto social y medioambiental de las soluciones técnicas.

Capacidad para aplicar los principios y métodos de la calidad.

Capacidad de organización y planificación en el ámbito de la empresa y otras instituciones y organizaciones.

Capacidad de trabajar en un entorno multilingüe y multidisciplinar.

Conocimiento, comprensión y capacidad para aplicar la legislación necesaria en el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial”.

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.*

*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.*

*[...] 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.*

*[...] Módulo común a la rama industrial:*

*Conocimientos de termodinámica aplicada y transmisión de calor. Principios básicos y su aplicación a la resolución de problemas de ingeniería.*

*Conocimientos de los principios básicos de la mecánica de fluidos y su aplicación a la resolución de problemas en el campo de la ingeniería. Cálculo de tuberías, canales y sistemas de fluidos.*

*Conocimientos de los fundamentos de ciencia, tecnología y química de materiales. Comprender la relación entre la microestructura, la síntesis o procesado y las propiedades de los materiales.*

*Conocimiento y utilización de los principios de teoría de circuitos y máquinas eléctricas.*

*Conocimientos de los fundamentos de la electrónica.*

*Conocimientos de los fundamentos de automatismos y métodos de control.*

*Conocimiento de los principios de teoría de máquinas y mecanismos.*

*Conocimiento y utilización de los principios de la resistencia de materiales.*

*Conocimientos básicos de los sistemas producción y fabricación.*

*Conocimientos básicos y aplicación de tecnologías medioambientales y sostenibilidad.*

*Conocimientos básicos y aplicación de tecnologías medioambientales y sostenibilidad.*

*Conocimientos y capacidades para organizar y gestionar proyectos. Conocer la estructura organizativa y las funciones de una oficina de proyectos.*

*Módulo de tecnología específica. Mecánica:*

*[...] Conocimientos aplicados de ingeniería térmica.*

*Conocimientos y capacidades para aplicar los fundamentos de la elasticidad y resistencia de materiales al comportamiento de sólidos reales.*

*Conocimientos y capacidad para el cálculo y diseño de estructuras y construcciones industriales.*

*Conocimiento aplicado de los fundamentos de los sistemas y máquinas fluidomecánicas.*

*Conocimientos y capacidades para la aplicación de la ingeniería de materiales.*

*Conocimiento aplicado de sistemas y procesos de fabricación, metrología y control de calidad.*

*Módulo de tecnología específica. Eléctrica:*

*Capacidad para el cálculo y diseño de máquinas eléctricas.*

*Conocimiento sobre control de máquinas y accionamientos eléctricos y sus aplicaciones.*

*Capacidad para el cálculo y diseño de instalaciones eléctricas de baja y media tensión.*

*Capacidad para el cálculo y diseño de instalaciones eléctricas de alta tensión.*

*Capacidad para el cálculo y diseño de líneas eléctricas y transporte de energía eléctrica.*

*Conocimientos sobre sistemas eléctricos de potencia y sus aplicaciones.*

*Conocimiento aplicado de electrónica de potencia.*

*Conocimiento de los principios de la regulación automática y su aplicación a la automatización industrial.*

*[...] Conocimiento aplicado sobre energías renovables.*



*[...] Módulo tecnología específica. Electrónica Industrial:*

*Conocimiento aplicado de electrotecnia.*

*Conocimiento de los fundamentos y aplicaciones de la electrónica analógica.*

*Conocimiento de los fundamentos y aplicación de la electrónica digital y microprocesadores.*

*Conocimiento aplicado de la electrónica de potencia.*

*Conocimiento aplicado de instrumentación electrónica.*

*[...] Conocimientos de regulación automática y técnicas de control y su aplicación a la automatización industrial.*

*[...] Capacidad para diseñar sistemas de control y automatización industrial”.*

Con respecto a la coordinación de seguridad y salud, la LOE excluye de su objeto en su artículo 1.2 la regulación en materia de riesgos laborales al establecer que “*Las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación se regirán por su legislación específica*”. Así pues, con respecto a la coordinación de seguridad y salud, se ha de tener en cuenta en primer lugar lo expresado por la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales](#), que en su artículo 20 hace referencia a las medidas de emergencia:

*“El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento. El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas.*

*Para la aplicación de las medidas adoptadas, el empresario deberá organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas”.*

Esta norma ha sido desarrollada por el [Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción](#). En su artículo 2 hace referencia a la figura del técnico competente como coordinador en materia de seguridad y salud en los siguientes términos:

*“1. A efectos del presente Real Decreto, se entenderá por:*

*[...] f) Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra: el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9”.*

Así, las obligaciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de obra se encuentran reguladas en el precitado artículo 9 de esta norma en los siguientes términos:

*“El coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra deberá desarrollar las siguientes funciones:*

*a) Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad:*

*1.º Al tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente.*



2.º Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo.

b) Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el artículo 10 de este Real Decreto.

c) Aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo. Conforme a lo dispuesto en el último párrafo del apartado 2 del artículo 7, la dirección facultativa asumirá esta función cuando no fuera necesaria la designación de coordinador.

d) Organizar la coordinación de actividades empresariales prevista en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

e) Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo.

f) Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra. La dirección facultativa asumirá esta función cuando no fuera necesaria la designación de coordinador”.

De la lectura de los citados preceptos, se infiere que los Ingenieros Técnicos Industriales tendrían la facultad y capacidad necesarias para desempeñar la labor de coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

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

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<sup>4</sup> vienen manteniendo sobre las situaciones que pueden constituir reservas de actividad a favor de determinados colectivos de profesionales, en atención a una específica titulación debido a 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.

Si bien, el objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, el requisito establecido en el punto 2 del Pliego de prescripciones técnicas particulares para la contratación de servicios de arquitectura e ingeniería, por equipo facultativo para la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud en la fase de ejecución de proyectos de reforma en farmacia y radiofarmacia en el Consorcio

---

<sup>4</sup>Así se desprende de las numerosas actuaciones desarrolladas tanto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) como por los órganos autonómicos de defensa de la competencia (entre otros, la propia ACREA), desde la óptica de promoción de la competencia y de una regulación económica eficiente sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, como desde el punto de vista de defensa de la competencia mediante la instrucción de expedientes sancionadores. Véanse, entre otros, los informes emitidos por la autoridad nacional de competencia en el ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia: Informe sobre el proyecto normativo 110/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, de noviembre de 2013 (CNMC); Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, de 18 de abril de 2012 (CNC); Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas, de 2010 (CNC); Informe sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, de 2008 (CNC); Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España, de 1992 (TDC). El contenido íntegro de todos los documentos citados 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/>.



hospitalario provincial de Castellón, relacionado con la composición mínima exigida de dicho equipo técnico.

La LGUM<sup>5</sup> 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 LGUM<sup>6</sup> 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 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, la prestación de servicios profesionales incluidos en el objeto del contrato, esto es, los de dirección de obra, dirección de la ejecución de obra, dirección parcial de las instalación y coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra de reforma de una farmacia y radiofarmacia en un centro hospitalario se consideran actividades económicas incluidas 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. En particular, según el apartado 2 de este mismo precepto, garantizarán el cumplimiento de tales principios, entre otras, la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

En el caso que nos ocupa, la configuración de la exigencia relativa al equipo mínimo facultativo para realizar las tareas y servicios que se licitan (prevista en el punto 2 del Pliego de prescripciones técnicas particulares objeto de análisis) entraña una barrera que puede llegar a convertirse, en su caso, en una reserva de actividad a favor de los Ingenieros industriales, dado que en la práctica será menos costoso para el licitador contar con un profesional de dicha titulación que tener que contratar a dos técnicos competentes distintos: un Ingeniero Técnico Industrial de la especialidad de mecánica y otro de la especialidad de electricidad/electrónica.

---

<sup>5</sup> Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

<sup>6</sup> «Artículo 2. Ámbito de aplicación.

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».





En tal sentido, dicha limitación habrá de estar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, y habrá de cumplir con lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM<sup>7</sup>, 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)<sup>8</sup>. Además, deberá existir un nexo causal y coherencia entre el referido límite o requisito con las razones que motivan su exigencia, y habrá de ser proporcionado, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

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.

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 Ingeniero Técnico Industrial 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.

Llegados a este punto, se ha de señalar que, en otros expedientes anteriores sobre asuntos similares, se ha tenido la oportunidad de analizar esta misma problemática por la SECUM<sup>9</sup>, la CNMC y este punto de contacto.

---

<sup>7</sup> «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.»

<sup>8</sup> «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

<sup>9</sup> Existen diversos expedientes tramitados por la SECUM sobre «reservas de actividad» en el marco de las licencias de segunda ocupación. Los más recientes son:

[26-0319 ACTIVIDADES PROFESIONALES – TC Ingeniero de telecomunicaciones. Instalación baja tensión C. Real.](#)

[26-0318 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Instalación baja tensión. Ciudad Real.](#)

[26-0316 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Coordinador Seguridad y Salud Mallorca.](#)

[26-0315 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Ingeniero Técnico Industrial Paradores.](#)



En el presente caso, los servicios incluidos en el objeto del contrato cuyo pliego se ha analizado en el ámbito de este procedimiento corresponden a la dirección de obra, a la dirección de la ejecución de obra, a la dirección parcial de las instalación y a la coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de una obra de reforma en farmacia y radiofarmacia de un centro hospitalario.

A la luz del marco normativo sectorial de aplicación y de los servicios incluidos en el objeto del contrato, cabe considerar que los profesionales con la titulación de Ingenieros Técnicos Industriales, en atención a las capacidades adquiridas durante la obtención de su titulación, estarían capacitados para llevar a cabo las tareas establecidas, según lo establecido en la normativa edificación, sobre competencias de ingenieros y arquitectos técnicos y sobre seguridad y salud.

Así pues, en la medida en que, entre las capacidades adquiridas por un Ingeniero Técnico Industrial se encuadren entre las requeridas para realizar este tipo de actividades, sin que exista normativamente la obligación de que tales tareas sean desempeñadas en exclusiva por un Ingeniero Industrial en detrimento de un profesional Ingeniero Técnico Industrial o de una rama específica de esta titulación, la exigencia de que hayan de concurrir obligatoriamente dos profesionales especializados en diferentes ramas de la Ingeniería Técnica Industrial, en caso de no actuar en compañía de un ingeniero industrial, constituye un límite, en los términos previstos en el artículo 5 de la LGUM.

A tal efecto, dicha restricción habrá 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.

A este respecto, deberán quedar identificadas las razones por las que profesionales con la titulación de Ingeniero Técnico Industrial de una especialidad determinada no pueden desarrollar esas actividades de forma individualizada. En el caso de que no se pueda justificar la referida limitación contenida del apartado 2 del Pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato en cuestión, en aplicación de los principios de la LGUM, la autoridad competente deberá proceder a la revisión de la referida previsión para que la misma pueda ser ajustada a la capacitación concreta del profesional, al trabajo a realizar, y no a una titulación determinada.

---

[28-0306 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Arquitectos Técnicos Estadio Carlos Belmonte.](#)

[28-0304 CONRATACIÓN PÚBLICA – Asesoramiento expedientes urbanísticos locales Cataluña.](#)

[28-0296 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Sondeos captación aguas subterráneas Islas Baleares.](#)

[28-0280 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Rehabilitación forjados Puente Genil.](#)

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. CONCLUSIONES

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

- Cualquier actuación de una Administración pública que afecte al acceso o ejercicio de la actividad económica habrá de ajustarse a los principios y demás previsiones contenidos en la LGUM.
- En particular, conforme al artículo 9.2 de la LGUM, las autoridades competentes están obligadas a garantizar el cumplimiento de los principios previstos en dicha ley, entre otras actuaciones, en la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.
- En el presente caso, la exigencia incluida en el punto 2 del Pliego de prescripciones técnicas particulares del Contrato de servicios de arquitectura e ingeniería, por equipo facultativo para la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de proyectos de reforma en farmacia y radiofarmacia en el Consorcio hospitalario provincial de Castellón, relativa al equipo mínimo profesional para realizar las tareas y servicios que se licitan habrá de estar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, según lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.
- En tal sentido, la previsión contenida en dichos pliegos, con arreglo a la cual, en caso de no existir un Ingeniero Industrial en el equipo facultativo, serían necesarios un Ingeniero Técnico Industrial especializado en mecánica y otro en electricidad/electrónica, dentro del equipo profesional mínimo para llevar a cabo el servicio, entraña una restricción a la actividad que 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 también debe evitar que esté vinculada a una titulación concreta, optando por vincularla, en el caso de existir la mencionada razón que la justifique, a la naturaleza y envergadura de la obra proyectada, así como a la capacitación técnica del profesional. Asimismo, debe razonarse su proporcionalidad, basándola en la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.

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 22 de abril de 2024

PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA  
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA