



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y
COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13
28071-MADRID

INFORME Nº 8/2017, 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 (EXPEDIENTE (...)) TALLER DE MAQUINARIA AGRÍCOLA)

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 5 de junio ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito formulado por D. (...), en su nombre, en su condición de Ingeniero Técnico Agrícola colegiado, aportando información 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), relativa a supuestas trabas en el ejercicio de su actividad comercial por parte de una resolución del Servicio de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca que deniega la inscripción en el Registro Industrial de una taller destinado a la venta y reparación de maquinaria agrícola por falta de acreditación de la competencia profesional del técnico firmante del proyecto técnico, por no justificarse las competencias específicas en materia de instalaciones eléctricas de baja tensión.

Tras una comunicación de existencia de deficiencias en el expediente emitida por el citado Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, el interesado presenta un certificado del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería de la Rama Agrícola de Castilla-Duero, que es considerado insuficiente como medio acreditativo ante el Servicio de Industria.

El informante indica que la resolución denegatoria supone una restricción a la libre prestación de servicios e inicia la vía del artículo 28 de la LGUM para la eliminación de las citadas barreras u obstáculos.

II. NORMATIVA APLICABLE A LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES: INGENIEROS TÉCNICOS

La **Ley 12/1986, de 1 de abril, que regula las atribuciones profesionales**, siguiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, recogida en su Exposición de Motivos, "*de que las atribuciones de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos serán plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y de los conocimientos de la técnica de su propia titulación y sin que, por tanto, puedan válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos universitarios*", dispuso en su artículo 2 que corresponde a los



Ingenieros Técnicos, dentro de su respectiva especialidad...: 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.

Según establece el mismo precepto en su apartado 2, la facultad de elaborar proyectos descrita en esa letra 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.

De la lectura de estas previsiones normativas, cabe sostener que los ingenieros técnicos tienen la facultad de suscribir todos aquellos proyectos para cuya elaboración se encuentren capacitados en atención a la formación académica recibida, salvo cuando se trate de proyectar edificaciones que requieran proyecto arquitectónico o la intervención en edificios construidos cuando se produzca alteración de su configuración arquitectónica.

En este sentido, en cuanto al reconocimiento de esa capacidad para proyectar de los ingenieros técnicos, antes expuesta, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que viene a sostener el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial. En este sentido, el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de febrero de 2012 proclamó que no puede partirse de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar en 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 del rechazo de la exclusividad, pues como la jurisprudencia ha declarado con reiteración 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.

En definitiva, la jurisprudencia del Alto Tribunal viene siendo rotunda en rechazar el monopolio competencial a favor de una específica profesión técnica, reconociendo la posible competencia a todo título facultativo legalmente reconocido como tal, siempre que integre un nivel de conocimientos técnicos correspondiente a la naturaleza y envergadura de los proyectos realizados sobre la materia atinente a su especialidad, dependiendo la competencia de cada rama de Ingeniería, de la capacidad técnica real conforme a los estudios emanados de su titulación para el desempeño de las funciones propias de la misma.



Como hemos indicado, el origen de la reclamación proviene de una Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo que deniega la inscripción de una nave en el Registro Industrial por considerar que el Proyecto de rehabilitación firmado por el operador, en calidad de Ingeniero Técnico Agrícola, no acredita las competencias específicas del técnico firmante en materia de instalaciones eléctricas de baja tensión para locales con riesgo de incendio o explosión.

Apoya su tesis en el RD 842/2002 de 2 de agosto por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión, que indica que todas aquellas instalaciones en emplazamientos en los que existe riesgo de explosión o incendio por la presencia de sustancias inflamables, precisan de un proyecto eléctrico para poder tramitar la legalización de la instalación eléctrica en Industria.

Tal y como acredita el operador, apoyado en un certificado del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería de la Rama Agrícola de Castilla-Duero, los títulos universitarios oficiales de la Ingeniería Técnica Agrícola y sus planes de estudios vienen delimitados en diversos Reales Decretos (RD 1452/1990, RD 1453/1990, RD 1454/1990 Y RD 1455/1990, todos de 26 de octubre), que incluyen como materias troncales estudios en “Ciencia y Tecnología del Medio Ambiente. Ecología. Estudio del Impacto Ambiental, evaluación y corrección”, “Proyectos. Metodología, Organización y gestión de proyectos” o “Ingeniería del Medio Rural. Electrotecnia. Motores y máquinas. Hidráulica. Cálculo de estructuras y construcciones. Riegos”.

Por ello, el operador considera que su especialidad posee las competencias suficientes para la redacción y firma de proyectos técnicos de adaptación de naves destinadas a venta y reparación de maquinaria agrícola.

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

Se considera del máximo interés, la posición crítica que las Autoridades de defensa de la competencia vienen manteniendo en relación con situaciones que puedan constituir una reserva de actividad a favor de determinados profesionales o colectivos, por sus evidentes efectos negativos sobre la libre competencia, al establecer limitaciones en la oferta de servicios en el mercado, que sólo bajo excepcionales circunstancias podrían estar justificadas.

Así se desprende de las numerosas actuaciones desarrolladas por las Autoridades de competencia (nacional, extinto Tribunal de Defensa de la Competencia “TDC” o el Consejo de la también extinta Comisión Nacional de la Competencia “CNC” actualmente integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia “CNMC” como autonómicas, ADCA entre otras) desde la óptica de promoción de la competencia a través de los estudios e informes elaborados sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, realizando un exhaustivo análisis de este sector con el fin de mejorar las condiciones de competencia en el mismo, y desde el punto de vista de defensa de la competencia mediante la instrucción de expedientes sancionadores en este ámbito.

Asimismo, conviene recordar 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. Lo que ha motivado con frecuencia que tales conflictos se hayan resuelto en sede judicial, existiendo multitud de sentencias y líneas jurisdiccionales, cuya doctrina no ha sido uniforme.

Así se recoge en la Resolución S/02/2012, del CDCA, sobre el asunto “Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos”, cuando señala que “(...) la continua utilización de expresiones como “el técnico competente” ha dado lugar a una gran litigiosidad en la materia, que se ha interpretado en sede judicial como 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.”.

En esta misma línea, el CDCA en su Resolución S/09/2014, de fecha 12 de marzo de 2012, sobre el Expte. COAS Y CACOA, hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, en su fundamento de derecho séptimo, donde el más alto Tribunal pone de manifiesto que la jurisprudencia de esa Sala, relativa a las competencias de las profesiones tituladas, de forma reiterada señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. En este caso, la ausencia de una previsión expresa permite una interpretación favorable a la libre competencia, que está sostenida por la neutralidad del término “técnico competente”, por la doctrina del Tribunal Supremo, y por las autoridades de competencia, en lo que se refiere a las habilitaciones profesionales para desarrollar ciertas funciones.

En este sentido, hay que señalar que esta doctrina jurisprudencial 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 ya ha evacuado la SCUM¹.

Por último, la CNMC ha publicado su informe sobre posibles reservas de actividad en el informe de evaluación de edificios (INF/DP/0021/14), donde defiende que no deben realizarse lecturas o interpretaciones de los técnicos competentes para llevar a cabo la actividad referida que de alguna manera supongan una restricción injustificada a la competencia, ya que la limitación en el número y variedad de operadores en el mercado, genera un efecto negativo que puede materializarse, *caeteris paribus*, en mayores precios de los que resultarían en caso de que se permitiera la actividad de todos

¹ [26.08 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación](#)
[26.09 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)
[26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud](#)
[28.34 CUALIFICACIONES. Colegio licencias segunda ocupación](#)
[28.37 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)
[26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES - informe evaluación edificios](#)
[26.38 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Carnet instalaciones térmicas de edificios](#)
[28.69 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Evaluación Edificios](#)
[28.77 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación Edificios \(Almería\)](#)
[28.76 ACTIVIDADES PROFESIONALES- Informe de Evaluación de Edificios \(Cádiz\)](#)
[26.89 ACTIVIDADES PROFESIONALES- Informe Evaluación Edificios. País Vasco](#)
[28.75 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias 2ª ocupación. Castellón](#)
[26.91 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Licencias segunda ocupación. Villena](#)
[26.97 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación - Rafal](#)
[26.96 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación - Teulada](#)
[26.99 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe Evaluación Edificios. Galicia](#)
[26.98 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informes Evaluación Edificios - Zalla](#)



los operadores facultados para competir en este mercado, con el consiguiente perjuicio para la economía y, en definitiva, para el bienestar de los ciudadanos.

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

La LGUM 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.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM 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. En particular, dice que:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

En este sentido, la prestación de servicios profesionales se entiende como una actividad económica que entraría dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Por su parte, el artículo 9 de la LGUM establece que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia. En particular, señala el apartado 2 de este precepto, que garantizarán el cumplimiento de tales principios en las siguientes disposiciones y actos:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.



e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.”

El objeto de la reclamación es una actuación de una Administración Pública autonómica, que versa sobre la negativa a admitir la inscripción de una nave en el Registro Industrial, por entender que el técnico que firma el proyecto de reforma no es competente por su condición de Ingeniero Técnico Agrícola y no haber acreditado sus competencias en materia de instalaciones eléctricas de baja tensión.

De acuerdo con los principios establecidos en la LGUM, y los informe ya emitidos en esta materia por la SCUM y este punto de contacto, el enfoque a realizar debería sustentarse en si la exigencia por parte de la Administración de una concreta titulación a los profesionales que firman proyectos técnicos en inmuebles se efectúan de conformidad con lo previsto en el artículo 5 LGUM. El artículo 5 de la LGUM señala que:

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

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

En cuanto a la necesidad, en última instancia, la reserva de actividad expuesta debería estar vinculada a la capacitación técnica del profesional y no a una titulación concreta. En este sentido, serían por lo tanto dos los elementos que se deberían tener en cuenta a la hora de calificar la idoneidad de un determinado profesional en el proyecto y ejecución de una certificación de este tipo: la naturaleza de los trabajos a realizar y los conocimientos o capacitación de quien los realiza.

Por lo que es necesario, en este expediente concreto que excluye expresamente a una titulación específica, acreditar que las dificultades y complejidades de las instalaciones eléctricas necesarias para el ejercicio de la actividad en condiciones de seguridad, exceden de las que pudieran solventar quienes ostentan la titulación técnica de ingeniero agrícola. A este respecto, hay que señalar que las obras de reforma interior, valoración de tipo ambiental y otras actuaciones accesorias, no podrían ser consideradas como proyecto de edificación en sí mismos.

En la medida en que no se pueden identificar las razones y justificaciones por las que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Comunidad de Castilla y León considera que el



interesado no sería competente para realizar el proyecto de rehabilitación de nave, la citada restricción podría vulnerar los principios establecidos en la LGUM al no encontrarse justificarse de forma necesaria y proporcionada.

Finalmente, y considerando el gran número de reclamaciones que sobre esta cuestión se están presentando al amparo de los procedimientos de protección de los operadores económicos pudiera ser de interés trasladar este tipo de problemática en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, así como en el marco del Comité Local para la Mejora de la Regulación y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1. La exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad económica o la exclusión específica de determinados profesionales, como en este caso, mediante la denegación de la capacidad a un titulado en Ingeniería Agrícola para la emisión de proyectos técnicos de rehabilitación, constituye una restricción de ejercicio de la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.
2. Dicha restricción además de que debe 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, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), también debe evitar estar vinculada a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla en el caso de existir la mencionada razón que la justifique, 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, en el caso en que se insista en su mantenimiento.
3. Por último, y considerando el gran número de reclamaciones que sobre esta cuestión se están presentando al amparo de los procedimientos de protección de los operadores económicos pudiera ser de interés trasladar este tipo de problemática en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, así como en el marco del Comité Local para la Mejora de la Regulación y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

Sevilla, 14 de junio de 2017

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía