

INFORME LGUM 19/2024, 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 (28/24033 TC Nave materias primas y envases plásticos. Córdoba)

Ref. LGUM/28/19/24

1. ANTECEDENTES

Con fecha 29 de octubre 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 Agrónomos de Andalucía (en adelante, COIAA), 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 redacción de proyectos de obras para la construcción de naves de materias primas y envases.

En la misma fecha, 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 presentada y toda la documentación 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 la LGUM.

En particular, de la documentación presentada por el COIAA se desprende que, con fecha 10 de mayo de 2024, se presentó ante el Ayuntamiento de Córdoba un proyecto de actuación para obtener la licencia para la construcción de una nave almacén de materias primas y envases plásticos para productos alimenticios, suscrito por un ingeniero agrónomo. La Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento emitió requerimiento con fecha 8 de agosto de 2024, en el que se recoge:

“En el presente proyecto de actuación, los usos pretendidos son industriales, y además tiene por objeto incorporar datos relevantes de las edificaciones industriales existentes, tales como descripción de la geometría del edificio, volumen, superficies útiles y construidas, acceso y evacuación, descripción general de los parámetros que determinan las previsiones técnicas o considerar en el proyecto respecto al sistema estructural (cimentación, estructura portante y estructura horizontal), el sistema de compartimentación, el sistema envolvente, el sistema de acabados, el sistema de acondicionamiento ambiental y el de servicios, etc.

Por todo lo expuesto el técnico habilitante deberá ser arquitecto. Respecto al Ingeniero, debería tener cualificación para realizar edificaciones industriales. El Ingeniero agrónomo no tiene esta cualificación, y que su plan de estudios no incluye edificaciones complejas, por lo que no sería competente.

Conclusión: el Proyecto de Actuación debe ir suscrito por técnico competente, en este supuesto Arquitecto”.

Como consecuencia de dicho requerimiento, la empresa contratante ha rescindido el contrato con el ingeniero agrónomo que firmó el proyecto.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 1/11	



Según el COIAA, los ingenieros agrónomos estarían capacitados para la redacción de este tipo de proyectos, por lo que el 29 de agosto de 2024 se personó y presentó un escrito de alegaciones, al considerar que el criterio mantenido por la autoridad competente supone una limitación injustificada y desproporcionada contraria a la normativa, dado que no existe una reserva de actividad sobre una determinada titulación en la legislación de aplicable.

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 aplicable:

En primer lugar, en materia de seguridad alimentaria cabe hacer alusión al [Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos](#).

Todas las empresas y establecimientos alimentarios deben estar incluidos en un registro. En concreto, según el artículo 2 de dicha norma, sobre empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción:

“1. Se inscribirán en el Registro cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que la sede del establecimiento o la sede o domicilio social de la empresa que no tenga establecimiento esté en territorio español.

b) Que su actividad tenga por objeto:

1.º Alimentos o productos alimenticios destinados al consumo humano.

2.º Materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos.

3.º Coadyuvantes tecnológicos utilizados para la elaboración de alimentos.

c) Que su actividad pueda clasificarse en alguna de las siguientes categorías:

1.º Producción, transformación, elaboración y/o envasado.

2.º Almacenamiento y/o distribución y/o transporte.

3.º Importación de productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea.”

Asimismo, se ha de tener en cuenta también la normativa autonómica sobre esta materia. Así, merece destacarse el [Decreto 173/2001, de 24 de julio, por el que se crea el Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía](#) y se regula su funcionamiento. Según el artículo 2 de dicha norma reglamentaria sus disposiciones “[...] serán aplicables a las industrias con establecimientos e instalaciones agroalimentarias radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

A su vez, el artículo 2.2.ñ) establece que el Registro de Industrias Agroalimentarias comprenderá los datos relativos a las industrias, entre ellos, “la manipulación y conservación de productos agroalimentarios”.

Por otro lado, cabe hacer referencia a la [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación](#) (en adelante, LOE). El artículo 2 de la LOE recoge el siguiente ámbito de aplicación:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 2/11	



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

- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.*
 - b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.*
 - c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.*
- 2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*
- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
 - b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*
 - c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.*
- 3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”.*

A su vez, el artículo 4 regula el proyecto en los siguientes términos:

- “1. El proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable.*
- 2. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados”.*

Por último, la figura del proyectista es regulada en el artículo 10 de la LOE:

- “1. El proyectista es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto.*
 - Podrán redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen, otros técnicos, de forma coordinada con el autor de éste.*
 - Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos según lo previsto en el apartado 2 del artículo 4 de esta Ley, cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto.*
- 2. Son obligaciones del proyectista:*
- a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.*
- Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 3/11	



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

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

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

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 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 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.

¹Según 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.»

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 4/11	



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.

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/325/2009, de 27 de diciembre, 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 Agrónomo](#), en cuyo apartado 3 se recoge, entre las competencias que deben adquirir estos titulados para lograr los objetivos marcados para la profesión, las siguientes:

“Capacidad para planificar, organizar, dirigir y controlar los sistemas y procesos productivos desarrollados en el sector agrario y la industria agroalimentaria, en un marco que garantice la competitividad de las empresas sin olvidar la protección y conservación del medio ambiente y la mejora y desarrollo sostenible del medio rural.

Capacidad para diseñar, proyectar y ejecutar obras de infraestructura, los edificios, las instalaciones y los equipos necesarios para el desempeño eficiente de las actividades productivas realizadas en la empresa agroalimentaria.

Capacidad para proponer, dirigir y realizar proyectos de investigación, desarrollo e innovación en productos, procesos y métodos empleados en las empresas y organizaciones vinculadas al sector agroalimentario.

Capacidad para aplicar los conocimientos adquiridos para la solución de problemas planteados en situaciones nuevas, analizando la información proveniente del entorno y sintetizándola de forma eficiente para facilitar el proceso de toma de decisiones en empresas y organizaciones profesionales del sector agroalimentario.

Capacidad para transmitir sus conocimientos y las conclusiones de sus estudios o informes, utilizando los medios que la tecnología de comunicaciones permita y teniendo en cuenta los conocimientos del público receptor.

Capacidad para dirigir o supervisar equipos multidisciplinares y multiculturales, para integrar conocimientos en procesos de decisión complejos, con información limitada, asumiendo la responsabilidad social, ética y ambiental de su actividad profesional en sintonía con el entorno socioeconómico y natural en la que actúa.

Aptitud para desarrollar las habilidades necesarias para continuar el aprendizaje de forma autónoma o dirigida, incorporando a su actividad profesional los nuevos conceptos, procesos o métodos derivados de la investigación, el desarrollo y la innovación”.

Entre los módulos que se deben impartir y las competencias que deben adquirirse, la referida Orden ECI/3855/2007 incluye las siguientes:

“Módulo de Tecnología y planificación del Medio rural:

Conocimientos adecuados y capacidad para desarrollar y aplicar tecnología propia en:

[...] Gestión de equipos e instalaciones que se integren en los procesos y sistemas de producción agroalimentaria.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 5/11	



Construcciones agroindustriales, infraestructuras y caminos rurales. Ordenación y gestión del territorio agrario y la integración paisajística. Políticas agrarias y de desarrollo rural. Estudio, intervención y gestión.

Módulo de Tecnología de la Producción Vegetal y Animal:

Conocimientos adecuados y capacidad para desarrollar y aplicar tecnología propia en:

Sistemas de producción vegetal. Sistemas integrados de protección de cultivos. Gestión de proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a los procesos productivos vegetales: biotecnología y mejora vegetal. Sistemas vinculados a la tecnología de la producción animal. Nutrición, higiene e la producción animal. Gestión de proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a los procesos productivos animales: biotecnología y mejora animal.

Módulo de Tecnología de las Industrias Agroalimentarias:

Conocimientos adecuados y capacidad para desarrollar y aplicar tecnología propia en:

Sistemas productivos de las industrias agroalimentarias. Equipos y sistemas destinados a la automatización y control de procesos agroalimentarios. Gestión de la calidad y de la seguridad alimentaria, análisis de alimentos y trazabilidad.

Módulo de Gestión y Organización de Empresas Agroalimentarias:

Conocimientos adecuados y capacidad para desarrollar y aplicar tecnología propia en:

Los lenguajes y técnicas propias de organización y dirección de la empresa agroalimentaria. Investigación comercial. Marketing y sistemas de comercialización de productos agroalimentarios. Gestión logística en el ámbito del sector”.

También se ha de tener en cuenta, en cuanto a seguridad alimentaria se refiere, el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos. Según su artículo 2.1:

“Se inscribirán en el Registro cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que la sede del establecimiento o la sede o domicilio social de la empresa que no tenga establecimiento esté en territorio español.

b) Que su actividad tenga por objeto:

1.º Alimentos o productos alimenticios destinados al consumo humano.

2.º Materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos.

3.º Coadyuvantes tecnológicos utilizados para la elaboración de alimentos.

c) Que su actividad pueda clasificarse en alguna de las siguientes categorías:

1.º Producción, transformación, elaboración y/o envasado.

2.º Almacenamiento y/o distribución y/o transporte.

3.º Importación de productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 6/11	



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

Con carácter previo al análisis del presente asunto en aplicación de la LGUM, se considera oportuno recordar la posición que las autoridades de competencia² vienen manteniendo sobre las situaciones que pueden constituir reservas de actividad a favor de determinados colectivos de profesionales, en atención a una específica titulación. Así, se considera que, debido a sus efectos restrictivos sobre la competencia, al limitar la oferta de los servicios en el mercado, sólo bajo circunstancias excepcionales podrían estar justificadas.

El objeto de este informe es analizar si la reserva de actividad a favor de los arquitectos, para la elaboración y firma de proyectos de ampliación de una nave de almacenamiento de materias y envases plásticos para productos alimenticios, como consecuencia del criterio interpretativo mantenido por la autoridad competente constituye o no un obstáculo a la luz de los principios de la LGUM.

La LGUM³ 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 LGUM⁴ 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

² 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 ha emitido informes en relación con esta materia, entre otros 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: <https://acrea.junta-andalucia.es/defensacompetencia/>.

³ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

⁴ «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».

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 7/11	



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 el caso concreto que nos ocupa, el servicio de redacción de proyectos de ampliación de una nave de almacenamiento de materias primas y envases plásticos para productos alimenticios se considera una actividad económica incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Sobre este particular, se ha de señalar que, en otros expedientes similares anteriores, se ha tenido la oportunidad de analizar la problemática del técnico competente por la SECUM, la CNMC y este punto de contacto en numerosos sectores de actividad, entre ellos, en el mercado afectado en el presente asunto⁵.

Además, cabe significar que, con relación a la prestación de servicios de naturaleza técnica y la aplicación de la LGUM, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo se han pronunciado en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales⁶, en las que prevalece el principio de idoneidad y se hace hincapié en el hecho de que a la hora de considerar o no competente a un determinado profesional se ha de tener en cuenta tanto el trabajo concreto a realizar como las capacidades adquiridas por el profesional.

Así, con arreglo a la normativa aplicable y a la jurisprudencia existente, hay que tener presente que la valoración de la capacidad de un profesional para realizar un determinado trabajo debería realizarse de acuerdo con la competencia técnica del profesional que realice el trabajo (“técnico competente/facultativo

⁵Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[26-0263 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Nave de aperos – Ingenieros técnicos Industriales Estepa.](#)

[26.0147 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificados Técnicos. Reformas.](#)

[28-0219 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Técnico competente obras mayores suelo rústico Montuñir.](#)

[28-0196 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Nave de aperos. Ingenieros Técnicos Industriales. Almería.](#)

[28-0187 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Proyecto panadería Guadalajara.](#)

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

[26-0338 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Subvenciones eficiencia energética entidades locales. Aragón.](#)

[26-0337 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Técnico competente. Instalación de productos químicos.](#)

[26-0336 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Técnico competente. Certificado ICT telecomunicaciones.](#)

[28-0319 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificación energética edificios Castilla y León.](#)

[28-0317 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Líneas de alta tensión carreteras Murcia.](#)

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

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

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

Para una mayor información, pueden consultarse otros expedientes relacionados con la problemática de las reservas de en el buscador de casos resueltos de que figura en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en los sectores de la CNAE [SECTOR PÚBLICO o M-ACTIVIDADES PROFESIONALES. CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS](#).

⁶ En el caso de la AN, los pronunciamientos recaídos han estado relacionados con las reservas profesionales en el ámbito de la inspección técnica de edificaciones (entre ellas, cabe citar las Sentencias de 22 de junio de 2023 y de 21 de octubre de 2020, PO 06/6/2018); de las licencias de segunda ocupación (véanse las dos Sentencias de 19 de febrero de 2021, recursos 06/344/2016 y 06/12/2017); estudios geológicos o geotécnicos (Sentencia de 04 de marzo de 2021, recurso 06/02/2018); y proyectos de piscinas (Sentencia de 10 de mayo de 2021, recurso 06/07/2019). Con respecto al Tribunal Supremo, cabe citar, entre otras, la Sentencia núm. 1.464/2021, de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019); Sentencia núm. 31/2022, de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019), así como las posteriores Sentencias núm.324/2022 (RC 2470/2019) y núm. 1035/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, y la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 8/11	



competente”), su capacitación, las responsabilidades que asumiría y las características intrínsecas de los servicios en cuestión.

En el presente caso, la problemática planteada gira en torno a la redacción del proyecto actuación que acompaña a la solicitud de licencia de obras para ampliación de una nave de materias primas y envases de plásticos para productos alimentarios, para la que la autoridad competente ha requerido, entre otros asuntos, que dicho proyecto sea redactado por una persona titulada en arquitectura, no considerando para ello (fundamentando su decisión en la LOE) un titulado en Ingeniería Agrónoma. En cambio, el informante considera que un proyecto de este tipo sí puede ser firmado por un ingeniero agrónomo, dado que no se trata de una edificación de carácter residencial y que la loe establece que un ingeniero tiene capacidad para redactar un proyecto de edificación (ampliación en este caso) de carácter industrial y agroalimentario, capacidad para la que se encuentra capacitado en atención al plan de estudios establecido en la Orden CIN/325/2009.

Para que la referida actuación no suponga una afectación injustificada a las actividades económicas consistente, fundamentalmente, en la imposición de requisitos de acceso o ejercicio que puedan actuar en la práctica como una barrera o limitación al ejercicio de la actividad económica, en aplicación de la LGUM, habrá de ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

Según el citado artículo 5 de la LGUM⁷, 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)⁸. 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.

⁷ «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».

⁸ «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».

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 9/11	



Además, conviene indicar que 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. Así, según su apartado 2, las autoridades competentes garantizarán estos principios en:

“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.

[...] 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.

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

A tal efecto, cualquier limitación o restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica habrá de quedar motivada sobre la base de 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 igualmente su proporcionalidad.

En el caso que nos ocupa, en el requerimiento realizado por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Córdoba se considera, en base a la Ley 38/1999, que al ser una construcción industrial, requiere que el proyecto para su ampliación lo suscriba un arquitecto, considerando que no es competente un ingeniero agrónomo, por no poseer las capacidades necesarias para ello, según las materias cursadas en el Plan de Estudios.

El informante insiste en el hecho de que el plan de estudios cursado para la obtención del título de ingeniero agrónomo le capacita para llevar a cabo proyectos de construcción relacionados con la industria agroalimentaria.

Para dilucidar la problemática suscitada en presente caso, se ha de tener presente, por un lado, que la normativa que regula la profesión de ingeniero agrónomo faculta a estos profesionales para realizar construcciones agroindustriales. La ACREA no entrará a valorar si el uso de las instalaciones es agroalimentario o industrial.

No obstante, ha de saberse que el artículo 2.1.b.2º) del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero determina la necesidad de inscribir en el Registro cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, siempre que su actividad tenga por objeto los “materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos”.

Asimismo, cabe recordar que el artículo 2.2.ñ) del Decreto 173/2001, de 24 de julio, por el que se crea el Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía y se regula su funcionamiento establece que el Registro de Industrias Agroalimentarias comprenderá los datos relativos a las industrias, entre ellos, “la manipulación y conservación de productos agroalimentarios”.

Por otro lado, el artículo 2.1.b) de la LOE incluye entre los procesos considerados de edificación a los de carácter agropecuario y a los de carácter industrial.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 10/11	



Según lo expresado en el apartado 2 de este último precepto, una ampliación de una nave existente, bien por ser considerada de nueva construcción o por implicar una alteración de la configuración arquitectónica, requeriría el correspondiente proyecto.

Por otro lado, según el artículo 10.2.a) de la LOE, “*Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas*”.

En consecuencia, la interpretación de la autoridad competente a la hora de determinar los profesionales que son “técnicos competentes” para prestar el referido servicio de redacción de proyectos actuación para la ampliación de una nave de materias primas y envases plásticos para productos alimentarios habrá de basarse en los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio de la actividad económica, en lugar de exigir titulaciones concretas, considerando si entre las competencias técnicas adquiridas por el profesional de que se trate figuran las requeridas para la realización de la actividad económica en cuestión, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, y atendiendo a las características de los trabajos incluidos en el proyecto técnico en cuestión.

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, en el presente caso, para evitar que la actuación de la autoridad competente pueda suponer una limitación al desarrollo de la actividad económica o reserva de actividad injustificada habrá de sujetarse al test de necesidad y proporcionalidad, en aplicación del artículo 5 de la LGUM, en los términos indicados *ut supra*, atendiendo a las características del proyecto de que se trate.

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

El Director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	19/11/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmRFYFJPWC3CRRXCVHAG2N8JYRH	PÁG. 11/11	