

INFORME DE 23 DE JUNIO DE 2017 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DE TITULACIÓN DE INGENIERÍA INDUSTRIAL PARA SUSCRIBIR EL PROYECTO TÉCNICO DE UNA INSTALACIÓN DESTINADA A LA VENTA Y REPARACIÓN DE MAQUINARIA AGRÍCOLA (UM/104/17).

I. ANTECEDENTES

En fecha 5 de junio de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación fechada el 29 de mayo de 2017, remitida por correo administrativo el día 31 de mayo de 2017 y presentada por un ingeniero técnico agrícola, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), contra la Resolución del Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca de 29 de marzo de 2017 por la que se deniega la inscripción en el registro industrial de un taller para la venta y reparación de maquinaria agrícola.

A juicio del reclamante la citada denegación, fundada en la falta de competencia de los ingenieros técnicos agrícolas para suscribir proyectos técnicos de talleres de maquinaria agrícola, resultaría contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

La reclamación fue remitida a esta Comisión por la SECUM en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28.2 LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Consideraciones previas sobre las reservas de actividad.

II.1.1.- Valoración general sobre las llamadas reservas de actividad en la prestación de servicios profesionales a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de anteriores informes emitidos por esta Comisión.

Con carácter general, a juicio de esta Comisión, la exigencia de determinados requisitos formativos como criterio de cualificación para el ejercicio de una actividad profesional o el acceso a una profesión regulada o titulada es una restricción a la competencia que, no obstante, podría estar justificada por razones de interés general. Ahora bien, debe evitarse incurrir en la infundada restricción que consiste en excluir del ejercicio de una actividad a profesionales con capacitación técnica suficiente para el ejercicio de dicha actividad.

Este riesgo puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones académicas concretas. En su lugar, esta Comisión considera que es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de criterios de necesidad y proporcionalidad, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones.



Lo anterior es especialmente importante si se tiene en cuenta que, como ya se advertía en el Informe de la Comisión Nacional de Competencia (CNC) de 18 de abril de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la Transposición de la Directiva de Servicios¹, el Proceso de Bolonia “*ha dado lugar a la desaparición del “catálogo de titulaciones”, lo que abre las puertas para la innovación en la creación de nuevos títulos universitarios*”.

Con ello, señalaba esta Comisión, “*se corre el riesgo de que las nuevas titulaciones que se creen, incentivadas por el Proceso de Bolonia, se encuentren con mercados acotados y reservas de actividad para otras titulaciones, lo cual puede tener básicamente dos efectos. El primero sería el retraimiento de las Universidades a la hora de proponer nuevas titulaciones, por considerar que éstas pudieran tener mayores problemas en el mercado laboral. El segundo efecto, más importante desde el punto de vista de la competencia, sería que las nuevas titulaciones buscaran su propia reserva de actividad y se fueran constituyendo así múltiples mercados acotados cada vez más reducidos, lo que afectaría negativamente a la competencia en los servicios profesionales.*”

De esta manera, para esta Comisión, las reservas de actividades profesionales actúan como barrera de entrada y limitan el número y la variedad de operadores en el mercado. Protegen al colectivo favorecido frente a la competencia de muchos otros operadores capacitados para realizar esas funciones y generan múltiples efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

En segundo lugar, las reservas de actividad reducen los incentivos de los operadores para aumentar su eficiencia, contribuyen a que existan ineficiencias productivas y dinámicas –en términos de innovación–, obstaculizan la aparición de nuevos modelos de negocio adaptados a la demanda y reducen la variedad y la elección para los consumidores.

En tercer lugar, las reservas de actividad, al restringir el ejercicio de actividades a ciertas profesiones, impiden que determinados operadores puedan aprovechar economías de alcance y de escala, lo que generaría ganancias de eficiencia y productividad. Al impedir que estos otros operadores puedan mejorar su eficiencia, el efecto adicional de la medida es aumentar el coste de estos operadores rivales de los profesionales con la titulación reservada y obstaculizar su capacidad de competir con ellos en otros mercados de la economía.

La excesiva fragmentación de funciones entre profesiones reduce el tamaño del mercado al determinar de forma artificial el rango de servicios que pueden ser provistos por cada profesional. Esta excesiva atomización en la provisión

¹ Véase texto completo del Informe CNC de 18 de abril de 2012 en: https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf.

de servicios genera ineficiencias para los clientes que los demandan como *input* intermedio ya que éstos tienen que recurrir a múltiples proveedores en lugar de a uno solo.

Finalmente, la reserva de actividad limita la movilidad de los profesionales. En el ámbito europeo, el marco normativo comunitario establece mecanismos para el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales entre los Estados Miembros. La reserva de actividad en favor de profesionales con una titulación académica determinada constituye un obstáculo a la libre circulación de los profesionales entre los Estados miembros e impide el correcto funcionamiento del Mercado interior en la provisión de servicios transfronterizos, especialmente entre Estados miembros en los que el servicio profesional está regulado y aquéllos en los que no lo está.

En atención a los argumentos arriba expuestos, en los anteriores Informes de esta Comisión de referencia UM/028/14² y UM/034/14³ o en el antes señalado Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia, de 18 de abril de 2012, se efectúa una referencia crítica a las reservas de actividad existentes, especialmente (aunque no de forma exclusiva) entre arquitectos e ingenieros en el sector de la edificación.

En este sentido, a juicio de la CNC, únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones imperiosas de interés general y siempre que se trate de una medida proporcionada a la razón invocada y al interés público que se pretende proteger. En caso de fijarse reservas profesionales, deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional y a su experiencia profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a cuantas titulaciones acrediten un nivel adecuado de suficiencia técnica.

Esta concepción, reiterada en el Informe CNC de Proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales⁴ (cuya tramitación quedó paralizada en abril de 2015) está en consonancia con la postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), señalada en distintas sentencias, entre otras, en las SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-](#)

² Informe de 5 de septiembre de 2014, sobre sendas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/028/14).

<https://www.cnmc.es/expedientes/um02814>.

³ Informe de 19 de agosto de 2014, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la publicación en la web del Colegio de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante de un anuncio relativo a la falta de habilitación de los ingenieros técnicos industriales para expedir certificados de habitabilidad (UM/034/14).

<https://www.cnmc.es/node/345710>

⁴ IPN 110/13, véase página 25.

[31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)), de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)) y STJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09).

Concretamente, en el apartado 37 de la STJUE de 8 de mayo de 2008, el TJUE declara que:

Conforme a reiterada jurisprudencia, de esta disposición del Tratado se deriva que el Estado miembro en el que se solicite autorización para ejercer una profesión, cuyo acceso esté supeditado, con arreglo a la normativa nacional, a la posesión de un título o de una cualificación profesional, debe tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por dichos títulos y los conocimientos y capacitación exigidos por las disposiciones nacionales (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 16, y de 14 de septiembre de 2000, Hocsmán, C-238/98, Rec. p. I-6623, apartado 23).

Recientemente, el Tribunal Supremo también ha aplicado estos mismos criterios en su Sentencia nº 2765/2016 de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) al señalar que, en la acreditación de los profesionales habilitados para suscribir certificados de eficiencia energética deberá tenerse en cuenta “la titulación, la formación, la exigencia y la complejidad del proceso de certificación”, sin reconocer la exclusividad a favor de una titulación técnica en concreto.

II.1.2.- Consideraciones relativas a las llamadas profesiones reguladas.

Sin perjuicio de la posible falta de competencia de las comunidades autónomas para establecer profesiones tituladas, extremo que no es objeto del presente informe, debe partirse de la idea de que, a juicio de esta Comisión, la existencia de profesiones tituladas constituye una barrera a la entrada y al libre ejercicio de las profesiones, tal y como señaló la Comisión Nacional de Competencia en su Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales. En las recomendaciones de dicho informe se incluye la de romper la unión automática de la profesión y del título, sin perjuicio de que en algunos casos exista una razón interés general que lo justifique, lo que debiera constituir en cualquier caso una situación excepcional.

En idéntico sentido, esta Comisión, mediante informes emitidos en el marco de procedimientos tramitados al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, ha reiterado que debería evitarse vincular una reserva de actividad justificada a una titulación o a titulaciones concretas, optando por relacionarla con la capacitación técnica del profesional⁵.

⁵ Concretamente, esta Comisión ha aplicado esta doctrina a: redacción de proyectos de naves industriales (Informe [UM/069/15](#) de 18 de noviembre de 2015); expedición de certificaciones técnicas para la obtención de licencias de segunda ocupación (véanse informes [UM/054/16](#) de 13 de mayo de 2016, [UM/063/16](#) de 15 de junio de 2016 y [UM/069/16](#) de 28 de junio de 2016); elaboración de Informes de Evaluación o Inspección Técnica de Edificaciones/ITES (véanse informes [UM/080/15](#), de 30 de noviembre, [UM/055/16](#) y [UM/119/16](#) de 3 de octubre de 2016); redacción de estudios de seguridad y

Cuando la actuación de la autoridad competente crea la reserva profesional, rechazando la intervención del técnico facultado pero que no dispone de la titulación exigida, se incurre en una infracción de las libertades económicas garantizadas en la LGUM, y en concreto, en una vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad.

II.2) Normativa aplicable en materia de instalaciones industriales.

En los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria⁶, no se especifica qué titulaciones o especialidades técnicas en concreto resultan competentes, dado el carácter genérico de las actividades incluidas (servicios de ingeniería, diseño, consultoría tecnológica y asistencia técnica), aunque se exige una relación con la actividad objeto de diseño, asistencia o consultoría:

1. Se consideran industrias, a los efectos de la presente Ley, las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados.

2. Asimismo estarán incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley los servicios de ingeniería, diseño, consultoría tecnológica y asistencia técnica directamente relacionados con las actividades industriales.

En este caso, existe una clara relación entre el objeto y finalidad de la instalación proyectada (taller de venta y reparación de maquinaria agrícola) y la titulación de profesional reclamante (ingeniero técnico agrícola).

Por otra parte, la Ley 6/2014, de Industria de Castilla y León, de 12 de septiembre, tras incluir también las instalaciones agropecuarias en su ámbito de aplicación (artículo 2.4.e⁷), no establece en su artículo 14.4.b) una titulación o profesión determinadas para suscribir los proyectos técnicos necesarios para la apertura de instalaciones:

salud (informe [UM/079/14](#), de 9 de enero de 2015); redacción de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión (informe [UM/015/16](#), de 11 de febrero de 2016); redacción de proyectos para la construcción de piscinas (informe [UM/033/16](#) de 28 de marzo de 2016); realización de tasaciones periciales contradictorias de inmuebles en procedimientos de gestión tributaria (Informe UM/066/16 de 27 de junio de 2016); redacción y dirección de proyectos de acondicionamiento de locales comerciales (Informe [UM/074/16](#) de 1 de julio de 2016) o de reforma de oficinas bancarias (Informe [UM/045/15](#) de 31 de agosto de 2015); y al ejercicio de la profesión de “agente rehabilitador” de edificaciones (informe [UM/034/16](#) de 31 de marzo de 2016).

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-17363>.

⁷ Se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su regulación específica: (...) e) Las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras.



Certificación o acta de organismo de control, instalador, conservador autorizados o técnico facultativo competente.

II.3) Normativa aplicable en materia de talleres de reparación e instalaciones eléctricas de baja tensión.

El artículo 4.7.a) del Real Decreto 1457/1986, de 10 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles de sus equipos y componentes exige, antes del inicio de la actividad de talleres de vehículos automóviles, disponer de:

Proyecto o proyectos técnicos de las instalaciones sujetas al cumplimiento de reglamentos de seguridad si en estos son exigibles, formados por memorias, planos y presupuestos redactados y firmados por técnicos competentes.

No se indica, sin embargo, qué profesional o técnico debe suscribir la documentación técnica, hablándose sólo de “técnicos competentes”.

Tampoco se incluye especificación profesional alguna en el artículo 18.1.a) del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto⁸, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión. Dicho precepto condiciona la puesta en servicio y utilización de las instalaciones eléctricas a la elaboración previa de:

una documentación técnica que defina las características de la instalación y que, en función de sus características, según determine la correspondiente ITC, revestirá la forma de proyecto o memoria técnica.

Las instalaciones eléctricas de los talleres de vehículos automóviles son objeto de regulación específica, según el artículo 11 del propio Reglamento Electrotécnico, resultando de aplicación la instrucción técnica ITC-BT-29⁹. En dicha Instrucción se habla únicamente de “técnico titulado competente” para realizar el proyecto, no estableciéndose una profesión o titulación concretas para ello.

II.4) Normativa aplicable en materia de competencias de los ingenieros técnicos agrícolas.

Las competencias de los ingenieros técnicos agrícolas vienen establecidas por la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulaciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos. Y, concretamente, en el artículo 2.1.a) de dicha Ley, se les atribuye, entre otras competencias:

⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-18099.

⁹ http://www.f2i2.net/documentos/lsi/rbt/guias/guia_bt_29_feb15R2.pdf.

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.

Tras reconocerse en la STS de 8 de febrero de 2001 (RC 7607/1996) la competencia de los ingenieros técnicos agrícolas para efectuar valoraciones técnicas, en las STSJ Asturias de 28 de mayo de 2012 (rec.399/2011), 6 de junio de 2012 (rec.400/2011) y 25 de junio de 2013 (rec.1299/2010) se reconoce su competencia también para redactar proyectos técnicos, incluso de parcelación, recordando que la jurisprudencia ha rechazado los monopolios competenciales a favor de una profesión técnica determinada, cuando no existe una atribución expresa de exclusividad.

Así lo ha indicado el Tribunal Supremo en el sector de la edificación, entre otras, en sus SSTS de 10 de noviembre de 2008 (RC 399/2006), 22 de abril de 2009 (RC 10048/2004) y 20 de febrero de 2012 (RC 2208/2010).

Debe recordarse que una nave destinada a maquinaria agrícola no es una edificación residencial cuya construcción o modificación sustancial pueda estar sujeta a la reserva legal de los artículos 2.2 y 10.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Y en el ámbito de la ingeniería agrónoma o agrícola superior, los tribunales han reconocido su competencia para redactar proyectos técnicos de instalaciones fotovoltaicas (STSJ Andalucía en Sevilla nº 65/2016 de 18 de enero de 2016, recurso nº 133/2014) o bien de edificaciones agrícolas (STSJ Castilla y León en Burgos nº 249/2016, de 28 de noviembre de 2016, recurso nº 7/2016).

II.5) Análisis del asunto desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y del artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El artículo 5 LGUM prevé 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 la misma línea, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) señala que:

Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

De los preceptos transcritos se desprende que la exigencia de requisitos concretos de “*cualificación profesional*” para el desarrollo de una actividad (en este caso, para actuar como profesional en la redacción de un proyecto técnico de nave para venta y reparación de maquinaria agrícola) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad, entendiendo por tal la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”.

Por ello, debería evitarse vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales actuantes. En caso contrario, las autoridades competentes estarían imponiendo un límite a las garantías de las libertades económicas innecesario e injustificado.

En cuanto a la necesidad de la restricción, ésta debe motivarse 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.

En todo caso, y aunque concurriera alguna razón imperiosa de interés general, debería evitarse establecer una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, con exclusión de todas las demás, y en su lugar, optar por vincularla a la capacitación técnica del profesional en cuestión.

En este supuesto concreto, la protección de la seguridad y salud de los trabajadores y del resto de personas (p.ej. clientes) que accedan a la nave (taller de reparación) constituye una razón imperiosa de interés general del citado artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Dicha protección también es contemplada en el artículo 9 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria así como en los artículos 4.b) y 5 a 9 de la Ley 6/2014, de Industria de Castilla y León.

No obstante, tal y como señaló la SECUM en su Informe 26/17055 de 30 de mayo de 2017, aunque de la formación de los ingenieros agrícolas o agrónomos la capacitación para la edificación pueda aparecer vinculada a la empresa agroalimentaria, dicha vinculación no debe interpretarse de forma restrictiva, pudiendo considerarse que su formación les dota de un fondo igual

de conocimientos técnicos. Por ello, cada proyecto debe ser objeto de análisis individual y pormenorizado, teniendo en cuenta las condiciones o requerimientos técnicos del mismo en relación con la capacitación y experiencia del técnico firmante.

III. CONCLUSIONES

1.- La exigencia de requisitos concretos de “*cualificación profesional*” para el desarrollo de una actividad (en este caso, para actuar como profesional en la redacción de un proyecto técnico de nave para venta y reparación de maquinaria agrícola) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad, entendiendo por tal la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”.

2.- En la normativa sectorial aplicable no se establece una reserva expresa a favor de una titulación o profesión concretas para la redacción de proyectos técnicos como el suscrito por el reclamante (véanse artículos 3 de la Ley estatal 21/1992 y 14.4.b) de Ley autonómica 6/2014 así como los artículos 4.7.a) del RD 1457/1986 y 18.1.a) del RD 842/2002 y la Instrucción Técnica ITC-BT-29).

3.- El proyecto de construcción de una nave destinada a maquinaria agrícola no constituye una actuación referida a edificación residencial cuya construcción o modificación sustancial pueda estar sujeta a la reserva legal de los artículos 2.2 y 10.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

4.- La jurisprudencia ha rechazado los monopolios competenciales a favor de una profesión técnica determinada, cuando, como en este caso, no exista una atribución expresa de exclusividad. Así lo ha indicado el Tribunal Supremo en el sector de la edificación, entre otras, en sus SSTS de 10 de noviembre de 2008 (RC 399/2006), 22 de abril de 2009 (RC 10048/2004) y 20 de febrero de 2012 (RC 2208/2010).

5.- Por tanto, y en este caso concreto, sería recomendable que la Administración competente tuviera en cuenta todos los diplomas, certificados y otros títulos a disposición del reclamante así como su experiencia en la redacción de anteriores proyectos de la misma naturaleza, de acuerdo con lo indicado en las SSTJUE de 22 de enero de 2002 (C-31/00), 7 de octubre de 2004 (C-255/01) y de 8 de mayo de 2008 (C-39/07) y STJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09).