

**INFORME DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2017 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DE DISPONER DE LA TITULACIÓN DE INGENIERÍA INDUSTRIAL EN LOS PLIEGOS DE LICITACIÓN DE UN CONTRATO MUNICIPAL PARA LA REDACCIÓN Y DIRECCIÓN DE UN PROYECTO DE RENOVACIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO (UM/139/17).**

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El día 30 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito por el que una entidad formula reclamación del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) contra la exigencia de disponer de la titulación de ingeniería industrial recogida en el apartado 6º de los pliegos de cláusulas administrativas particulares relativas a la adjudicación de un contrato para la redacción y dirección de un proyecto de renovación de alumbrado público exterior del Ayuntamiento de Azagra –Nafarroa/Navarra-. Dicha licitación fue publicada el día 3 de octubre de 2017<sup>1</sup>.

El reclamante pone de manifiesto que la redacción del pliego supone la exclusión de otros profesionales de la ingeniería, igualmente capacitados para la redacción de proyectos de esta naturaleza, como los ingenieros técnicos de telecomunicaciones, por lo que considera vulnerada la LGUM.

La reclamación fue remitida a esta Comisión por la SECUM en fecha 31 de octubre de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5 LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1) Valoración general sobre las llamadas reservas de actividad en la prestación de determinados servicios profesionales.**

Con carácter general, a juicio de esta Comisión, la exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional es una restricción a la competencia que, no obstante, podría estar justificada por razones de interés general.

Ahora bien, debe evitarse incurrir en infundada restricción de excluir del ejercicio de una actividad a profesionales titulados con capacitación técnica suficiente para el ejercicio de dicha actividad. Este riesgo puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones concretas. En su lugar, es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de

---

<sup>1</sup> <https://hacienda.navarra.es/sicportal/mtoAnunciosModalidad.aspx?Cod=171003143326994CCB50>.

criterios de necesidad y proporcionalidad, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación universitaria sino de un elenco más amplio de ellas.

Así parece desprenderse de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contenida entre otras, 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](#)). Concretamente, en el apartado 37 de la última sentencia citada, 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, Hocsman, C-238/98, Rec. p. I-6623, apartado 23).*

Y en las SSTJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09) se considera la experiencia del profesional:

*Una autoridad nacional encargada del reconocimiento de cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro está obligada, en virtud de los artículos 39 CE y 43 CE, a tomar en consideración, a la hora de fijar eventuales medidas compensatorias dirigidas a cubrir diferencias esenciales entre la formación seguida por un solicitante y la formación exigida en el Estado miembro de acogida, toda experiencia práctica que pueda compensar, total o parcialmente, dichas diferencias.*

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.

Lo anterior es especialmente importante si se tiene en cuenta que, como ya se advertía en el Informe de la Comisión Nacional de Competencia de 2008 y en el Informe sobre el Anteproyecto de Ley 25/2009, de 22 de diciembre de 2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, 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, “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 determinadas 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 arquitectos y obstaculizar su capacidad de competir con los arquitectos en otros mercados de la economía.

La excesiva fragmentación de funciones entre, por ejemplo, la arquitectura y la ingeniería, 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 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. A nivel 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 anteriores Informes de esta Comisión o en el Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, se efectúa una referencia general muy crítica a las reservas de actividad existentes así como una referencia específica a la cuestión del reparto de atribuciones profesionales entre arquitectos e ingenieros en el sector de la edificación.

En este sentido, a juicio de la CNMC, únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones de necesidad (interés general) y siempre que se trate de una medida proporcionada a la razón invocada. En caso de fijarse reserva profesionales, deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a diversas titulaciones que acrediten un nivel adecuado de suficiencia técnica.

En la misma línea se han pronunciado también tanto la Autoridad Vasca de la Competencia/Lehiaren Euskal Agintaritza en las conclusiones de su Recomendación de 8 de junio de 2016<sup>2</sup> como el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen nº 138/2017 de 22 de febrero de 2017<sup>3</sup>.

## **II.2) Actuaciones de esta Comisión en relación con las reservas de actividades en el ámbito de los servicios técnicos.**

En relación con las llamadas reservas de actividad, en especial en el ámbito de los servicios técnicos, tanto esta Comisión como la extinta Comisión Nacional de la Competencia, se han pronunciado en diferentes informes, como en el Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales<sup>4</sup>, el Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios<sup>5</sup>, el informe, relativo a la reserva de actividad en relación con el Informe de Evaluación de Edificios, de 18 de diciembre de 2014 (INF/DP/0021/14)<sup>6</sup> y diversos Informes de Proyectos Normativos, como

---

<sup>2</sup> [http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es\\_informes/123-INFORME%20ITEs%20definitivoSMDsin%20firmas.pdf](http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/123-INFORME%20ITEs%20definitivoSMDsin%20firmas.pdf).

<sup>3</sup> Expte.: 691/2016.

<sup>4</sup>

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2008/colegios.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2008/colegios.pdf)

<sup>5</sup>

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf)

<sup>6</sup>

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_sobre\\_normativa/2014/201501\\_INF\\_DP\\_0021\\_14\\_ReservaActividadIEE\\_.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_sobre_normativa/2014/201501_INF_DP_0021_14_ReservaActividadIEE_.pdf)

el relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (IPN/110/13)<sup>7</sup>, cuya tramitación quedó paralizada en abril de 2015.

Y con relación a actuaciones concretas, esta Comisión ha defendido la necesidad de no vincular la reserva de actividad a una titulación concreta sino a los conocimientos y capacidad técnica reales del profesional en concreto que acrediten un nivel adecuado de suficiencia técnica. Entre las materias que han sido objeto de informe, pueden destacarse las siguientes:

- Redacción de proyectos de naves industriales (Informe [UM/069/15](#) de 18 de noviembre de 2015) y de cubiertas de naves (Informe [UM/173/16](#) de 30 de diciembre de 2016).
- 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) y ejercicio de la profesión de “agente rehabilitador” de edificaciones (informe [UM/034/16](#) de 31 de marzo de 2016).
- Redacción de estudios de seguridad y salud (informe [UM/079/14](#), de 9 de enero de 2015).
- 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).
- Redacción de proyectos para la construcción de piscinas (informe [UM/033/16](#) de 28 de marzo de 2016).

Y, concretamente, con relación a las competencias de los ingenieros técnicos de telecomunicaciones para redactar proyectos eléctricos, esta Comisión se ha pronunciado favorablemente en su Informe [UM/015/16](#), de 11 de febrero de 2016.

---

<sup>7</sup> <https://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informessobrenormativa.aspx?num=IPN+110%2F13&ambito=Informes+de+Propuestas+Normativas&b=&p=73&ambitos=Informes+de+Propuestas+Normativas&estado=0&sector=0&av=0>

### **II.3) Regulación de la elaboración de proyectos de instalaciones eléctricas.**

El Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, prevé que para la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones de baja tensión se requiere en todos los casos la elaboración de una documentación técnica, en forma de proyecto o memoria, según las características de aquéllas, y el registro en la correspondiente Comunidad Autónoma.

La Instrucción Técnica complementaria que se refiere a la documentación y puesta en marcha de las instalaciones, ITC-BT-04, dictada en desarrollo del artículo 18 del citado Reglamento, dispone que cuando la instalación precise proyecto, éste deberá ser redactado y firmado *“por técnico titulado competente, quien será directamente responsable de que el mismo se adapte a las disposiciones reglamentarias”*. Asimismo, su ejecución deberá contar con la dirección de un *“técnico titulado competente”*.

Por su parte, el artículo 12 del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión (Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo) señala que el proyecto deberá estar suscrito por técnico titulado competente para la realización de toda clase de instalaciones de alta tensión, sin exigirse una titulación concreta. Tampoco se recoge exigencia concreta en la Instrucción Técnica Complementaria ITC-RAT 20, sobre anteproyectos y proyectos técnicos.

De lo anterior se concluye que la normativa aplicable al diseño y ejecución de instalaciones eléctricas de alta y baja tensión no contiene una reserva de actividad específica a favor de ninguna titulación concreta dentro de los estudios técnicos.

Así las cosas, habrá de analizarse la *competencia* de cada técnico respecto de cada instalación concreta y la suficiencia de sus conocimientos.

### **II.4) Idoneidad de los ingenieros técnicos en telecomunicación para redactar proyectos de instalaciones eléctricas.**

En lo que se refiere a la idoneidad de los ingenieros técnicos de telecomunicaciones, la Orden CIN/352/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicación, establece en su plan de estudios, dentro del módulo de formación básica:

*Comprensión y dominio de los conceptos básicos de sistemas lineales y las funciones y transformadas relacionadas, teoría de circuitos eléctricos, circuitos electrónicos, principio físico de los semiconductores y familias lógicas, dispositivos electrónicos y fotónicos, tecnología de materiales y su aplicación para la resolución de problemas propios de la ingeniería.*

Por su parte, dentro del módulo común a la rama de telecomunicación, se incluyen las siguientes competencias:

*Capacidad de utilizar distintas fuentes de energía y en especial la solar fotovoltaica y térmica, así como los fundamentos de la electrotecnia y de la electrónica de potencia.*

La STS de 21 de diciembre de 2010 (RC 1360/2008) reconoce a los ingenieros técnicos de telecomunicaciones la competencia para para redactar y firmar proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión, recordándose en la misma que:

*“...en modo alguno puede llevar a ignorar que en la jurisprudencia se detecta una clara tendencia a que sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial prevalezca el principio de libertad de acceso con idoneidad.*

*(...) las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficientes”.*

El razonamiento de la anterior sentencia ha sido aplicado, posteriormente, en la STSJ Galicia nº 159/2012, de 16 de febrero de 2012 (rec.4238/2010), STSJ Murcia núm.319/2013, de 26 de abril (rec.305/2013) y STSJ Canarias núm.462/2016, de 20 de diciembre de 2016 (rec.92/2016).

## **II.5) Análisis desde punto de vista de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.**

El artículo 5 LGUM se refiere a los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes en los siguientes términos:

*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.*

El citado artículo 3.11 de la Ley 17/2009 prevé como “razones imperiosas de interés general”:

*... razón definida e interpretada 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.*

En el apartado 6º de los pliegos de cláusulas administrativas particulares relativas a la adjudicación de un contrato para la redacción y dirección de un proyecto de renovación de alumbrado público exterior del Ayuntamiento de Azagra –Nafarroa/Navarra- se prevé que en la oferta presentada por los licitadores:

*“Deberá haber, al menos, un técnico con titulación de ingeniero industrial, ingeniero técnico industrial o ingeniero técnico en electricidad o equivalente, esto es, con atribuciones profesionales para la ejecución del contrato a tenor de la normativa vigente en la materia”.*

No obstante, según se ha indicado anteriormente en este informe, la normativa sectorial eléctrica de baja y alta tensión no exigen una titulación concreta para suscribir proyectos de instalaciones eléctricas.

Asimismo, según se ha expuesto, esta Comisión considera que la actuación del Ayuntamiento de Azagra podría vulnerar los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación a los que se refiere la LGUM. Ello es así porque la restricción en que consiste la reserva de actividad derivada de la interpretación que defiende debería haberse motivado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las enumeradas, sin que la norma justifique la limitación, pese a que la norma que desarrolla se refiere al “técnico competente” en términos genéricos y que, incluso, esa competencia ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Supremo.

De la misma manera, también debería haberse razonado su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en su caso, y justificar la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En todo caso, y aunque hubiese concurrido una razón



imperiosa de interés general, debería haberse evitado realizar una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas y optar por vincularla a la capacitación técnica del profesional para la realización de los proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión.

Finalmente, debe señalarse que la SECUM ha confirmado la postura de esta Comisión en sus Informes [28/1602](#) de 16 de marzo de 2016 y [28/1627](#) de 4 de enero de 2017.

### **III. CONCLUSIONES**

**1º-** A juicio de esta Comisión, y de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la redacción del apartado 6º de los pliegos de cláusulas administrativas particulares relativas a la adjudicación de un contrato para la redacción y dirección de un proyecto de renovación de alumbrado público exterior del Ayuntamiento de Azagra –Nafarroa/Navarra- (publicada el 3 de octubre de 2017<sup>8</sup>) constituye una restricción de acceso a 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.

**2º.-** Dicha restricción debería haberse motivado 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. Asimismo, también debería haberse razonado su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, justificándose la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En todo caso, y aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por asociarla a la capacitación técnica del profesional.

**3º.-** No habiéndose acreditado ni la necesidad ni la proporcionalidad de dicha exigencia, debe ésta considerarse contraria al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

---

<sup>8</sup> <https://hacienda.navarra.es/sicportal/mtoAnunciosModalidad.aspx?Cod=171003143326994CCB50>.