

**INFORME DE 12 DE DICIEMBRE DE 2018, 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 QUE LOS INFORMES DE TASACIÓN PERICIAL CONTRADICTORIA PARA BIENES URBANOS SEAN SUSCRITOS EXCLUSIVAMENTE POR ARQUITECTOS O ARQUITECTOS TÉCNICOS Y LOS INFORMES PARA BIENES RÚSTICOS SEAN ÚNICAMENTE SUSCRITOS POR INGENIEROS AGRÓNOMOS, DE MONTES, INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS O INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES (UM/063/18).**

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

El día 8 de noviembre de 2018, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) escrito por el que un colegio profesional de ingenieros industriales presenta reclamación del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado (LGUM) contra la exigencia, por parte de la Axencia Tributaria de Galicia (ATRIGA), de que los informes de las tasaciones periciales contradictorias sean realizados únicamente por arquitectos o arquitectos técnicos, para los bienes urbanos, o, en el supuesto de bienes rústicos, exclusivamente por ingenieros agrónomos, de montes, ingenieros técnicos agrícolas o ingenieros técnicos forestales.

El criterio restrictivo aplicado por ATRIGA impide la participación de otros profesionales titulados en la práctica de dichas tasaciones, como, por ejemplo, los ingenieros industriales representados por el Colegio que ha presentado la reclamación, resultando contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 28.2 LGUM, la SECUM ha remitido solicitud de informe a esta Comisión.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1) Valoración general de 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 tan solo podría estar justificada por razones de interés general, como se establece en el artículo 5.1 LGUM. Por ello 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 Servicios<sup>1</sup>, 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, es decir, limitan la competencia y la libre concurrencia 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.

---

<sup>1</sup> Véase texto completo del Informe CNC de 18 de abril de 2012 en:

<https://www.cnmc.es/expedientes/e-2011-04>

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 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 marco normativo de la Unión Europea se establecen 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/028/14<sup>2</sup> y UM/034/14<sup>3</sup> o en el antes señalado Informe de la CNC, 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.

---

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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>



En este sentido, a juicio de la CNMC, 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 CNMC de Proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>4</sup> (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-31/00),<sup>5</sup> 7 de octubre de 2004 (C-255/01),<sup>6</sup> de 8 de mayo de 2008 (C-39/07)<sup>7</sup> y STJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09).

---

<sup>4</sup> IPN 110/13, véase página 25.

<sup>5</sup> En la que resolvió lo siguiente: “[...] *El artículo 43 CE debe interpretarse en el sentido de que, cuando un nacional comunitario presenta a las autoridades competentes de un Estado miembro una solicitud de habilitación para ejercer una profesión cuyo ejercicio, según la legislación nacional, está subordinado a la posesión de un título o de una capacitación profesional, o a periodos de experiencia práctica, dichas autoridades están obligadas a tomar en consideración todos los diplomas, certificados y otros títulos, así como la experiencia pertinente del interesado, efectuando una comparación entre, por una parte, las aptitudes acreditadas por dichos títulos y dicha experiencia y, por otra, los conocimientos y capacitación exigidos por la legislación nacional, aun cuando se haya adoptado una directiva sobre el reconocimiento mutuo de diplomas respecto a la profesión de que se trate, pero la aplicación de esa directiva no permita el reconocimiento automático del título o títulos del solicitante*”.

<sup>6</sup> En la que resolvió lo siguiente: “[...] *El artículo 11 de la Directiva 84/253 permite a un Estado miembro de acogida autorizar, para el ejercicio de la actividad de control legal de los documentos contables, a los profesionales que ya hayan sido autorizados en otro Estado miembro, sin exigirles que superen un examen de aptitud profesional, cuando las autoridades competentes del Estado miembro de acogida consideren que sus cualificaciones son equivalentes a las exigidas por su legislación nacional, conforme a dicha Directiva*”.

<sup>7</sup> En la que se resolvió lo siguiente: “[...] *El Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, por lo que respecta a la profesión de farmacéutico hospitalario, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en dicha Directiva*”.

Recientemente, el Tribunal Supremo también ha aplicado estos mismos criterios en sus Sentencias nº 2765/2016 de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013)<sup>8</sup> y nº 1756/2017 de 16 de noviembre de 2017 (RC 2343/2015).<sup>9</sup>

## II.2) Consideraciones relativas a las llamadas “*profesiones reguladas*”

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 ya señaló la CNC 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 de 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 artículo 26 y 28 de la LGUM, ha reiterado que debe evitarse vincular una reserva de actividad justificada a una titulación o a titulaciones concretas, optando por relacionarla con la capacitación técnica del profesional.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> En la referida Sentencia el Tribunal Supremo señaló: “*En definitiva, el técnico competente es el técnico competente técnicamente, que haya acreditado la cualificación necesaria para suscribir dichos certificados de eficiencia energética*”.

<sup>9</sup> En la referida Sentencia el Tribunal Supremo señaló: “*No hay precepto legal que reserve a los titulados de Minas la competencia para firmar el certificado final de la obra. De una obra para la elaboración de cuyo proyecto la Comunidad de Madrid admite que tiene competencia un geólogo. La sentencia llega a esa conclusión después de examinar el artículo 117.2 y 3 de la Ley 22/1973 examen que le muestra que la legislación de Minas no se aplica a supuestos como el de autos de modo que ninguna razón hay para apartarse del principio libertad con idoneidad.*”

*Los argumentos que la Comunidad de Madrid utiliza en este motivo no desvirtúan los fundamentos de la sentencia. Ni el Real Decreto 863/1985 hay precepto alguno que reserve a los titulados en Minas la dirección de una obra como esta –construir un pozo e instalar la maquinaria para elevar el agua- ni justifica la recurrente en casación que las Instrucciones Técnicas Complementarias que reproduce sean aplicables a un supuesto como este. Por el contrario, no rebate la interpretación de la sentencia sobre el ámbito de aplicación de la Ley 22/1973 en materia de aguas, extremo de capital importancia en el razonamiento que lleva al fallo.*

*Por lo demás, la insistencia del motivo en que las normas del Real Decreto 863/1985 tienen por objeto la seguridad e higiene en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales, es decir la protección de quienes van a ejecutar los trabajos en que consiste la obra, tiene más que ver con su definición que con el certificado final de la que ya se ha ejecutado”.*

<sup>10</sup> 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 y de fecha 7 de marzo de 2018 [UM/13/18](#)); redacción de estudios de seguridad y salud (informe

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.3) Sentencias de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre y 31 de octubre de 2018 sobre reserva profesional y aplicación de la LGUM**

En la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018 (recurso Nº 16/2017, FD 6º), la primera recaída sobre reserva profesional en aplicación de la LGUM, la Audiencia Nacional exige una cumplida acreditación de la necesidad y proporcionalidad por parte de la Administración competente que restringe el ejercicio de una profesión técnica:

*El conflicto así planteado supone analizar que con independencia de que la autoridad autonómica entiende que según su criterio ha aplicado de forma correcta la legislación aplicable, concurren los principios de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación previstos en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado que aconsejan un análisis más abierto de lo que debe entenderse como requisitos concretos de cualificación profesional para el desarrollo de una actividad, pues en caso contrario, podría entenderse que vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica restringiría o limitaría el acceso a dicha actividad.*

*(...) el Instituto Gallego no ha acreditado que concurrieran razones de orden público, de seguridad pública, de protección del medio ambiente que justificasen una reserva de actividad a una titulación o titulaciones concretas, con exclusión de las demás, en lugar de optar por la vinculación a la capacitación técnica del profesional en cuestión.*

*Como hemos indicado los principios de necesidad y de proporcionalidad obligaban a motivar y a justificar la necesidad de exigir límites para el acceso a una actividad económica - en este caso para realizar el informe de evaluación técnica de los edificios, exigible a su vez para acceder a la subvención para la rehabilitación solicitada-, en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y que de haberse interpretado de acuerdo con los principios*

---

[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).



*aludidos de necesidad y de proporcionalidad hubieran evitado la exclusión de otros técnicos capacitados técnicamente.*

En la sentencia de 31 de octubre de 2018 (recurso nº 5/2017, FD 7º), que sigue la misma línea de la resolución anterior, se señala que:

*Entendemos por ello, que no se justifican las razones invocadas por el Ayuntamiento pues no se advierte la existencia de una reserva legal a favor de arquitectos y arquitectos técnicos en la LOE para redactar los ITES y paralelamente, tampoco ha acreditado el Ayuntamiento de Bilbao, en virtud de los principios de necesidad y proporcionalidad que concurrieran razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente que justificasen tal reserva de actividad a aquellas titulaciones concretas, con exclusión de las demás, en lugar de optar por la vinculación a la capacitación técnica del profesional en cuestión. Criterio idéntico al que seguimos en la sentencia de 10 de septiembre de 2018, rec. 16/2017.*

#### **II.4) Informes y resoluciones emitidos por la CNMC en materia de competencias profesionales para realizar tasaciones y peritajes**

En el ámbito de tasaciones y peritajes, la CNMC ha emitido diversos informes y resoluciones favorables al fomento de la competencia entre profesionales igualmente cualificados técnicamente para llevar a cabo tasaciones y peritajes.

En la página 4 del Informe de Posición de 3 de julio de 2013 (PRO/001/13)<sup>11</sup>, en relación con el procedimiento para la designación judicial de peritos, se señaló que:

*En primer lugar, con el fin de evitar el mantenimiento de reservas de actividad discriminatorias, se considera que la designación de profesionales para el peritaje judicial debería realizarse, para cada actividad concreta de pericia, a partir de una lista de profesionales dispuestos a ejercer como peritos, lista que ha de comprender no sólo a los miembros de una profesión colegiada, sino a todos aquéllos que sean técnicamente competentes para llevar a cabo la actividad concreta de pericia de que se trate en cada caso.*

Y tanto el Informe IPN/CNMC/022/15<sup>12</sup> como el Informe INF/CNMC/005/15<sup>13</sup> de 25 de abril de 2016 se pronuncian a favor de la apertura de las listas a otros profesionales capacitados para realizar peritajes en el sector de actividad de que se trate.

<sup>11</sup> <https://www.cnmc.es/node/339461>.

<sup>12</sup> Informe sobre el proyecto de Estatutos de los Colegios Oficiales de Arquitectos y su Consejo Superior, véase página 13 (<https://www.cnmc.es/node/335734>).

<sup>13</sup> Informe sobre la propuesta remitida por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España para la fijación de criterios para la confección de las listas de peritos arquitectos, véase página 9 (<https://www.cnmc.es/node/334984>).

Esta postura está en línea con lo expresado en las páginas 47 y 48 del Informe E-2011-04 sobre Colegios Profesionales tras la trasposición de la Directiva de Servicios<sup>14</sup>:

*Así, pueden constituir una limitación de acceso al ejercicio profesional las restricciones que los Colegios Profesionales establecen para la inclusión en sus listados de peritos remitidos a los jueces y tribunales por razón de: (i) colegiación en otro Colegio de la misma profesión, (ii) colegiación en un Colegio de otra profesión cuando dispongan de la titulación requerida, (iii) no colegiación cuando ello no sea un requisito de ejercicio de la actividad profesional a que se refiere el peritaje (iv) cumplimiento de otros requisitos establecidos por el Colegio Profesional, como la superación de cursos o la acreditación de experiencia profesional, por ejemplo.*

Por otra parte, en el Informe UM/056/14 de 19 de noviembre de 2014<sup>15</sup>, la CNMC declaró que la homologación de los tasadores de inmuebles debía fundarse en los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, debiendo fijarse criterios objetivos y no discriminatorios.

Finalmente, en el Informe UM/066/16 de 27 de junio de 2016<sup>16</sup>, la CNMC declaró contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM la exigencia de titulación de arquitecto o arquitecto técnico para la emisión de tasaciones periciales de inmuebles con finalidades tributarias.

## **II.5) Marco jurídico en materia de competencias, titulaciones y colegios profesionales**

En la actualidad sigue todavía vigente la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales<sup>17</sup> (en adelante, LCP) y, aunque fue elaborado un Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, dicho Anteproyecto fue retirado.

No obstante, debe recordarse que la aprobación de una reforma de la regulación de los colegios profesionales, liberalizando las actividades injustificadamente reservadas y preservando la unidad de mercado en el acceso a los servicios profesionales, constituía una de las recomendaciones efectuadas por el Consejo de la Unión Europea al Plan Nacional de Reformas 2014 de España<sup>18</sup> y que fue incluida también en las Recomendaciones al Plan Nacional de Reformas 2017<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2011-04>.

<sup>15</sup> <https://www.cnmc.es/node/345782>.

<sup>16</sup> <https://www.cnmc.es/node/354957>.

<sup>17</sup> BOE 15 febrero 1974, núm. 40.

<sup>18</sup> COM (2014) 410 final, Bruselas, 2 de junio de 2014, véase pág.10 y punto 6 ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_spain_es.pdf)).

<sup>19</sup> En el apartado 17 de las Recomendaciones de 2017 (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific->



Asimismo, en el “Informe sobre España 2018, un informe exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos”<sup>20</sup> elaborado por la Comisión Europea, se concluyó lo siguiente:

*Las restricciones impuestas a los servicios profesionales son superiores a los niveles de la UE para distintas profesiones, por ejemplo, ingenieros civiles y arquitectos (Comisión Europea, 2017j). Aunque se han modificado los estatutos de determinadas profesiones reguladas, no se ha realizado ningún avance en la reforma de la regulación de los servicios profesionales. En particular, las disparidades entre comunidades autónomas en materia de inscripción en los colegios profesionales pueden entorpecer la libre circulación y la asignación eficiente de los correspondientes servicios en todo el territorio. Desde 2010 está pendiente la aprobación de una ley, según se prescribe en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009. La racionalización de la colegiación obligatoria es uno de los objetivos de la reforma pendiente.*

En cuanto a las competencias profesionales, el artículo 2 de la LCP señala que:

*El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable.*

Aplicando lo anterior al caso concreto de las competencias profesionales de los ingenieros industriales, uno de cuyos colegios ha presentado esta reclamación, deberá acudirse a:

- La normativa específica en materia de tasaciones periciales contradictorias.
- La normativa general en materia de edificación.

---

[recommendations-commission-recommendations - spain-es.pdf](#)) se dice textualmente lo siguiente:

*La regulación de los servicios profesionales sigue siendo relativamente restrictiva. Se conceden derechos proteccionistas («actividades reservadas») de forma selectiva a algunos proveedores de servicios, excluyendo a otros con cualificaciones similares relevantes. En un gran número de profesiones existe el requisito de afiliación obligatoria a un colegio profesional. El nivel de restricción es mayor en España que en la media ponderada de la UE en el caso de los ingenieros civiles, arquitectos y guías turísticos.*

<sup>20</sup> COM (2018) 120 final, Bruselas, véase págs. 68 y 69.

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-spain-es.pdf>

- La normativa reguladora de la profesión de ingeniero industrial.

## **II.6) Marco normativo de las tasaciones periciales contradictorias**

### **II.6.1. Marco normativo estatal**

La tasación pericial contradictoria, como ha señalado recientemente el Tribunal Supremo en sentencias de 23 de mayo (RC 1880/2017 y 4202/2017), 5 de junio (RC 1881/2017 y 2867/2017), 13 de junio (RC 2232/2017) y 18 de julio (RC 3736/2017) de 2018, constituye una de las alternativas (por tanto, no es ni una obligación ni una carga) otorgadas por el ordenamiento tributario al contribuyente para oponerse a la valoración de bienes realizada por la Administración Tributaria en aplicación del artículo 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

En dicho procedimiento intervienen, de un lado, los peritos designados por la Administración; de otro, el designado por el obligado tributario; y finalmente, el perito tercero, considerado por los especialistas del ámbito tributario<sup>21</sup> como un “árbitro valorador” en el conflicto o discrepancia en la estimación de bienes y derechos entre la Administración Tributaria y el contribuyente.

La tasación pericial contradictoria está regulada en el artículo 135 Ley General Tributaria. A su vez, el procedimiento de la tasación pericial contradictoria se contiene en los artículos 161 y 162 del Reglamento General de Gestión e Inspección Tributaria (Reglamento de Gestión), aprobado mediante Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio.

Al referirse a los peritos, en todo momento la Ley y el Reglamento hacen referencia a profesionales designados “*teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes o derechos a valorar*” (art. 135.3 LGT, arts. 158.3, 161.2 del Reglamento).

Ni la Ley General Tributaria ni el Reglamento de Gestión designan determinadas titulaciones o a profesionales específicos para llevar a cabo la valoración. Únicamente exigen que se tenga en cuenta, en la designación de los peritos, la naturaleza de los bienes y derechos a valorar.

---

<sup>21</sup> Véase “*El perito tercero como fórmula arbitral en el ámbito tributario*”; Jaime Aneiros Pereira; Revista Española de Derecho Financiero núm.127/2005, parte Estudios, Editorial Civitas, Pamplona-Iruña, 2005 (Ref. Aranzadi: BIB 2005\1673).

## II.6.2. Marco normativo autonómico

La regla 1ª del artículo 29 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado (Texto Refundido Autonómico) aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio<sup>22</sup>, prevé que:

*1.ª El órgano competente trasladará a los interesados la valoración motivada que figure en el expediente referida al bien objeto de la tasación, cualquiera que fuese el medio de comprobación utilizado de entre los señalados en el artículo 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, y les concederá un plazo de un mes y diez días para que procedan tanto al nombramiento de un perito, que deberá tener título adecuado a la naturaleza de los bienes y derechos objeto de valoración, y aportar, en el momento del nombramiento, prueba suficiente del título que ostente, como a la emisión de un dictamen debidamente motivado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 del Real decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y de los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.*

*El perito designado por el contribuyente tendrá a su disposición, en la sede del órgano competente para la tramitación de este procedimiento y en el plazo anteriormente señalado, la relación de bienes y derechos objeto de la tasación pericial contradictoria.*

*Se entenderá acreditado el título adecuado a la naturaleza del bien objeto de la valoración, y la suficiente motivación, si el informe pericial se presenta visado por el colegio profesional correspondiente.*

Tampoco el artículo 29 del Texto Refundido Autonómico incluye una designación específica de las profesiones o titulaciones competentes para el peritaje contradictorio, sino que habla de “*título adecuado a la naturaleza de los bienes y derechos objeto de valoración*”, presumiéndose la acreditación del título y la suficiente motivación si el informe se presenta visado por el colegio profesional correspondiente.

La interpretación y aplicación de los preceptos autonómicos, igual que la de los preceptos estatales, deberá hacerse de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad de la LGUM, puesto que la actuación de las Administraciones Públicas está sujeta a ellos. Y no solo en virtud del artículo 5 LGUM, sino, como recuerda el Fundamento Segundo de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de 2018 (recurso nº5/2017), también como consecuencia del artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

---

<sup>22</sup> DO. Galicia 20 octubre 2011, núm. 201, pág. 30714.

*Esos principios no solamente informan el Derecho de la UE y la LGUM sino también la actuación general de la Administraciones Públicas en la actividad económica, tal y como se recoge en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).*

Debe indicarse que el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia nº 91/2013, de 22 de abril (cuestión de inconstitucionalidad núm. 3296/2011), ya había anulado las restricciones territoriales en el nombramiento de peritos contradictorios (esto es, la exigencia de que intervinieran únicamente los peritos establecidos en el ámbito de cada delegación de la Hacienda Autonómica) por considerarlas contrarias a la libertad de empresa del artículo 36 CE:

*A partir de lo anterior, debemos estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada, y concluir que el precepto impugnado obstaculiza de manera injustificada el ejercicio de las profesiones colegiadas para aquellos colegiados que no tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente. En consecuencia, debemos declarar inconstitucional y nulo el inciso «que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente» del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de presupuestos generales de Galicia para el año 2008, por vulnerar el art. 36 CE*

## **II.7) Marco regulador en materia de edificaciones**

De la lectura conjunta de los artículos 2 y 10.2.a) de la LOE se desprende la existencia de una reserva legal a favor de los profesionales de la arquitectura únicamente para suscribir proyectos de nueva planta o bien de modificación sustancial, o sobre obras que afecten edificios protegidos (p.ej. por razones histórico-artísticas), siempre que las edificaciones estén destinadas a uso sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente o cultural.

Fuera de los casos legalmente tasados (casos entre los que no se encuentra la elaboración de tasaciones periciales contradictorias de la Ley General Tributaria), debe prevalecer siempre el principio de “*libertad con idoneidad*” del profesional técnico interviniente, principio que preside la doctrina del Tribunal Supremo, entre otras, en las anteriormente citadas Sentencias nº 2765/2016 de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) y nº 1756/2017 de 16 de noviembre de 2017 (RC 2343/2015).

## **II.8) Normativa sobre competencias profesionales de los ingenieros industriales**

Al haber sido presentada la reclamación del artículo 28 LGUM por un colegio de ingenieros industriales, deben analizarse las disposiciones sobre competencias de esta profesión.

El Decreto de 18 de septiembre de 1935<sup>23</sup> atribuía a los ingenieros industriales competencias profesionales en materia constructiva, mientras que la Orden CIN/311/2009, 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 Industrial<sup>24</sup> prevé como competencias de estos profesionales los *conocimientos sobre construcción, edificación, instalaciones, infraestructuras y urbanismo*.

## **II.9) Análisis del asunto a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, del artículo 4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*.

Por tanto, y siendo la actividad técnica consistente en la redacción de tasaciones periciales contradictorias del artículo 135 de la Ley General Tributaria una actividad profesional, le resulta de aplicación plena la LGUM. Ello también se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la propia LGUM<sup>25</sup> así como del anterior Informe UM/066/16 de 27 de junio de 2016<sup>26</sup>.

El artículo 5 de la LGUM señala que:

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

<sup>23</sup> Publicado en la gaceta de Madrid, N.º 263 de 20 de septiembre de 1935.

<sup>24</sup> BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2009 ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2740](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2740))

<sup>25</sup> “La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

<sup>26</sup> <https://www.cnmc.es/node/354957>.

*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 el mismo sentido se pronuncia el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

La exigencia de requisitos concretos de “*calificación profesional*” para el desarrollo de una actividad (en este caso, la elaboración de tasaciones periciales contradictorias del artículo 135 de la Ley General Tributaria) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad en el sentido de los artículos 4 LRJSP y 5 LGUM.

Debe analizarse, en este supuesto concreto, si el contenido de los actos de la Administración reclamada resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM y 4 LRJSP.

Concretamente, el reclamante acompaña sendos requerimientos de subsanación fechados los días 15 de marzo de 2016 y 4 de septiembre de 2018, efectuados por la Axencia Tributaria de Galicia (ATRIGA), en los que se rechaza la valoración pericial efectuada por un ingeniero industrial de bienes urbanos y rústicos.

En sus requerimientos de subsanación, ATRIGA declara que los únicos profesionales competentes para realizar los informes periciales contradictorios de los artículos 135 de la Ley General Tributaria y 29 del Texto Refundido Autonómico son los arquitectos o arquitectos técnicos para los bienes urbanos, o bien, para los bienes rústicos, los ingenieros agrónomos, de montes, ingenieros técnicos agrícolas o ingenieros técnicos forestales.

Debe señalarse que la *necesidad* de la restricción impuesta por ATRIGA en sus requerimientos de subsanación sólo podría haberse fundado en 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, por remisión al mismo del artículo 5 LGUM. El citado artículo 3.11 define “razón imperiosa de interés general” como:

*... 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 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 vincularla a la capacitación y experiencia técnica del profesional, según se indicaba ya en el Informe de la CNC de 2012 sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Servicios, en línea con la doctrina del Tribunal de Justicia de la UE en sus SSTJUE de 22 de enero de 2002 -C-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-).

En este mismo sentido, el Informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) nº 28/1616 de 27 de enero de 2017:

*En el caso que nos ocupa, la Agencia Tributaria de Cataluña rechaza la validez de las tasaciones de inmuebles realizadas como tasaciones periciales contradictorias firmadas por Ingenieros Técnicos Industriales al considerar que los únicos técnicos competentes para ello serían los Arquitectos y los Arquitectos Técnicos.*

*Esta Secretaría entiende, tal y como se ha pronunciado en los múltiples expedientes referidos, que la determinación de la competencia técnica (“técnico competente”) que establece la reserva de actividad, ha de efectuarse en atención a las características intrínsecas de la actividad que se pretende realizar teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad de la actividad concreta (en este caso tasaciones periciales inmobiliarias), de forma que su necesidad y proporcionalidad conforme a la LGUM quede debidamente motivada y justificada.*

Y, en el caso concreto de los requerimientos efectuados, ATRIGA debería haber valorado:

- Las competencias técnicas exigidas para realizar tasaciones periciales contradictorias.
- Las competencias técnicas atribuidas a diversos profesionales, inclusive los ingenieros industriales, y no solo las competencias de los profesionales indicados por ATRIGA.
- La competencia, capacitación y experiencia técnicas específicas de cada profesional redactor y suscriptor en el ámbito de las tasaciones periciales.

Cabe señalar que el origen de la restricción pudiera encontrarse en el hecho de que la propia administración tributaria, en la selección de sus peritos, se circunscribe a determinadas profesiones colegiadas. Así se recoge en el art. 135 LGT<sup>27</sup>, siendo la práctica, tanto de la AEAT como de las agencias autonómicas, seleccionar anualmente una serie de profesionales dispuestos a actuar como peritos terceros entre distintos colegios, asociaciones o corporaciones profesionales.

En este sentido, podría alegar la administración tributaria la necesidad de que el perito designado por el obligado tributario se ajuste a esas determinadas profesiones entre las que la Administración selecciona sus peritos, pudiendo así entenderse que, no exigiendo la Ley una profesión determinada, sino la adecuación del profesional en función de los bienes y derechos a valorar, si lo exija la Administración.

Sin embargo, dicha limitación, como se ha señalado más arriba, no estaría ni justificada, ni amparada en una imperiosa razón de interés general; y tampoco se encontraría motivada, debiendo la administración tributaria admitir otros profesionales cualificados para el peritaje, cuyas valoraciones habrán de ajustarse a una determinada metodología y que, en caso de no ser aptas, pueden no ser estimadas por razón de fondo, no siendo en todo caso definitivas, al ser luego necesaria la intervención de un perito tercero.

Finalmente, en cuanto a la *proporcionalidad* de la restricción impuesta, al no concurrir razón imperiosa de interés general que justifique dicha restricción, no puede analizarse si ésta resulta o no proporcional al fin perseguido.

### **III.- CONCLUSIONES**

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** La exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad concreta, como en este caso se efectúa en los requerimientos de la Agencia Tributaria de

---

<sup>27</sup> “Cada Administración tributaria competente solicitará en el mes de enero de cada año a los distintos colegios, asociaciones o corporaciones profesionales legalmente reconocidos el envío de una lista de colegiados o asociados dispuestos a actuar como peritos terceros. Elegido por sorteo público uno de cada lista, las designaciones se efectuarán por orden correlativo, teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes o derechos a valorar.

Cuando no exista colegio, asociación o corporación profesional competente por la naturaleza de los bienes o derechos a valorar o profesionales dispuestos a actuar como peritos terceros, se solicitará al Banco de España la designación de una sociedad de tasación inscrita en el correspondiente registro oficial.”





Galicia (ATRIGA) de 15 de marzo de 2016 de y 4 de septiembre de 2018, con relación a la práctica de tasación pericial contradictoria, 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 (LGUM) y el artículo 11.1.d de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Así se indicó en el anterior Informe UM/066/16 de 27 de junio de 2016<sup>28</sup>.

**2º.-** La legislación tributaria en vigor aplicable al caso (artículo 135 de la Ley General Tributaria y artículo 29 del texto refundido autonómico aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio<sup>29</sup>) no prevé expresamente esta restricción, pues solo requiere la actuación por un perito con titulación suficiente y adecuada a la naturaleza de los bienes y derechos a valorar.

**3º.-** En cualquier caso, la restricción solo podría justificarse por 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. Por ello, 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.

Aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado asociar una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la concreta capacitación y experiencia técnicas del profesional en cuestión, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia de la UE en sus SSTJUE de 22 de enero de 2002 -C-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-.

**4º.-** No habiéndose acreditado, en este caso, la necesidad de la restricción establecida por ATRIGA, debe considerarse dicha restricción contraria al artículo 5 de la LGUM, al limitar la concurrencia de profesionales cualificados en la práctica de tasaciones periciales contradictorias.

**5º.-** Por todo ello, se recomienda a ATRIGA la supresión de la restricción contenida en sus requerimientos de 15 de marzo de 2016 y 4 de septiembre de 2018, facilitando que todos los profesionales con capacitación técnica suficiente puedan practicar tasaciones periciales contradictorias, tal y como exige el artículo 5 LGUM y ha indicado recientemente la Audiencia Nacional, en el ámbito de las reservas profesionales, en sus Sentencias de 10 de septiembre y 31 de octubre de 2018 (recursos números 16/2017 y 5/2017).

<sup>28</sup> <https://www.cnmc.es/node/354957>.

<sup>29</sup> DO. Galicia 20 octubre 2011, núm. 201, pág. 30714.