

---

**INFORME 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, CON REFERENCIA A LA NEGATIVA POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE MADRID Y CATALUÑA A RECONOCER A LOS INGENIEROS EN AUTOMÁTICA Y ELECTRÓNICA INDUSTRIAL LA COMPETENCIA DE EJERCER COMO PROYECTISTAS Y DIRECTORES DE OBRAS DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS DE BAJA TENSIÓN**

**Expediente: UM/029/21**

**PLENO**

**Presidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

**Secretario**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 19 de mayo de 2021

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 12 de abril de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha planteado una reclamación al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra el criterio manifestado por las Comunidades autónomas de Madrid y Cataluña de no admitir que los ingenieros en automática y electrónica industrial puedan ejercer como proyectistas y directores de obras de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión.

A juicio del reclamante, el mencionado criterio resulta contrario a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad de los artículos 3 y 5 LGUM.

---

## II. CONSIDERACIONES

### II.1) Valoración general sobre las llamadas reservas de actividad en la prestación de servicios profesionales y en el acceso a las profesiones reguladas.

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 constituye una restricción a la competencia que 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.

A juicio de esta Comisión, las reservas de actividades profesionales actúan como barrera de entrada y limitan el número, la variedad de operadores y la libre concurrencia en el mercado, protegen a un colectivo frente a otros operadores capacitados y generan efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar, impidiendo que determinados operadores puedan aprovechar economías de escala, lo que generaría ganancias de productividad.

A su vez, 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 elección para los consumidores.

Finalmente, la reserva de actividad limita la movilidad de los profesionales. En el ámbito europeo, el marco normativo de la Unión 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.

Como ha tenido ocasión de señalar esta Comisión anteriormente, debe evitarse vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas y optar por relacionarla con la capacitación técnica del profesional, de modo que cuando se crea una reserva profesional, rechazando la intervención de otro técnico facultado 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<sup>1</sup>.

En este sentido, 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 argumentación está en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se pone de manifiesto la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad o monopolio competencia<sup>2</sup>, añadiendo que la atribución de una actividad concreta a una profesión por motivos de su especificidad ha de ser valorada restrictivamente, pues frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad.

En esta misma línea se ha manifestado también la Audiencia Nacional<sup>3</sup>.

Finalmente, señalar que, a nivel comunitario, el Tribunal de Justicia de la UE, también se ha manifestado contrario a las limitaciones basadas en reservas de actividad<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La anterior doctrina ha sido aplicada por esta Comisión en multitud de informes. Cabe citar, entre los más recientes, el UM/048/18, sobre la suscripción de licencias de obras mayores, el UM/057/18, relativo a la suscripción de certificados técnicos para la obtención de licencias de primera ocupación, o el UM/04/19, sobre controversia entre arquitectos y arquitectos técnicos en materia de obras de adaptación.

<sup>2</sup> Entre otras, sentencias de 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002); 31 de octubre de 2010 (casación 4476/1999); 21 de diciembre de 2010 (casación 1360/2008); 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) o 31 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006)

<sup>3</sup> Por todas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (recurso 757/18)

<sup>4</sup> Por todas, Sentencia del TJUE de 7 de octubre de 2004 (C-255/01), en la que resolvió lo siguiente que, “[...] El artículo 11 de la Directiva 84/253 permite a un Estadomembro 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

## **II.2) Análisis de la normativa de aplicación.**

### **II.2.1) 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 (en adelante, LCP), al no haber prosperado el citado Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales.

El artículo 3.2 de la LCP dispone que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.

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”*.

### **II.2.2) Alcance de la reserva de actividad en el ámbito de las instalaciones de baja tensión.**

Al igual que ya se indicó anteriormente en el informe UM/015/16 de 11 de febrero de 2016<sup>5</sup> artículo 18.1.a) del 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.

El artículo 2 de la Instrucción Técnica complementaria que se refiere a la documentación y puesta en marcha de las instalaciones, (Instrucción 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 serán 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”*.

---

acogida consideren que sus cualificaciones son equivalentes a las exigidas por su legislación nacional, conforme a dicha Directiva”.

<sup>5</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um01516>.

De la misma manera, cuando se exija Memoria Técnica de Diseño, podrá redactarla el instalador autorizado en función de la categoría de la instalación o “técnico titulado competente”.

De lo anterior se concluye que la normativa aplicable al diseño y ejecución de instalaciones de baja tensión no contiene una reserva de actividad específica a favor de ninguna especialidad o titulación académica concretas.

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

### **II.2.3) Competencias de los ingenieros en automática y electrónica industrial.**

Mediante Real Decreto 1400/1992, de 20 de noviembre, se estableció el título universitario oficial de Ingeniero en Automática y Electrónica Industrial y se aprobaron las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél.

Entre las materias troncales obligatorias del plan de estudio de esta nueva titulación se encuentran:

- **Electricidad** y Electrónica **Industrial. Máquinas y Accionamientos Eléctricos**. Electrónica de Potencia. Sistemas Electrónicos Industriales.
- Proyectos. Metodología, organización y gestión de proyectos.

Por otro lado, en la certificación de asignaturas cursadas en la titulación de “ingeniería en automática y electrónica industrial” expedida por la Universidad de Córdoba y aportada por el reclamante consta la asignatura de “Máquinas Eléctricas”.

No obstante, la titulación de “ingeniería en automática y electrónica industrial” no figura expresamente entre las titulaciones técnicas que habilitan para ejercer la profesión de ingeniero o ingeniero técnico, dentro del Anexo I del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre. Esto es, dicho de otra manera, esta titulación no figura reconocida expresamente como “profesión regulada”.

En este sentido, en el Informe de la CNMC sobre los Estatutos Generales de los Colegios oficiales de graduados de la rama industrial de la ingeniería, ingenieros técnicos industriales y peritos industriales de España y de su Consejo General-IPN/CNMC/021/16<sup>6</sup>, esta Comisión ya señaló que:

*Se recomienda el replanteamiento de la consideración de la profesión de ingeniero técnico industrial como **profesión regulada**, la supresión de*

---

<sup>6</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02116>.

---

***referencias a titulaciones concretas y la apertura a todo profesional con las competencias exigidas, independientemente de la titulación en cuestión.***  
*Se insta a la revisión de las reservas de actividad que pudieran estar vigentes conforme a los principios de regulación económica eficiente.*

### **II.3) Análisis del asunto desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, y 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 de redactar proyectos y memorias técnicas de instalaciones eléctricas de baja tensión una actividad económica, también le resultará aplicable la LGUM, habiéndolo señalado así esta Comisión en el anterior informe UM/015/16 de 11 de febrero de 2016<sup>7</sup>.

En lo que se refiere al principio de necesidad y proporcionalidad, el artículo 5 de la LGUM los define de la siguiente manera:

*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 el mismo sentido se pronuncia el artículo 4 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.

Y en el artículo 17 LGUM se prevé que:

*1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de*

---

<sup>7</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um01516>.

*autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.*

*d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.*

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, 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 este supuesto, la motivación de las comunidades de Madrid y Cataluña para no reconocer las competencias del reclamante son distintas. Por un lado, en el caso madrileño, la Comunidad declara que no puede pronunciarse, “en general” sobre las competencias de una determinada titulación, sino que debe analizarse cada caso concreto:

*En relación la solicitud de información sobre la competencia de los Ingenieros en Automática y Electrónica Industrial en la realización de proyectos de instalaciones eléctricas para baja tensión y sus direcciones de obra se le informa que esta Dirección General no puede resolver sobre la competencia general que atribuye una titulación universitaria. Se analiza caso a caso y, en función del objeto del proyecto, del título del técnico y de la formación incluida en el programa formativo para la obtención de dicho título, se comprueba si la titulación es habilitante en la profesión regulada necesaria y si esta atribuye las competencias para la redacción del proyecto y su dirección de obra, o no.*

Aunque este planteamiento es, a priori, el sostenido por esta Comisión (análisis casuístico según la competencia de cada profesional) y por los tribunales (Audiencia Nacional, Tribunal Supremo y Tribunal de Justicia de la UE) con base al principio de “libertad de ejercicio con idoneidad” o capacidad, la Comunidad de Madrid debería haber analizado el supuesto concreto del profesional reclamante.

En cambio, en el supuesto de la comunidad catalana, la autoridad competente señala expresamente que la titulación afectada (ingeniería en automática y electrónica industrial) carece de competencias para suscribir proyectos relacionados con la seguridad industrial, entre ellos, los proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión:

*“Los reglamentos de seguridad son competencia del Estado, correspondiéndole a él explicitar los criterios para definir las titulaciones que permiten considerar a un titulado universitario como competente para realizar proyectos (...) En el caso que se plantea, ingeniería en automática y electrónica industrial, la titulación no dispone de atribuciones profesionales de acuerdo con el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre y, por lo tanto, no se le reconoce la competencia para realizar instalaciones en los campos reglamentarios de seguridad industrial”.*

En este caso, consideramos que, al igual que se señaló en el informe UM/015/16 de 11 de febrero de 2016<sup>8</sup>:

*“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 vincularla a la capacitación técnica del profesional.”*

---

<sup>8</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um01516>.

### **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, la exigencia de titulaciones concretas para suscribir proyectos y memorias técnicas de proyectos eléctricos de baja tensión y no reconocer la posible competencia en dicho ámbito de un ingeniero en automática y electrónica industrial, constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM, así como del artículo 4 de la Ley 40/2015, de LRJSP.

**2º.-** La normativa aplicable y, concretamente, el artículo 18 del Reglamento Electrotécnico para baja tensión (RD 842/2002) y la Orden ITC-BT-04, dictada en desarrollo del artículo 18, no establecen exigencia de titulación determinada al profesional que suscribe el proyecto y memoria técnica.

**3º.-** Dicha restricción no ha sido fundada por las Administraciones reclamadas en ninguna de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni se ha justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.

En todo caso, y aunque en este supuesto hubiera 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 técnica y experiencia de cada profesional, tal y como se señaló también en el anterior informe UM/015/16 de 11 de febrero de 2016.