

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 RESERVA PROFESIONAL EN LOS PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE NAVES INDUSTRIALES AGROALIMENTARIAS

Expediente: UM/092/21

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 17 de noviembre de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 20 de octubre de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea 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 la consideración, por parte del Ayuntamiento de Avinyó (Barcelona) de que los ingenieros técnicos agrícolas no resultan competentes para redactar proyectos de construcción de naves industriales agroalimentarias.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

Es objeto de reclamación la Resolución del Ayuntamiento de Avinyó de 10 de septiembre de 2021, por la que se requiere al interesado para que subsane su solicitud de licencia de obras al considerar que un ingeniero técnico agrícola no resulta competente para redactar un proyecto de construcción de nave industrial agroalimentaria, debiendo presentar proyecto redactado por un ingeniero industrial.

El reclamante considera que dicha limitación resulta contraria al artículo 5 LGUM.

III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SERVICIOS TÉCNICOS EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como: *“b) Actividad económica: 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”*.

La actividad analizada, esto es, la prestación de servicios técnicos está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, tal y como dispone el artículo 2¹ y ha confirmado la Audiencia Nacional en numerosas sentencias².

IV. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LGUM

En materia de acceso y ejercicio a las actividades económicas, el artículo 16 de la LGUM parte de un principio general de libre iniciativa económica: *“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”*.

¹ *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

² Por todas, Sentencia de 21 de octubre de 2020 (rec. 6/2018)

Así pues, la libre iniciativa económica, que supone el libre acceso y ejercicio de la actividad, solo podrá limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva posible, según el artículo 5 de la LGUM:

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.

Las razones imperiosas de interés general están previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los siguientes términos: “*«Razón imperiosa 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»*”.

Finalmente, a tenor del artículo 9 de la Ley las autoridades competentes deberán garantizar que respetan los principios de la LGUM en todas sus actuaciones:

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

Por lo que se refiere a la reclamación objeto del presente informe, según se desprende tanto de la resolución del Ayuntamiento de Avinyó como del informe de la arquitecta municipal, la Administración reclamada considera que los ingenieros técnicos agrícolas no resultan competentes para redactar y suscribir proyectos de construcción de naves industriales agroalimentarias.

Respecto al principio de “libertad con idoneidad” del profesional técnico interviniente, ha de indicarse que este principio preside la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias técnicas, y, además, ha sido confirmado en diversas sentencias³.

Por su parte, en materia de redacción de este tipo de proyectos (naves agrícolas), tanto esta Comisión en sus Informes [UM/013/21](#) de 10 de marzo de 2021 y UM/093/21 de 03 de noviembre de 2021 como la SECUM en su [Informe 28/21008](#) de 15 de abril de 2021, se han pronunciado en contra de la existencia de reserva profesional y a favor de la aplicación del citado principio de “libertad con idoneidad”.

Finalmente, debe señalarse que el artículo 188 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya⁴, que regula el régimen jurídico de licencias urbanísticas en dicha Comunidad, no establece la obligación de que el técnico que suscriba el proyecto constructivo cuente con una titulación concreta. Tampoco en el artículo 36 (documentación y procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias) de las normas del [Plan de Ordenación](#) Urbanística Municipal (POUM) de Avinyó se exige requisito alguno de titulación para el profesional redactor de la documentación técnica a presentar.

A mayor abundamiento, en el apartado 3⁵ de la Orden CIN/323/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos

³ Por todas, la sentencia de 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013)

⁴ Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

⁵ *Capacidad para la preparación previa, concepción, redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles que por su naturaleza y características queden comprendidos en la técnica propia de la producción agrícola y ganadera (instalaciones o edificaciones, explotaciones, infraestructuras y vías rurales), la industria agroalimentaria (industrias extractivas, fermentativas, lácteas, conserveras, hortofrutícolas, cárnicas, pesqueras, de salazones y, en general, cualquier otra dedicada a la elaboración y/o transformación, conservación, manipulación y distribución de productos alimentarios) y la jardinería y el paisajismo (espacios verdes urbanos y/o rurales –parques,*

universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Agrícola, se reconoce expresamente la competencia de estos profesionales para redactar proyectos de construcciones de industrias agrícolas, ya sean de nueva planta o bien de modificación o ampliación.

En virtud de lo expuesto, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de reservar a los ingenieros industriales y privar a otros profesionales como los ingenieros técnicos agrícolas de la competencia de redactar proyectos de construcción de naves industriales agroalimentarias, debe concluirse que la exclusión objeto de reclamación resulta contraria al artículo 5 de la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1ª.- Negar a los ingenieros técnicos agrícolas la competencia para redactar proyectos de construcciones de naves industriales agroalimentarias reservándola en exclusiva a los ingenieros industriales, constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.

2ª.- Dicha restricción no ha sido fundada por la Administración reclamada 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 evitarse vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica y experiencia de cada profesional.

3ª.- Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exclusión efectuada en perjuicio de los ingenieros técnicos agrícolas, ésta debe considerarse contraria al artículo 5 de la LGUM.

jardines, viveros, arbolado urbano, etc.–, instalaciones deportivas públicas o privadas y entornos sometidos a recuperación paisajística).