

**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 LA REDACCIÓN DE PROYECTOS DE MEJORA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA, GENERACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES Y REUTILIZACIÓN DEL AGUA DE UN POLIDEPORTIVO MUNICIPAL**

**Expediente: UM/013/22**

**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. Xabier Ormaetxea Garai  
D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez  
D. Carlos Aguilar Paredes  
D. Josep Maria Salas Prat

**Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 22 de febrero de 2022

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 31 de enero de 2022 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 exigencia por parte de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) de un contrato licitado por el Ayuntamiento de Picassent<sup>1</sup> de que los tres profesionales encargados de la redacción de los proyectos destinados a

---

<sup>1</sup> [https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/71f671ca-3bef-477b-8027-335f34c619d4/DOC\\_CD2022-309829.html?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/71f671ca-3bef-477b-8027-335f34c619d4/DOC_CD2022-309829.html?MOD=AJPERES).

la mejora de la eficiencia energética, la generación de energías renovables y la reutilización del agua del polideportivo municipal deban tener, necesariamente, la titulación de ingeniería industrial y rechazándose la intervención de otros profesionales como los ingenieros técnicos o peritos industriales.

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 exigencia recogida en la cláusula 2.3.2 apartado 3º (habilitación empresarial o profesional para la realización de la prestación objeto de contrato) y en el apartado b) del Anexo v (solvencia económica y financiera, técnica y profesional) del PCAP, así como en la cláusula 6.2 del PPT.

En las citadas cláusulas 2.3.2 apartado 3º y en el apartado b) del Anexo V del PCAP se prevé que:

*En el presente caso, el licitador propuesto deberá aportar los documentos acreditativos de la titulación del personal que debe ser adscrito obligatoriamente al contrato, que se detalla a continuación:*

*-UN COORDINADOR GENERAL DEL EQUIPO, director de la redacción del proyecto. Titulación exigida: Ingeniero industrial, o titulación de grado y master equivalente.*

*-UN TÉCNICO ADSCRITO A LA REDACCIÓN DEL PROYECTO. Titulación exigida: Ingeniero Industrial, o titulación de grado y master equivalente.*

*-UN TÉCNICO ADSCRITO A LA REDACCIÓN DEL PROYECTO. Titulación exigida: Ingeniero Industrial, Arquitecto, o titulación de grado y master equivalente.*

Y, por su parte, en la cláusula 6.2 del PPT se señala que el equipo técnico obligatorio para la realización del proyecto deberá estar compuesto, al menos, por tres personas:

- *Técnico 1: Deberá tener la titulación de Ingeniero industrial.*
- *Técnico 2: Deberá tener la titulación de Ingeniero industrial.*
- *Técnico 3: Deberá tener la titulación de Arquitecto o Ingeniero industrial*

Por tanto, puede afirmarse que existe, para los supuestos de Técnico 1 y Técnico 2, una reserva profesional favorable a los ingenieros industriales. Únicamente, en el caso del Técnico 3, se permite también la intervención de arquitectos.

El reclamante considera que dicho requisito resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, al excluir a otros profesionales técnicos también capacitados para ello, como, por ejemplo, los titulados en ingeniería técnica industrial.

### **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 objeto de la licitación ahora analizada, esto es, la prestación de servicios técnicos está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, tal y como dispone el artículo 2.

### **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”.*

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 del PCAP y PPT del contrato de servicios consistente en la redacción de los proyectos destinados a la mejora de la eficiencia energética, la generación de energías renovables y la reutilización del agua como objetivo para conseguir unas instalaciones del Polideportivo Municipal eficientemente sostenibles con alta certificación LEED<sup>2</sup>, la Administración licitante reclamada considera que únicamente los profesionales que ostenten la titulación de ingeniero (superior)

<sup>2</sup>

[https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/71f671ca-3bef-477b-8027-335f34c619d4/DOC\\_CD2022-309829.html?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/71f671ca-3bef-477b-8027-335f34c619d4/DOC_CD2022-309829.html?MOD=AJPERES).

industrial pueden desempeñar las funciones de coordinador y redactor de la documentación técnica objeto del contrato.

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 sentencias<sup>3</sup>. En las últimas Sentencias citadas, sin embargo, esto es, en las Sentencias 1464/2021 de 13 de diciembre de 2021 (RC 4486/2019, Fdto 3º) y 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RC 3674/2019 Fdto 5º), ha precisado que:

*La ley de Ordenación de la Edificación diferencia y distribuye las competencias profesionales en relación con los usos de los inmuebles (art. 2 en relación con los artículos 10, 12 y 13). De modo que reserva la elaboración de proyectos, la dirección de la obra y la dirección de la ejecución de la obra de los usos del grupo a), (en donde se incluye el uso residencial) a los arquitectos y arquitectos técnicos, excluyendo a los ingenieros técnicos. En cambio, **cuando contempla estas mismas actividades referidas a otros usos (aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones, forestal; industrial; naval ...)** **amplía el abanico de los profesionales llamados a realizarlas, «la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto» si bien especificando que «vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas».** Ello se corresponde con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de la atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos dispone una serie de competencias diversas en relación también con la redacción y firma de proyectos de construcción, reforma, reparación y conservación, dirección de actividades e incluso realización de mediciones, calculo, valoraciones, informes y peritaciones pero especificando que dichas actividades profesionales las ejercerán «dentro de su respectiva especialidad»*

En este mismo sentido se ha pronunciado esta Comisión en los conflictos de competencias entre titulaciones técnicas y titulaciones superiores, como, por ejemplo, entre arquitectos superiores y arquitectos técnicos o aparejadores. Entre otras, pueden citarse, especialmente, los Informes [UM/047/18](#) de 12 de septiembre de 2018, [UM/008/19](#) de 13 de marzo de 2019 y [UM/020/20](#) de 29 de abril de 2020.

Así, en el último de los informes citados, el Informe [UM/020/20](#) de 29 de abril de 2020, esta Comisión ya declaró que:

*Con respecto a las competencias entre arquitectos y aparejadores o arquitectos técnicos, esta Comisión se ha pronunciado, entre otros, en sus Informes UM/045/15 de 31 de agosto de 2015, UM/047/18 de 12 de septiembre de 2018*

---

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

*y UM/004/19 de 13 de febrero de 2019, indicando en ellos que no basta con una manifestación general de la Administración de que existen “intervenciones a nivel estructural y de fachada que precisan de un arquitecto”, sino que **debe concretarse de qué intervenciones se trata y que las mismas implican una “variación esencial del conjunto del sistema estructural”, tal y como se exige en la reserva legal del artículo 2.2.b) LOE, sin establecer afirmaciones o criterios apriorísticos.***

Lo anterior se ha visto reflejado, por ejemplo, en el Decreto Ley valenciano 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica, cuyo artículo 14.8.b) (“Instalación de centrales fotovoltaicas sobre techos de edificios”) no exige disponer de una titulación concreta para la elaboración del proyecto técnico que debe acompañar la declaración responsable para dicho tipo de instalaciones, bastando con que esté suscrito “por técnico competente cuando lo requiera la naturaleza de la obra”.

En materia de evaluación energética y emisión de certificados en este ámbito, tanto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) como el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en su Sentencia 436/2021 de 25 de mayo de 2021 (recurso 82/2018) señalan la inexistencia de una reserva profesional a favor de una titulación en exclusiva. Así lo ha recordado el Fundamento Primero de la posterior Sentencia del Tribunal Supremo núm.31/2022 de 18 de enero de 2022 (RC 3674/2019):

*Es más, en la sentencia de 22 de diciembre de 2016, rec. 177/2013 al enjuiciar el Tribunal Supremo la legalidad del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, para la acreditación de los profesionales habilitados para suscribir certificados técnicos (en ese caso, de eficiencia energética) afirma que deberá tenerse en cuenta “la titulación, la formación, la exigencia y la complejidad del proceso de certificación”, sin reconocer la exclusividad de expedición de dichos certificados a favor de una titulación técnica en concreto.*

Y, con relación a las instalaciones térmicas de edificaciones, reguladas por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE)<sup>4</sup>, tanto el artículo 16 (redacción de proyecto técnico) como el artículo 19.2 (dirección de ejecución del proyecto) se refieren a “titulado competente” sin exigir una determinada titulación. Así lo ha

---

<sup>4</sup> El artículo 2.1 del Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios incluye en su ámbito: las *instalaciones fijas de climatización* (calefacción, refrigeración y ventilación) destinadas a atender la demanda de bienestar térmico e higiene de las personas, o las instalaciones destinadas a la producción de agua caliente sanitaria (ACS), incluidas las interconexiones a redes urbanas de calefacción o refrigeración y los sistemas de automatización y control.

señalado esta Comisión en el anterior Informe UM/004/22 de 25 de enero de 2022<sup>5</sup>.

En este sentido, en el Fundamento Cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 07 de mayo de 2010 (recurso 181/2007) se rechaza expresamente la existencia de una reserva legal favorable a los ingenieros superiores industriales en la redacción y dirección de proyectos de instalaciones térmicas de edificaciones:

*Debemos rechazar que las disposiciones reglamentarias recurridas quebranten el principio de especialidad en el ejercicio profesional o los principios de idoneidad y capacitación técnica, puesto que del contenido de la norma no se infiere, como propugna el Consejo General demandante, que se haya atribuido sin límite las competencias, respecto de las instalaciones térmicas en edificios, para redactar el proyecto o la memoria técnica, o realizar actividades de dirección, ejecución y control y de mantenimiento, al elenco de ingenieros existentes, sino, como hemos expuesto, **se reconoce a aquellos ingenieros que, de acuerdo con su formación, poseen la capacidad técnica cualificada, atendiendo a la naturaleza del sector industrial afectado.***

*En este sentido, resultan ilustrativas las conclusiones formuladas por el perito forense designado en estas actuaciones, que considera que **no procede realizar una asimilación entre el concepto de «técnico titulado competente» e Ingeniero Industrial**, al deber discriminar quien es el profesional cualificado competente en razón de las distintas actividades requeridas por la disposición reglamentaria enjuiciada, en relación con las instalaciones térmicas de los edificios.*

Finalmente, sobre la redacción de proyectos de reutilización de aguas, el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas no prevé ni exige que los técnicos redactores del proyecto dispongan una titulación determinada.

En virtud de lo expuesto, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia de disponer exclusivamente de la titulación de ingeniero industrial para coordinar y redactar proyectos energéticos y de reutilización de agua, debe concluirse que dicha exigencia objeto de reclamación resulta contraria al artículo 5 de la LGUM.

## V. CONCLUSIONES

1ª.- El establecimiento de una reserva profesional a favor de una determinada titulación, concretamente, a favor de los titulados en ingeniería industrial (superior), para coordinar y redactar proyectos destinados a la mejora de la eficiencia energética, la generación de energías renovables y la reutilización del agua, excluyendo a otros profesionales con conocimientos en la materia,

---

<sup>5</sup> <https://www.cnmc.es/node/392938>.

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 haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas (en este supuesto, título de ingeniero industrial superior), optando por vincularla a la capacitación técnica y experiencia de cada profesional.

**3ª.-** En materia de certificaciones energéticas, tanto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) como el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en su Sentencia 436/2021 de 25 de mayo de 2021 (recurso 82/2018) señalan la inexistencia de una reserva profesional a favor de una titulación en exclusiva. Así lo ha recordado el Fundamento Primero de la posterior Sentencia del Tribunal Supremo núm.31/2022 de 18 de enero de 2022 (RC 3674/2019).

**4ª.-** Ni la normativa sectorial sobre instalaciones energéticas ni la aplicable a reutilización de aguas prevén expresamente la reserva profesional a favor de determinada titulación.

**5ª.-** Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia efectuada debe considerarse contraria al artículo 5 de la LGUM.