

# **INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE CIUDAD REAL DE LA CONSEJERÍA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2023 QUE INADMITE EL ALTA DE UNA INSTALACION ELÉCTRICA DE BAJA TENSIÓN POR NO CONSIDERAR COMPETENTE AL INGENIERO DE TELECOMUNICACIÓN FIRMANTE**

(UM/084/23)

## **CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 9 de enero de 2024

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

El 13 de diciembre de 2023, tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito presentado por el Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.

A través del escrito presentado se interpone la reclamación prevista en el art. 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

(LGUM, en adelante), contra la Resolución de la Delegación Provincial de Ciudad Real de la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Castilla-La Mancha de 15 de noviembre de 2023 (expediente 2653527/2023) declarando la inadmisión de una solicitud de alta en el registro de una instalación eléctrica de baja tensión por no considerar competente al ingeniero de telecomunicación firmante del proyecto o certificado de dirección técnica.

La solicitud de alta se había presentado el 03 de julio de 2023, con relación a una instalación fotovoltaica conectada a red de autoconsumo con excedentes a través de red de 17 Kw firmada por un Ingeniero de Telecomunicación colegiado en el Colegio reclamante.

Los motivos por los cuales la resolución combatida inadmite la solicitud se exponen en los siguientes párrafos de la propia resolución administrativa:

*El registro de este tipo de instalaciones está sometido al Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión, estableciendo en la Instrucción Técnica Complementaria ITC-BT-04 Documentación y puesta en servicio de las instalaciones, que para instalaciones que requieren proyecto, como es el caso, para la puesta en servicio de la instalación se debe aportar, entre otros documentos, el certificado de dirección técnica/proyecto, del cual se requiere que sea emitido por un técnico titulado.*

*Al respecto, no se considera válido el proyecto/certificado de dirección técnica aportado al estar firmado por un/a ingeniero/a de Telecomunicación.*

*Es cierto que no se pueden establecer competencias con carácter exclusivo y excluyente, siendo determinante para definir la figura del técnico titulado competente, (siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2000, RJ/2000/6521), la conjunción de la capacidad técnica y legal: Junto a la capacidad técnica derivada de los conocimientos adquiridos respecto a los correspondientes planes de estudio, debe tenerse en cuenta, además, el ámbito que las normas han fijado como propio de la actividad profesional, que en el caso de los ingenieros de telecomunicación es la generación, transmisión, detección, manejo y gestión de las telecomunicaciones .*

*Sin perjuicio de reconocer la capacidad técnica de los ingenieros de telecomunicación para dirigir una instalación eléctrica de baja tensión, sus funciones, por su naturaleza y definición, deben desarrollarse en el ámbito de la generación, transmisión, detección, manejo y gestión de las telecomunicaciones, pero no como es el caso, cuando se refiera a una instalación eléctrica de baja tensión ajena a su sector de actuación.*

En fecha 14 de diciembre de 2023, la Secretaría para la Unidad de Mercado (SUM) ha dado traslado a esta Comisión de la reclamación presentada para la

formulación de aportaciones, de acuerdo con lo previsto en el apartado 5 del art. 26 LGUM.

## II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

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

*2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como “*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*”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.*”

En el caso que nos ocupa, el acto administrativo frente al que se dirige la reclamación afecta al ejercicio de la actividad profesional consistente en la redacción y dirección de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión, que supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio, por lo que resulta de aplicación la LGUM.

Con relación a la prestación de servicios de naturaleza técnica y la aplicación de la LGUM, la Audiencia Nacional<sup>1</sup> y el Tribunal Supremo<sup>2</sup> se han pronunciado en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales.

---

<sup>1</sup> Todas ellas relacionadas con las reservas profesionales, en materia de inspección técnica de edificaciones (entre ellas, la última Sentencia de 21 de octubre de 2020, PO 06/6/2018) así como también en los ámbitos de las licencias de segunda ocupación (véanse las dos Sentencias más recientes de 19 de febrero de 2021, recursos 06/344/2016 y 06/12/2017), estudios geológicos o geotécnicos (Sentencia de 04 de marzo de 2021, recurso 06/02/2018) y proyectos de piscinas (Sentencia de 10 de mayo de 2021, recurso 06/07/2019).

<sup>2</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019), Sentencia núm. 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019) así como las posteriores Sentencias núm.324/2022 (RC 2470/2019) y núm. 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, y la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020).

## III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

### III.1.- Principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM

Los principios de necesidad y proporcionalidad están previstos en el art. 5 LGUM, cuyo tenor literal es el que sigue:

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

*3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.”*

Interesa, asimismo, destacar que el art. 9.1 del mismo cuerpo normativo obliga a las autoridades competentes a velar en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación por la observancia, entre otros, del referido principio de necesidad y proporcionalidad.

### III.2.- Regulación sectorial de los proyectos técnicos de instalaciones eléctricas de Baja Tensión

Como se indicó anteriormente en los informes UM/015/16 de 11 de febrero de 2016<sup>3</sup>, UM/029/21 de 19 de mayo de 2021<sup>4</sup> y UM/082/23 de 12 de diciembre de 2023, el artículo 18.1 del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto (en adelante, Reglamento de Baja Tensión), 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

<sup>3</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um01516>.

<sup>4</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um02921>.

características de aquéllas, y el registro en la correspondiente Comunidad Autónoma.

Concretamente, el apartado 1 del artículo 18 del citado Reglamento de Baja Tensión tiene el siguiente tenor literal:

*a) Deberá elaborarse, previamente a la ejecución, una documentación técnica que defina las características de la instalación y que, en función de sus características, según determine la correspondiente ITC, revestirá la forma de proyecto o memoria técnica.*

*b) La instalación deberá verificarse por el instalador, con la supervisión del director de obra, en su caso, a fin de comprobar la correcta ejecución y funcionamiento seguro de la misma.*

*c) Asimismo, cuando así se determine en la correspondiente ITC, la instalación deberá ser objeto de una inspección inicial por un organismo de control.*

*d) A la terminación de la instalación y realizadas las verificaciones pertinentes y, en su caso, la inspección inicial, la empresa instaladora ejecutora de la instalación emitirá un certificado de instalación, en el que se hará constar que la misma se ha realizado de conformidad con lo establecido en el Reglamento y sus instrucciones técnicas complementarias y de acuerdo con la documentación técnica. En su caso, identificará y justificará las variaciones que en la ejecución se hayan producido con relación a lo previsto en dicha documentación.*

*e) El certificado, junto con la documentación técnica y, en su caso, el certificado de dirección de obra y el de inspección inicial, deberá depositarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con objeto de registrar la referida instalación, recibiendo las copias diligenciadas necesarias para la constancia de cada interesado y solicitud de suministro de energía. Las Administraciones competentes deberán facilitar que estas documentaciones puedan ser presentadas y registradas por procedimientos informáticos o telemáticos.*

La problemática planteada en este informe gira entorno, precisamente, al certificado de dirección técnica de obra, suscrito por un ingeniero de telecomunicación y no aceptado en la resolución reclamada de 15 de noviembre de 2023.

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"*.

Y en el artículo 5.5 de la misma ITC-BT-04 se dice que:

*Antes de la puesta en servicio de las instalaciones, la empresa instaladora deberá presentar ante el Órgano competente de la Comunidad Autónoma, al objeto de su inscripción en el correspondiente registro, el Certificado de Instalación con su correspondiente anexo de información al usuario, por quintuplicado, al que se acompañará, según el caso, el Proyecto o la Memoria Técnica de Diseño, así como el **certificado de Dirección de Obra firmado por el correspondiente técnico titulado competente**, y el certificado de inspección inicial del Organismo de Control, si procede.*

De lo anterior se concluye que la normativa aplicable al diseño y ejecución de instalaciones de baja tensión, así como a su inscripción registral 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.

Y, en el supuesto concreto del ámbito de la ingeniería de telecomunicaciones, en el Fundamento Quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2010 (RC 1360/ 2008) se reconoció expresamente la competencia de los ingenieros técnicos de telecomunicación para suscribir proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión:

*En consecuencia, debemos concluir que cuando la Instrucción Técnica ITC-BT-04 ("Documentación y puesta en servicio de las Instituciones") del Reglamento 842/2002 de 2 de Agosto, de Baja Tensión ,exige que los proyectos que se presenten en el ámbito de aplicación del Reglamento sean redactados y firmados "por técnico titulado competente", está comprendiendo en su expresión a los Ingenieros Técnicos de Telecomunicación; por cuya razón procede confirmar la sentencia impugnada, declarando no haber lugar al presente recurso de casación.*

En efecto, en el Plan de Estudios contenido en la Orden CIN/355/2009, 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 de Telecomunicación<sup>5</sup>, se atribuye a esta titulación la:

*Capacidad para la elaboración, dirección, coordinación, y gestión técnica y económica de proyectos sobre: sistemas, redes, infraestructuras y servicios de telecomunicación, incluyendo la supervisión y coordinación*

<sup>5</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2897](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2897).

*de los proyectos parciales de su obra aneja; infraestructuras comunes de telecomunicación en edificios o núcleos residenciales, incluyendo los proyectos sobre hogar digital; infraestructuras de telecomunicación en transporte y medio ambiente; **con sus correspondientes instalaciones de suministro de energía** y evaluación de las emisiones electromagnéticas y compatibilidad electromagnética.*

Las tesis del Tribunal Supremo han sido adoptadas en distintas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), como en la Sentencia del TSJ Murcia número 319/2013 de 26 de abril de 2013 (recurso 305/2006), en cuyo Fundamento Cuarto se declara que:

*En consecuencia si, como ha declarado el Tribunal Supremo en la sentencia antes citada, los Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, en todas sus especialidades, tienen una formación en electrotecnia y electricidad que los habilita para redactar y firmar proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión, la conclusión necesariamente ha de ser que también las especialidades de Sonido e Imagen, y Sistemas de Telecomunicación y Telemática de dicha titulación han de ser reconocidas entre aquellas que acreditan conocimientos teóricos suficientes para acceder al Certificado de Cualificación Individual en Baja Tensión.*

El reconocimiento de las competencias en materia de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión por parte de los Tribunales a favor de los ingenieros técnicos de telecomunicación puede y debe trasladarse también a los ingenieros de telecomunicación puesto que, como señaló en su Fundamento Quinto la Sentencia del Tribunal Supremo número 2.885/1993 de 05 de octubre de 1992 (recurso 8.680/1990) las dudas que puedan plantearse en materia de formación técnica deben resolverse “en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación-formación propia de los estudios superiores”.

### **III.3.- Análisis de la restricción reclamada y su fundamentación a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM en relación con la regulación técnica sectorial**

En primer lugar, debe señalarse que la exclusión de las personas que cuenten con el título de ingeniero/a de telecomunicación de la actividad consistente en la redacción y dirección de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión y en la consiguiente emisión de un certificado de dirección técnica, en la que se basa la de 15 de noviembre de 2023 (expediente 2653527/2023), constituye un límite al acceso y ejercicio de dicha actividad por parte de aquellas personas.

Para que el límite descrito se ajuste al principio de necesidad y proporcionalidad se ha de justificar por la Administración que lo impone, ex art. 5 LGUM, que es

necesario para salvaguardar una razón imperiosa de interés general y que, además, no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para el ejercicio de la actividad, esto es, que es proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada.

Examinada la resolución de 15 de noviembre de 2023 (expediente 2653527/2023) sobre la base de las anteriores premisas, se observa que la decisión que a través de ella se formaliza no se fundamenta en ninguna razón imperiosa de interés general, sino en el presunto incumplimiento por la solicitud presentada del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión, y en la doctrina fijada en la Sentencia, de 29 de mayo de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso 664/1993).

Por lo que se refiere al incumplimiento del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, la resolución frente a la que se dirige la reclamación no cita el precepto o preceptos que se consideran vulnerados. Dicha norma se limita a exigir que el certificado de dirección de obra se halle firmado “*por el correspondiente técnico titulado competente*” (apartado 5.5 de la ITC-BT-04), sin especificar qué titulación o titulaciones habilitan para emitir el certificado en cuestión. En consecuencia, no es posible identificar el incumplimiento denunciado.

En cuanto a la Sentencia de 29 de mayo de 2000, no solo es ésta de fecha anterior a la entrada en vigor de la normativa liberalizadora de servicios y de la LGUM, lo que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013, sino que, además, la doctrina que en ella se recoge ha sido matizada por el propio Tribunal Supremo, que de forma reiterada ha venido manteniendo la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial.

Y, en el ámbito de la ingeniería telecomunicaciones, como se ha señalado anteriormente en este Informe, en el Fundamento Quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2010 (RC 1360/ 2008) se reconoce expresamente la competencia de los ingenieros técnicos de telecomunicación para proyectar instalaciones eléctricas.

Posteriormente, la Sentencia, de 25 de abril de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Recurso de Casación 2156/2014) señala que:

*“Ante todo procede recordar la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial.*

*(...) con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su*

especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido."

Ahora bien, como dijimos en la sentencia también citada de 19 de octubre de 2015 (casación 1482/2013), esa interpretación jurisprudencial amplia debe proyectarse sobre los concretos preceptos legales que se refieren a los distintos tipos de obras y edificaciones y a la titulación o titulaciones habilitadas para la realización de los proyectos correspondientes."

Por otro lado, la más reciente Sentencia, de 22 de junio de 2023, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso 1/2018), pone de manifiesto lo siguiente:

*"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 la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.*

*No cuestionamos con este pronunciamiento la competencia ni la regulación del Ayuntamiento de Málaga, sino que exclusivamente revisamos que la autoridad local ha dictado los preceptos impugnados apoyándose únicamente en las limitaciones previstas en la legislación autonómica sectorial, sin acreditar que podían existir limitaciones con una interpretación menos restrictiva a la regulada para conjugar la protección del interés general y el ejercicio de una competencia efectiva en dicho sector económico."*

En definitiva, a juicio de esta Comisión, en la medida en la que la exclusión de las personas que cuenten con el título de ingeniero/a de telecomunicación de la actividad consistente en la redacción y dirección de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión, en la que se basa la Resolución de 15 de noviembre de 2023 (expediente 2653527/2023), no se fundamenta en una razón imperiosa de interés general ni se ha justificado su necesidad y proporcionalidad, el límite que a través de dicho acto administrativo se impone resulta contrario a lo dispuesto en el art. 5 LGUM.

## IV. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

- 1ª. La Resolución de la Delegación Provincial de Ciudad Real de la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Castilla-La Mancha de 15 de noviembre de 2023 (expediente 2653527/2023), declarando la inadmisión de una solicitud de alta en el registro de una instalación eléctrica de baja tensión por no considerar competente al ingeniero de telecomunicación firmante del proyecto o certificado de dirección técnica, impone un límite al ejercicio de la actividad consistente en la redacción y dirección de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión y en la consiguiente emisión de un certificado de dirección técnica, al excluir a los ingenieros de telecomunicación de su ejercicio.
- 2ª. Como la indicada resolución no justifica que dicho límite sea necesario para salvaguardar una razón imperiosa de interés general y proporcionado a la misma, resulta contraria a la libertad de establecimiento por vulnerar lo dispuesto en el art. 5 LGUM.