

**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 EL ASESORAMIENTO TÉCNICO VINCULADO A LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES URBANÍSTICOS CON DESTINO A LAS ENTIDADES LOCALES DE CATALUÑA**

**Expediente: UM/012/24**

**CONSEJO. PLENO**

**Presidente**

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 María Salas Prat

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

**Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 20 de febrero de 2022

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 5 de febrero de 2022 en el Registro Electrónico 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 del pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT) de un acuerdo marco licitado por el Consorci Català pel Desenvolupament Local de que en el equipo profesional mínimo reclamado para optar al plan de choque para la actualización de licencias de actividades y a los expedientes administrativos

sancionadores se incluya un ingeniero/a industrial (o titulación equivalente habilitada) colegiado ejerciente habilitado para ejercer en el territorio del Estado<sup>1</sup>.

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 el apartado 2.2 (Grupo 2), prestación de los servicios técnico y de asesoramiento jurídico necesarios para la agilización de la tramitación de los expedientes de autorización, licencias y comunicaciones previas de actividades pendientes de resolución por parte de los servicios técnicos municipales debido a la insuficiencia de la asignación de recursos, y en el apartado 2.3 (Grupo 3), ejercicio de funciones de inspección, verificación y control de las obras y/o actividades, así como de la ejecución y de la comprobación posterior de las mismas, de que el equipo profesional mínimo reclamado incluya un ingeniero industrial (o titulación equivalente habilitada) colegiado ejerciente habilitado para ejercer en el territorio del Estado.

El reclamante considera que dicho requisito resulta contrario al principio de concurrencia competencial previsto en la Directiva 2006/123/CE y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, así como a la 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.

---

<sup>1</sup> <https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/2da54534-fcff-a663-4e95-bd2f67ba2916/94802662>

#### **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, 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.*

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, 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.*

*c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.*

*d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.*

*e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.*

*f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.*

Por lo que se refiere a la reclamación objeto del presente informe, la alusión expresa a un/a ingeniero/a industrial como perfil profesional que necesariamente ha de integrar el “equipo profesional mínimo” reclamado en el PPT del acuerdo marco ofrece, en línea con la jurisprudencia, un doble prisma desde el que abordar la aparente reserva en favor de dicho perfil: horizontal y vertical.

Al emplear el término “horizontal” se hace referencia a otras posibles titulaciones que, encuadradas en el mismo nivel MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior), podrían ser aptas para afrontar los servicios licitados (en este caso el asesoramiento técnico en las funciones referidas en los apartados del PPT citados), y con el término “vertical” (siempre con absoluta consideración y respeto hacia todas las titulaciones), a aquellas que se ubican en otro nivel MECES y que igualmente podrían ser susceptibles de habilitar para la realización de tales servicios.

Desde una óptica horizontal, el punto de partida viene dado por la jurisprudencia 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, de que es muestra la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de marzo de 2006 (rec.3921/2003):

*En cuanto al planteamiento que según la misma terminología podría llamarse horizontal, es decir, las cuestiones competenciales entre unas profesiones y otras prescindiendo de que las titulaciones sean superiores o de grado medio, lo cierto es que asiste la razón a la Sentencia impugnada en el sentido de que por principio no se pueden reservar ámbitos excluyentes a una profesión, de modo tal que en las actuaciones profesionales concretas no es contrario a derecho que se solapen unas profesiones y otras, ya que los respectivos profesionales pueden intervenir dependiendo de los conocimientos técnicos que posean. Es obvio que, sin que -como precisa la Sentencia impugnada- ello implique que todos los profesionales sirvan para todo, debe mantenerse que en los supuestos concretos las profesiones próximas pueden intervenir también, ello sin perjuicio de que debe reconocerse siempre la posibilidad de que ejerzan la actividad concreta que corresponde a sus conocimientos más específicos a los profesionales directamente concernidos. Ello es lo que sucede en el caso de autos, en el que no se excluye a los titulados superiores y medios especialistas en temas forestales, pero se admite que puedan concurrir además otros profesionales. Desde luego todo ello propicia la interprofesionalidad y la formación de equipos interdisciplinarios, como los mismos Colegios recurrentes reconocen.*

También la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de abril de 2009 (rec.10048/2004):

*No se debe olvidar, llegados a este punto, que como señala la reciente sentencia de esta Sala de 10 de noviembre de 2008, RC 399/2006 (en un recurso que guarda alguna similitud con este que ahora nos ocupa, interpuesto por las mismas corporaciones aquí recurrentes), 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 depuestos 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.*

De esta doctrina se hacen eco Sentencias posteriores como la de 25 de abril de 2016 (rec.2156/2014) y la 324/2022, de 14 de marzo (rec.2470/2019).

A partir de ello, la aparente restricción a la ingeniería industrial se ve solventada por la inclusión del inciso “o *titulación equivalente habilitada*”, que da cabida a otras titulaciones, siempre que satisfagan el requisito de idoneidad. Así se ha entendido en supuestos semejantes por Tribunales Superiores de Justicia como se advierte en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 25/2023, de 30 de enero (rec.110/2021):

*En nuestro caso, los pliegos impugnados respetan, a priori, dichas exigencias jurisprudenciales, al no fijar una exclusividad competencial, toda vez que el órgano de contratación ha exigido en sus Pliegos la concurrencia de profesionales con las titulaciones de Ingenieros Industriales, Ingenieros Técnicos Industriales o Título de grado equivalente, de forma que la referencia a " Título de grado equivalente" debe interpretarse hecha a cualquier titulación competente para la redacción de los proyectos (no sólo a los Ingenieros Industriales o Ingenieros Técnicos Industriales).*

Sucede, sin embargo, que la reclamación no responde a una perspectiva horizontal, sino vertical (se insiste en que en los términos indicados), pues lo que plantea es que la titulación equivalente habilitada se refiere al MECES 3 (ingeniería industrial), de manera que excluye las titulaciones con nivel MECES 2, como es el caso de la ingeniería técnica industrial<sup>2</sup>. A este respecto, como se apunta en la reclamación, la equivalencia que contempla el PPT no permite extender la habilitación para integrar el equipo profesional mínimo a titulaciones como la indicada (ingeniería técnica industrial), pues el nivel MECES de cada una introduce un factor diferencial que excluye asimilaciones como las que operan en un plano horizontal. Ahonda en ello que existen ejemplos, examinados por los Tribunales, en que los pliegos, aun refiriéndose a titulaciones concretas, se cuidan de mencionar las correspondientes a MECES 3 y 2, lo que no sucede en este caso. Ello obliga a cuestionarse si la exclusión de las titulaciones MECES 2 está justificada.

---

<sup>2</sup> Respectivamente, Resolución de 21 de julio de 2015, de la Dirección General de Política Universitaria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Ingeniero Industrial (Boletín Oficial del Estado núm.192, de 12 de agosto de 2015), y, verbigracia, Resolución de 21 de julio de 2015, de la Dirección General de Política Universitario, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Ingeniero Técnico Industrial, Especialidad en Mecánica (Boletín Oficial del Estado núm.192, de 12 de agosto de 2015).

En lo tocante a la Ingeniería Industrial, las atribuciones profesionales se detallan en el Decreto de 18 de septiembre de 1935 (Gaceta de Madrid núm.263, 20 de septiembre de 1935) y los requisitos de verificación de los títulos universitarios que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial, en la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero (Boletín Oficial del Estado núm.42, de 18 de febrero de 2009). En cuanto a la Ingeniería Técnica Industrial, procede citar la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, y la Orden CIN/351/2009, 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 Técnico Industrial (Boletín Oficial del Estado núm.44, de 20 de febrero de 2009). Por su parte, el Tribunal Supremo, que aplica la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial también en una vertiente “vertical”, en su Sentencia ya citada de 24 de marzo de 2006 señala que:

*Por ello, si bien es cierto que a tenor de la Ley de Atribuciones no existe una exclusividad competencial y los profesionales pueden actuar en los distintos campos, y que es deseable la actuación de equipos interdisciplinarios, no es menos cierto que según el artículo 1º de la Ley de Atribuciones citada 12/1986, de 1 de abril, los Ingenieros Técnicos tienen plenitud de facultades dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica, y según la Exposición de Motivos esa plenitud existe sin otra limitación cualitativa sino la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica propia. Según se sostiene las enseñanzas que se imparten a los Ingenieros Agrónomos y los Ingenieros Técnicos Agrícolas y a los Biólogos, que cita la Sentencia, no son suficientes porque no se refieren a la especialidad técnica.*

(...)

*Sin embargo 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. Debe considerarse ya resuelta a la vista de nuestras decisiones jurisprudenciales la cuestión relativa al planteamiento por así decirlo vertical del problema de las competencias de los Ingenieros Superiores y los Ingenieros Técnicos, siendo claro que corresponde a los primeros la elaboración y suscripción de proyectos, pero que por lo demás los Ingenieros Técnicos están capacitados para el más amplio ejercicio profesional a tenor precisamente de la normativa que se contiene en el artículo 1º de la Ley de Atribuciones.*

Y posteriormente matiza y desarrolla lo anterior. Así, Sentencia 1328/201, de 15 de noviembre (rec.6706/2020):

*Recapitulando, de conformidad con el estado actual de nuestra jurisprudencia y a la luz de la normativa analizada, los Ingenieros Técnicos Industriales conservan las antiguas facultades genéricas con límites cuantitativos de los antiguos Peritos Industriales junto con plenas facultades dentro de su especialidad para realizar los trabajos que "queden comprendidos por su*

*naturaleza y característica en la técnica propia de cada titulación", debiendo "procurar conciliarse" la ordenación por especialidades de la Ley 12/1986, con la subsistencia de aquellas atribuciones genéricas con límites cuantitativos del RD 1977. Y esta "conciliación" es la que entendemos que lleva a cabo la sentencia de 29 de septiembre de 2006, antes citada al señalar que "cuando se trate de un proyecto de carácter simple no puede rechazarse sin más que lo suscriba y dirija un Ingeniero Técnico con el título correspondiente, sin que se requiera que tenga una especialidad precisa. Ello estará en función de las circunstancias del caso de autos. Pero cuando la tarea a realizar forme parte del contenido típico de un grupo de actividades configurado como una especialidad, debe requerirse que sea precisamente un especialista en esas actividades y no en otras quien suscriba el proyecto."*

*Es decir, cuando se trate de un "proyecto de carácter simple" (v.gr. para el que basten los conocimientos o competencias básicos que, conforme al correspondiente plan de estudios, son comunes a las distintas especialidades de la Ingeniería Técnica Industrial) no se requeriría tener una especialidad precisa, siendo necesaria tal especialidad en otro caso.*

*Y, por otra parte, la plenitud de atribuciones de los Ingenieros Técnicos en el ámbito de su respectiva especialidad no es absoluta, sino que ha de ponerse en relación con las competencias que les atribuye su titulación (art. 2.1.a/ de la Ley 12/1986, en coherencia con las declaraciones de su preámbulo). Ello significa –como se explica en la sentencia de 16 de enero de 2013, antes citada– que "para decidir si una concreta titulación es o no idónea para determinados proyectos o trabajos habrán de resolverse estas dos cuestiones: en primer lugar, constatar cuáles son los conocimientos técnicos que resultan necesarios o inexcusables para realizar profesionalmente ese proyecto o trabajo; y, en segundo lugar, determinar si están comprendidos en las enseñanzas que hayan sido cursadas para la obtención del título de que se trate", siendo procedente ponderarla complejidad y envergadura del proyecto de que se trate "en el sentido de que cuando el trabajo profesional presente esas notas o características es más obligada la constatación de si concurren o no los conocimientos que resultan necesarios, porque existen intereses públicos y particulares concernidos que trascienden de los intereses profesionales del titulado de que se trate".*

A falta de una justificación que proporcione elementos de juicio que conduzcan a una conclusión distinta, no se aprecia que el asesoramiento técnico que en definitiva constituye el objeto del acuerdo marco controvertido fundamente una exclusión como la descrita, pues, por lo que respecta a la ingeniería industrial, no se trata siquiera de firmar proyectos, sino de emitir informes técnicos enmarcados en las labores correspondientes a los expedientes de autorización, licencias y comunicaciones previas de actividades y de inspección, verificación y control de las obras y/o actividades. En este sentido, por su proximidad al supuesto analizado resulta de interés la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 15/2023, de 23 de enero (rec.7393/2021), en que se resuelve en sentido desestimatorio la pretensión de que se exigiera con carácter de mínimo obligado en el equipo

designado como solvencia técnica del contrato del servicio de control y vigilancia, incluido el de coordinador de seguridad y salud, de una determinada obra a un/a ingeniero/a de caminos, canales y puertos. Razona el Tribunal que:

*En todo caso, después de dejar sentado lo anterior, el TACG al añade que el informe del órgano de contratación «da explicación acollible sobre la titulación en cuestión» al decir que no puede admitirse que la formación curricular común que establece la Orden CIN/307/2009, 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 Técnico de Obras Públicas sea inadecuada para el desarrollo de las prestaciones objeto del contrato tal y como vienen concretadas en el PPT; que, en cualquier caso, la exigencia de experiencia mínima de 30 meses permite asegurar un adecuado nivel de competencia del equipo de trabajo; que, al establecer que el alcance de las titulaciones equivalentes a los efectos de esta contratación «comprende todas las titulaciones universitarias (superiores, técnicas o medias y de grado) que en su formación curricular incluyen como materia específica las carreteras y vías de comunicación», entiende, como órgano de contratación, que resulta necesario que la especialización de los técnicos se ajuste al tipo de infraestructura objeto del contrato; que las exigencias de titulación contenidas en los pliegos son conformes a la normativa de contratación, están vinculadas al objeto del contrato y son proporcionadas, no dando lugar a limitación alguna de la competencia; y que establecer una reserva de actividad a favor de los ingenieros de caminos, canales y puertos no contemplada por la normativa vigente en el estado español supondría una limitación injustificada de conformidad con la directiva de servicios. El demandante no rebate cada una de estas razones. No explica en qué medida el requisito de la cláusula 6.4 PPT vulnera el principio de libre competencia, o igualdad de trato y no discriminación en el acceso de la profesión a la contratación pública, y lo dispuesto en el art. 90 LCSP para la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios. Tampoco dice que la titulación que deberán acreditar las cinco personas que componen el equipo básico conforme a la cláusula 6.4 PPT no está vinculada al objeto del contrato ni es proporcional al mismo, en los términos de art. 74.2 LCSP. Y, en la medida en que el demandante se refiere a la equivalencia o igualdad de titulaciones universitarias o grados y no a la equivalencia definida en el pliego, no explica que las titulaciones universitarias que en su formación curricular incluyen como materia específica las carreteras y vías de comunicación no permiten realizar los trabajos objeto del pliego -arts. 2.1PCAP y 1 PPT- descritos en su cláusula 4.*

En este 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 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.*

Y respecto de ingenieros técnicos industriales e ingenieros industriales, se cita el Informe [UM/084/19](#):

*Tal y como se ha expuesto, esta Comisión considera que debería evitarse vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales. En caso contrario, las autoridades competentes estarán imponiendo un límite a las garantías de las libertades económicas innecesario e injustificado.*

*En su lugar, las administraciones han de valorar la naturaleza del trabajo y ponerla en relación con las competencias de los distintos profesionales.*

*Dichos razonamientos han sido empleados por esta Comisión en sus diferentes informes al analizar alguna limitación concreta impuesta por alguna administración a las competencias de algún colectivo profesional, como los ingenieros técnicos industriales.*

*Así, en su informe de 19 de agosto de 2014 (UM/034/14) la CNMC consideró que la exigencia a través de una Nota informativa colegial de requisitos de una cualificación profesional específica para el desarrollo de una actividad concreta (en ese caso, la expedición de certificados de habitabilidad de viviendas) constituye una restricción de acceso a la actividad económica que debería 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. Asimismo, entiende que también debería haberse razonado su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada,*

*En el mismo sentido se pronunció en su informe de 30 de noviembre de 2015 (UM/080/15), en el que se reconocía que los Ingenieros Técnicos Industriales pueden ser competentes para redactar informes de evaluación de edificios, algo que descarta la misiva del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de la Comunidad Valenciana.*

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 el asesoramiento técnico en relación con las funciones de tramitación de los expedientes de autorización, licencias y comunicaciones previas de actividades pendientes de resolución por parte de los servicios

técnicos municipales debido a la insuficiencia de la asignación de recursos e inspección, verificación y control de las obras y/o actividades, así como de la ejecución y de la comprobación posterior de las mismas, 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 para el asesoramiento técnico en relación con las funciones de tramitación de los expedientes de autorización, licencias y comunicaciones previas de actividades pendientes de resolución por parte de los servicios técnicos municipales debido a la insuficiencia de la asignación de recursos e inspección, verificación y control de las obras y/o actividades, así como de la ejecución y de la comprobación posterior de las mismas 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.-** Ni la normativa sectorial ni en la que fija las atribuciones profesionales y los requisitos de verificación de los títulos universitarios que habiliten para el ejercicio de las respectivas profesiones prevén expresamente la reserva profesional a favor de determinada titulación.

**4ª.-** Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la exigencia efectuada debe considerarse contraria al artículo 5 de la LGUM.