

**INFORME DE 11 DE FEBRERO DE 2016 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, CONTRA EL CRITERIO DEL GOBIERNO DE BALEARES SOBRE LA FALTA DE COMPETENCIA DE LOS INGENIEROS TÉCNICOS EN TELECOMUNICACIÓN PARA FIRMAR PROYECTOS DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS DE BAJA TENSIÓN (UM/015/16).**

**I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Con fecha 1 de febrero de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) la información de obstáculos o barreras a la unidad de mercado a la que se refiere el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) formulada por el Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación en relación con la interpretación de la Dirección General de Industria y Energía la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad del Gobierno de las Islas Baleares de la competencia de los ingenieros técnicos de telecomunicación para realizar proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión.

En concreto, el escrito se refiere a varios correos electrónicos de una de sus funcionarias, en los que esa Dirección General de Industria comunica a la corporación reclamante que considera técnicos competentes, de acuerdo con los reglamentos de seguridad industrial, exclusivamente a los ingenieros industriales, ingenieros técnicos industriales y a los grados en ingeniería industrial.

Posteriormente, la administración autonómica fijó su criterio en un informe del jefe de servicio del Dirección General de Política Industrial de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria del Gobierno de las Islas Baleares en el que se concluye que los ingenieros técnicos de telecomunicaciones han de justificar que los proyectos de baja tensión que redacten, deben guardar *“estrecha relación con un proyecto de telecomunicación”*, es decir, aquellas instalaciones de baja tensión asociadas a un proyecto de telecomunicaciones.

Dicho criterio, a juicio del colegio informante, supondría contradecir la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 21 de diciembre de 2010, que defendió el principio de *“libertad de acceso con idoneidad”* y, además, la infracción de la LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

En las consideraciones que siguen a continuación se analiza: 1) La regulación de la elaboración de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión; 2) La idoneidad de los ingenieros técnicos en telecomunicación; 3) La postura de la CNMC sobre la reserva de determinadas actividades profesionales y 4) El análisis de la cuestión desde el punto de vista de la LGUM. .

### **II.1) Regulación de la elaboración de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión.**

El 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.

La Instrucción Técnica complementaria que se refiere a la documentación y puesta en marcha de las instalaciones, 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”*.

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.

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

### **II.2) Idoneidad de los ingenieros técnicos en telecomunicación.**

En lo que se refiere a la idoneidad de los ingenieros técnicos de telecomunicaciones, la Orden CIN/352/2009, 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

Telecomunicación, establece en su plan de estudios, dentro del módulo de formación básica:

*Comprensión y dominio de los conceptos básicos de sistemas lineales y las funciones y transformadas relacionadas, teoría de circuitos eléctricos, circuitos electrónicos, principio físico de los semiconductores y familias lógicas, dispositivos electrónicos y fotónicos, tecnología de materiales y su aplicación para la resolución de problemas propios de la ingeniería.*

Por su parte, dentro del módulo común a la rama de telecomunicación, se incluyen las siguientes competencias:

*Capacidad de utilizar distintas fuentes de energía y en especial la solar fotovoltaica y térmica, así como los fundamentos de la electrotecnia y de la electrónica de potencia.*

Sobre este, y otros argumentos, como la idoneidad de dichos titulados para impartir la docencia en ámbitos relacionados con las instalaciones electrotécnicas, el Tribunal Supremo, en su sentencia de fecha 21 de diciembre de 2010, reconoció la competencia de los ingenieros técnicos en telecomunicación para firmar proyectos de instalaciones de baja tensión. Al contrario de lo que afirma el Gobierno Balear, esta idoneidad se predica de cualquier instalación, no solo de las vinculadas a proyectos de telecomunicaciones. En la sentencia del TSJ de Canarias de 11 de octubre de 2007, que confirma el Tribunal Supremo en su sentencia de constante referencia, expresamente reconoce en su fundamento de derecho cuarto que, precisamente, si son competentes para este tipo de instalaciones, en las que no hay ninguna diferencia teórica con las de otro tipo, no pueden quedar excluidos en otras.

### **II. 3) Postura de la CNMC sobre la reserva de determinadas actividades profesionales.**

La CNMC, en el marco de la aplicación de la LGUM, ha analizado la cuestión del marco jurídico relativo a la reserva de competencias profesionales a favor de determinadas titulaciones.

Así, en primer lugar, se considera que la determinación de las profesiones cuyo ejercicio requiere una titulación específica y una colegiación obligatoria, así como de las competencias atribuidas a cada una de las titulaciones profesionales en todo el territorio nacional corresponde al Estado. Ello se desprende de los artículos 35 (derecho al trabajo), 36 (ejercicio de profesiones tituladas y colegios profesionales), 149.1.1<sup>a</sup> (condiciones de garantía de la igualdad de derechos y deberes) y 149.1.30<sup>a</sup> (títulos profesionales) de la Constitución (en adelante, CE) y de la doctrina del Tribunal Constitucional

expresada, entre otras, en las SSTC/2013, de 17 de enero<sup>1</sup>, 63/2013, de 14 de marzo<sup>2</sup>, 91/2013, de 22 de abril<sup>3</sup>, y 201/2013, de 5 de diciembre<sup>4</sup>.

En sus informes<sup>5</sup> relativos a la reserva de funciones a favor de diversos profesionales en los ámbitos de la edificación y la seguridad industrial emitidos en el marco de procedimientos previstos en la LGUM, se ha concluido que 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 la titulación de ingeniero industrial o ingeniero técnico industrial para la redacción de proyectos o memorias de instalaciones eléctricas de baja tensión) constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.

---

<sup>1</sup> “...el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, tal y como se razonó en el fundamento jurídico 6 de esta resolución. Siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual debemos declarar que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, su inconstitucionalidad.” Fdto 8 STC 3/2013, de 17 de enero.

<sup>2</sup> “La exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión y, en consecuencia, sus excepciones, constituyen, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el art. 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda, y constituye una excepción, amparada en el art. 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a su miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión.” Fdto 2 STC 63/2013, de 14 de marzo.

<sup>3</sup> “el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales impone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación a un colegio profesional para ejercer en todo el territorio nacional, lo que responde a las competencias estatales para dictar las bases organizativas y competenciales ( ex art. 149.1.18 CE) en materia de colegios profesionales en su condición de corporaciones públicas reconocidas por la doctrina constitucional ( SSTC 76/1983, de 5 de agosto [RTC 1983, 76] , FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero [RTC 1988, 20] , FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio [RTC 2010, 31] , FJ 71).” Fdto 2 STC 91/2013, de 22 de abril.

<sup>4</sup> “En lo que respecta al alcance de las competencias estatales sobre esta materia, existe una amplia jurisprudencia constitucional, que sintetiza la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 3, afirmando que la competencia del art. 149.1.30 CE “comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor)”. Fdto 3 STC 201/2013, de 5 de diciembre.

<sup>5</sup> UM/006/15; UM/062/14; UM/059/14; UM/034/14; UM/028/14.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en sus informes, también ha señalado que la reserva de actividades profesionales debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la LGUM e incluir a todos los profesionales capacitados según los conocimientos técnicos para su desempeño.

De conformidad con el criterio expuesto, y sin perjuicio de lo señalado respecto de los ingenieros técnicos en telecomunicación, la competencia técnica no la otorga exclusivamente la posesión de los títulos universitarios que incluyen en su currículo asignaturas relacionadas con el diseño y ejecución de instalaciones eléctricas. Esta reserva de actividad constituiría una restricción de acceso a una actividad económica proscrita por la LGUM. Dicha competencia puede alcanzarse al margen de los estudios universitarios de grado reglados, por ejemplo, mediante estudios de postgrado sobre la materia.

#### **II.4) Análisis desde punto de vista de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado**

El artículo 5 LGUM se refiere a los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes en los siguientes términos:

*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.*

El citado artículo 3.11 de la Ley 17/2009 prevé como “razones imperiosas 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.*

No obstante, tanto el artículo 17.1.a) LGUM, en materia de autorizaciones, como el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios, restringen las razones de interés general a cuatro cuando se trata de la exigencia de una autorización 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.*

Según se ha expuesto, esta Comisión considera que la actuación del Gobierno de las Islas Baleares podría vulnerar los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación a los que se refiere la LGUM. Ello es así porque la restricción en que consiste la reserva de actividad derivada de la interpretación que defiende debería haberse motivado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las enumeradas, sin que la norma justifique la limitación, pese a que la norma que desarrolla se refiere al “técnico competente” en términos genéricos y que, incluso, esa competencia ha sido reconocida por el Tribunal Supremo.

De la misma manera, también debería haberse razonado su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en su caso, y justificar la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En todo caso, y aunque hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado realizar una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas y optar por vincularla a la capacitación técnica del profesional para la realización de los proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión.

### **III. CONCLUSIONES**

**1º-** A juicio de esta Comisión, y de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la interpretación del Gobierno de las Islas Baleares sobre la competencia profesional para elaborar proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

**2º.-** Dicha restricción debería haberse motivado 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, también 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.

**3º.-** No habiéndose acreditado ni la necesidad ni la proporcionalidad de dicha exigencia, debe ésta considerarse contraria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

**4º.-** Las anteriores conclusiones se alcanzan sin perjuicio de que la actuación de la administración contradice el criterio sentado por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 21 de diciembre de 2010 y de la normativa que esta sentencia interpreta.