

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/065/24 TC - NAVES MATERIAS PRIMAS Y ENVASES PLÁSTICOS
CÓRDOBA

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de diciembre de 2024

1. ANTECEDENTES

1. El 28 de octubre de 2024, el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS (**COIAA**) informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (**SECUM**) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (**LGUM**). El COIAA amplió la información mediante escrito de 28 de noviembre de 2024.
2. El 29 de octubre de 2024 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (**CNMC**) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.

3. El 5 de diciembre de 2024 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. El COIAA detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM del requerimiento de subsanación del Servicio de Planeamiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Córdoba (**GMU**) de 8 de agosto de 2024, con referencia al expediente 4.1.12 3/2024 -HELP 2024/43429- relacionado con la presentación del 'Proyecto de actuación para construcción de nave almacén de materias primas y envases plásticos para productos alimenticios' redactado y firmado por un ingeniero agrónomo colegiado del COIAA.
5. En dicho requerimiento, el GMU señala lo siguiente:

“En el presente proyecto de actuación, los usos pretendidos son industriales, y además tiene por objeto incorporar datos relevantes de las edificaciones industriales existentes, tales como descripción de la geometría del edificio, volumen, superficies útiles y construidas, accesos y evacuación, descripción general de los parámetros que determinan las previsiones técnicas a considerar en el proyecto respecto al sistema estructural (cimentación, estructura portante y estructura horizontal), el sistema de compartimentación, el sistema envolvente, el sistema de acabados, el sistema de acondicionamiento ambiental y el de servicios, etc.

Por todo lo expuesto el técnico habilitante deberá ser arquitecto. Respecto al ingeniero, debería tener cualificación para realizar edificaciones industriales. El ingeniero agrónomo no tiene esta cualificación, ya que su plan de estudios no incluye edificaciones industriales complejas, por lo que no sería competente.

Conclusión: el Proyecto de Actuación debe ir suscrito por técnico competente, en este supuesto Arquitecto.” (subrayado añadido)

6. Se apoya para ello en un informe emitido con posterioridad al mencionado requerimiento emitido por el Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba (**COACo**) a solicitud del propio GMU que indica que:

“De la documentación remitida se depende claramente que el Proyecto de Actuación objeto del informe emitido por la Gerencia Municipal de Urbanismo es el primer paso para posibilitar, en su caso, la construcción de una edificación con uso industrial de los incluidos en el artículo 2.1.b) de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, en este caso para almacenamiento de materias primas y envases plásticos para productos alimenticios, es decir que dicha edificación entendemos que no estaría vinculada a una instalación agropecuaria, por lo que, según lo dispuesto en los artículos 10 y 12 del mismo texto legal, la titulación

académica y profesional habilitante para la redacción del Proyecto y la Dirección de Obra, con carácter general, será la de Ingeniero, Ingeniero Técnico o Arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas, especialidad y competencia que en el caso que nos ocupa entendemos queda fuera de las de un Ingeniero Agrónomo." (subrayado añadido)

7. El COIAA considera que negar la competencia profesional de un ingeniero agrónomo para la redacción y firma del proyecto de actuación referido supone un grave perjuicio al colectivo de ingenieros agrónomos al limitar de forma injusta, arbitraria e inmotivada el ámbito de actuación profesional de los ingenieros agrónomos contrariamente a la normativa y a la jurisprudencia aplicable al caso, imponiendo barreras de acceso al mercado y al desarrollo del ejercicio profesional de los mismos sin atender a las competencias reales adquiridas, vulnerando con ello el principio de libertad con idoneidad profundamente asentado en la doctrina jurisprudencial.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

8. La actividad económica consistente en la redacción de proyectos de obras e intervenciones en el ámbito de la edificación está incluida en el ámbito de aplicación definido en el artículo 2 de la LGUM.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

9. En primer lugar, debe señalarse que la exclusión de los ingenieros agrónomos para la redacción y firma de proyectos como el de referencia, relativo a una instalación industrial dedicada a la fabricación de plásticos de envasado de industria alimentaria, constituye un límite al acceso y ejercicio de dicha actividad por parte de dicho cuerpo de ingenieros que podría infringir el principio de libertad de acceso con idoneidad que preside la doctrina del Tribunal Supremo en relación con las reservas de actividad¹.
10. Al respecto, cabe recordar que dicho principio sigue plenamente vigente como criterio limitativo de la reserva de actividad, si bien no es absoluto y cuenta con

¹ Por todas, véase la STS de 22 de diciembre de 2016 (Rec. 177/2013).

una serie de matizaciones y límites -esto es, que las reservas de actividad tengan que ver con proyectos de edificación residencial y asimilables² o cuando se trate de determinar el uso principal de una edificación³-, supuestos que no resultan de aplicación al caso objeto de la reclamación.

11. Por su parte, para que el límite descrito se ajuste al principio de necesidad y proporcionalidad se ha de justificar por la Administración que lo impone -en este caso el GMU-, ex art. 5 LGUM, de forma tal que sea 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 sea proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, como podría ser, en el presente caso, la seguridad pública.
12. Examinado el requerimiento impugnado sobre la base de las anteriores premisas, se observa que la exigencia de subsanación que a través de ella se formaliza por el GMU se fundamenta en que los ingenieros agrónomos no tienen la cualificación suficiente, *“ya que su plan de estudios no incluye edificaciones industriales complejas”*, motivo por lo que no son competentes para la redacción de este tipo de proyectos. Contrariamente, el COIAA alega que el plan de estudios que reciben los ingenieros agrónomos otorga *“sobrada formación y capacitación para la redacción de un Proyecto [como el de referencia]”* desarrollando en su reclamación todas las áreas del conocimiento y asignaturas que engloba el mismo.
13. Asimismo, consta en el expediente un informe del COACo que se limita a confirmar el punto de vista del GMU, al entender que al no estar vinculado el Proyecto de Obra a una instalación agropecuaria, los ingenieros agrónomos no ostentan la titulación académica y profesional habilitante para su redacción.
14. Sobre la redacción de este tipo de proyectos (naves agrícolas y agroindustriales), tanto esta Comisión en sus informes UM/013/21 de 10 de marzo de 2021, UM/093/21 de 03 de noviembre de 2021 y UM/092/21 de 17 de noviembre de 2021, como la SECUM en su Informe 28/21008 de 15 de abril de 2021, se han pronunciado en contra de la existencia de reserva profesional y a favor de la aplicación del principio de “libertad con idoneidad”.

² Entre otras, SSTS de 13 de diciembre de 2021 (Rec. 4486/2019); de 18 de enero de 2022 (Rec. 3674/2019); de 14 de marzo de 2022 (Rec. 3671/2019); de 14 de marzo de 22 (Rec. 1082/2021).

³ Véase, por ejemplo, informe UM/082/22 NAVE ALMACEN OSUNA.

En virtud de lo expuesto, **se concluye que sería preferible que el GMU justificase con mayor abundamiento la limitación impuesta a los ingenieros agrónomos y la reserva de actividad a favor de los arquitectos con base en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y con el respectivo análisis pormenorizado de los planes de estudio relevantes de los ingenieros agrónomos**, pues en caso contrario podría concurrir en un obstáculo o barrera relacionados con la aplicación de la LGUM.