

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

UM/038/25 CONTRATACIÓN PÚBLICA. INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL. SS CASTELLÓ/CASTELLÓN.

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de septiembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 02 de septiembre de 2025, se 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).
2. El 03 de septiembre de 2025 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 día 23 de septiembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la reserva profesional contenida en los apartados 8.3.C) y 8.3.D) del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) correspondientes a la licitación del contrato del servicio técnico de control y supervisión del mantenimiento, instalaciones, trámites administrativos y cumplimiento normativo-legal de los centros, locales y edificios de la dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) de Castelló/Castellón, con seguimiento de los contratos, inventarios, elaboración de informes y presupuestos para obras y reparaciones (expediente 2025/120028¹).
5. Por un lado, en el apartado 8.3.C) del citado pliego, relativo a la “habilitación empresarial o profesional” se prevé que:

“Por resultar exigible para la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, los licitadores deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional siguiente:

Habilitación profesional como Ingeniero Industrial o Arquitecto. La persona habilitada actuará como responsable del contrato, conforme a lo establecido en la cláusula 4.1 del PPT, deberá acreditar su inscripción en el Colegio oficial de Ingenieros Industriales o Arquitectos y acreditar una experiencia mínima de 5 años y experiencia demostrable en gestión y supervisión de instalaciones y su mantenimiento.

6. Por otro lado, en el apartado 8.3.D) del pliego, relativo a la “concreción de las condiciones de solvencia y adscripción de medios” se señala que:

La empresa dedicará al presente contrato al menos un Ingeniero Industrial o Arquitecto, siendo en todo caso, el que sirvió para cumplir la habilitación exigida en la presente licitación, que ejercerá las funciones de responsable del contrato y nombrará a un responsable de la gestión del contrato, en los términos establecidos en el PPT y concretamente en la cláusula 4.1 del mismo.

1

https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/DcqxC0AgEADQD2q4qSVwcGjMaCpd4tKjrk5zEKG_z_HBAwcbuISVTyz8JpRmG4iycHqGQAVFaBf2XNC3ACs4cBzGKmc_ag-6ltnbSXpzi_HcFa0U5Bj1D6Hz8VMI/.

7. Asimismo, en la cláusula primera del pliego de prescripciones técnicas (PPT) referente al objeto del contrato, se reitera que:

La habilitación requerida para participar en la licitación es la de ingeniero industrial o arquitecto, pero durante la ejecución del contrato deberá aportarse cualquier otra exigible para el riguroso cumplimiento de la ley, vigente o que entre en vigor durante la ejecución del contrato, de lo cual deberá darse cuenta al responsable del mismo. Todo ello debido a que en el ejercicio de este servicio de asesoría técnica pueden requerirse otros perfiles profesionales.

8. La informante señala que la reserva profesional contenida en los pliegos contractuales excluye injustificadamente a otros profesionales también competentes en la materia, como los ingenieros técnicos industriales y, por ello, vulneraría los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.
9. El contrato fue adjudicado el 04 de junio de 2025 y formalizado el 27 de agosto de 2025².

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

10. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios técnicos está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
11. Por otro lado, con relación a la prestación de servicios de naturaleza técnica y la aplicación de la LGUM, la Audiencia Nacional³ y el Tribunal Supremo⁴ se han

2

https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/DcqxCoAgEADQD2q4qSVwcGjMaCpd4tKjrk5zEKG_z_HBAwcbulSVTyZ8JpRmG4iycHqGQAVFaBf2XNC3ACs4cBzGKmC_ag-6ltnbSXpzi_HcFa0U5Bj1D6Hz8VMI/.

³ 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).

⁴ 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

pronunciado en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

12. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “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”, manifestándose también que “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”.
13. Respecto al principio de “libertad con idoneidad” de los profesionales técnicos intervinientes, ha de indicarse que este principio preside la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias técnicas, y, además, ha sido confirmado en diversas sentencias⁵. Así se ha indicado, entre otros, en el anterior informe UM/044/22 de 24 de mayo de 2022⁶.
14. En materia de licitaciones de contratos de asesoramiento técnico a las Administraciones Públicas, esta Comisión ha dictado los informes UM/010/20 de 11 de marzo de 2020⁷ y UM/012/24 de 20 de febrero de 2024⁸. En ambos la CNMC ha señalado que, aunque “hubiera 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 y experiencia de cada profesional”. No obstante, la SECUM ha indicado que podrían existir excepciones justificadas de reserva profesional en los supuestos en que las tareas concretas del objeto del contrato licitado requiriesen

2470/2019) y núm. 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020), la Sentencia núm.364/2023 de 21 de marzo de 2023 (RC 7722/2021) y la Sentencia núm. 1144/2023 de 18 de septiembre de 2023 (RC 8142/2021).

⁵ Entre ellas, las sentencias de 22 de diciembre de 2011 (RC 1022/2009), 20 de febrero de 2012 (RC 2208/2010) y 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013). Y en el Fundamento Sexto de la STS de 20 de febrero de 2012 se mencionan también las SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 (asunto 31/87) y 16 de septiembre de 1999 (asunto 27/98).

⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04422>.

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um01020>.

⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/um01224>.

los conocimientos de una titulación concreta⁹. Y el Tribunal Supremo, en la Sentencia 1132/2024 de 26 de junio de 2024 (RC 2682/2022), ha declarado que cuando el contrato licitado incluya *“funciones de asesoramiento y consultoría que versan sobre garantizar la seguridad de las personas, control de la seguridad de las edificaciones, comprobación si concurre el agotamiento generalizado de los elementos estructurales de una edificación, garantizar la seguridad de una edificación ruinosa, redactar proyectos de edificaciones en sede de ejecución subsidiaria, informes preceptivos de supervisión de proyectos de obra, elaboración de instrumentos de planeamiento”*, se hallaría justificada la reserva profesional a favor de un arquitecto superior.

15. Por su parte, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha declarado que la exigencia de una determinada titulación constituye una discrecionalidad técnica del órgano de contratación, disponiendo dicho órgano de margen para decidir cuál deba ser la citada titulación idónea, siempre que dicha exigencia esté convenientemente justificada atendiendo al objeto del contrato, no vulnere el ordenamiento jurídico en materia de atribuciones profesionales y no pueda tacharse de arbitraria¹⁰.
16. En este **supuesto concreto**, la cuestión fundamental es determinar si la reserva profesional exclusiva a favor de arquitectos e ingenieros industriales está justificada en el objeto del contrato y es proporcionada, o si, por lo contrario, resulta innecesaria y desproporcionada.
17. Por un lado, de acuerdo con el artículo 1.1 del PCAP, constituye el objeto del contrato *“la prestación del servicio técnico de control y supervisión del mantenimiento, instalaciones, trámites administrativos y cumplimiento normativo-legal de los centros, locales y edificios, con seguimiento de los contratos, inventarios, elaboración de informes y presupuestos para obras y reparaciones”*, según las especificaciones definidas en el PPT.
18. Por otro lado, en la cláusula 4.1 del PPT se declara que *“el responsable del contrato será la persona que cumpla la habilitación requerida en la cláusula 8.3.D*

⁹ (...) considerando que para la realización de determinadas tareas concretas pueden ser necesarias capacidades, conocimientos o competencias técnicas que sólo sean obtenidos a través de la titulación de Arquitecto superior. Véase la página 14 del Informe SECUM 26/20001 de 29 de enero de 2020, publicado el 11 de febrero de 2020 (https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/26_0209_CONTRATACION_PUBLICA_-_Servicios_de_asesoramiento_urbanistico_O_Savinao.aspx).

¹⁰ Véanse, entre otras, las Resoluciones 1221/2020 de 13 de noviembre de 2020 (Recurso núm. 858/2020), 837/2024 de 4 de julio de 2024 (Recurso núm. 713/2024) y 453/2025 de 27 de marzo de 2025 (Recurso núm.214/2025).

del PCAP (ingeniero industrial o arquitecto), *quien deberá estar presente como mínimo en las visitas mínimas y en las reuniones mensuales*". En la cláusula tercera (condiciones específicas) se concretan las prestaciones del contrato, agrupadas, principalmente en tres categorías: 1ª) control, supervisión y seguimiento de los contratos de mantenimiento 2ª) asesoramiento técnico en trámites administrativos y el cumplimiento normativo-legal de las instalaciones y edificios de la Administración contratante y 3ª) realización de informes, informes valorados, dictámenes, presupuestos, designación de facultativo y verificación de edificios. Dentro de la cláusula 3.2.2 del PPT se prevé la *"elaboración y actualización de planos de arquitectura e ingeniería de los edificios y centros comprendidos en el objeto del contrato"*. Y en la cláusula 3.3.1 se encomienda al contratista la *"obtención de licencias de obras, actividades, primera ocupación y funcionamiento de los edificios"*.

19. En materia de inspecciones técnicas de edificaciones de uso residencial o asimilado (como, en este caso, el administrativo), el Tribunal Supremo¹¹, en aplicación de la LGUM, ha venido declarando la existencia de una reserva profesional a favor de arquitectos y de arquitectos técnicos, basada en razones imperiosas de interés general, excluyéndose a otros profesionales titulados (ingenieros e ingenieros técnicos)¹².
20. En este caso, dadas las características de la prestación de los servicios objeto del contrato, no cabría descartar que estemos ante un servicio análogo al de la inspección técnica de edificios que, según se ha señalado, debería estar prestado por un arquitecto o arquitecto técnico.
21. De lo contrario, y de acuerdo con el principio de libertad de ejercicio con idoneidad de capacidad profesional (*"libertad con idoneidad"*) establecido por el

¹¹ Entre otras, en las SSTs 324/2022 de 14 de marzo de 2022 (RC 2470/2019), 356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020) y 364/2023 de 21 de marzo de 2023 (RC 7722/2021)

¹² Fundamento Tercero de la STS 364/2023 de 21 de marzo de 2023 (RC 7722/2021): *Por ello, reiterando la doctrina fijada en las sentencias antes reseñadas procede afirmar que los artículos 3, 10.2 a), 12.3 a) y 13.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, deben interpretarse en el sentido de que establecen una reserva competencial de actividad para la emisión de los informes de inspección técnica de edificios en favor de los arquitectos y aparejadores y arquitectos técnicos, que se revela compatible con las exigencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuanto cabe apreciar que concurre una razón imperiosa de interés general vinculada a la seguridad de las personas, que justifica la restricción al ejercicio de esta actividad por otros profesionales, en los términos del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

Tribunal Supremo¹³, en este caso concreto el ayuntamiento debería haber justificado de manera más concreta el motivo por el que reserva la prestación del servicio del contrato a titulaciones superiores de Ingeniero Industrial o Arquitecto y no a otras titulaciones técnicas, como las de Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico Industrial, objeto de la reclamación.

¹³ Así, en la Sentencia de 17 de octubre de 2012 (RC 271/2011) se dice que “*en defecto de restricción legislativa o de exclusiva capacitación técnica en beneficio de una sola profesión rige el principio de la concurrencia competencial para el ejercicio de una determinada atribución entre las profesiones habilitadas para ello en su normativa específica*”. También cabe citar las posteriores SSTs 1756/2017 de 16 de noviembre de 2017 (RC 2343/2015 2343/2015) y 818/2023 de 19 de junio de 2023 (RC 7458/2020).