

Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas

1. ANTECEDENTES

En fecha 14 de julio de 2010 se recibió en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) un escrito remitido por el Consejo Superior de Ingenieros de Minas en el cual se relataban una serie de actuaciones administrativas recurrentes susceptibles, a su entender, de restringir la libre competencia al limitar el ámbito de actuación de los Ingenieros de Minas. En concreto, se cuestionaba la negativa de determinadas Administraciones autonómicas a autorizar proyectos energéticos que no hubieran sido firmados por Ingenieros Industriales.

En relación con este tipo de actuaciones, el Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas señalaba en primer término que las normas sectoriales que regulan los proyectos energéticos no exigían la concreta titulación de Ingeniería Industrial para que los técnicos competentes puedan suscribir dichos proyectos. En segundo lugar, apoyaba su argumentación en el hecho de que la normativa vigente equipara la cualificación de los Ingenieros Industriales y de los Ingenieros de Minas en relación con dichos proyectos. Por último, el escrito se refería a la formación equivalente de Ingenieros Industriales e Ingenieros de Minas a este respecto.

En consecuencia, el Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas ha solicitado formalmente a la Dirección de Promoción de la CNC que lleve a cabo las pertinentes actuaciones ante los órganos de gobierno de todas las Comunidades Autónomas con la finalidad de que éstas supriman las prácticas restrictivas señaladas, dejando abiertas las competencias profesionales en materia energética, en igualdad de condiciones, a Ingenieros Industriales e Ingenieros de Minas.

El presente informe analiza la procedencia de la negativa de las Administraciones Públicas a autorizar proyectos energéticos que no hayan sido firmados por Ingenieros Industriales, y formula determinadas recomendaciones. A este respecto, el artículo 26 de la LDC afirma que la CNC promoverá la existencia de una competencia efectiva en los mercados, y más en concreto *“dirigirá a las Administraciones Públicas propuestas para la modificación o supresión de las restricciones a la competencia efectiva*

derivadas de su actuación, así como, en su caso, las demás medidas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados.”

2. ANÁLISIS DE COMPETENCIA DE LA NEGATIVA A ACEPTAR PROYECTOS DE INSTALACIONES ENERGÉTICAS FIRMADOS POR INGENIEROS DE MINAS

A la hora de determinar si las Administraciones Públicas con sus actuaciones pueden obstaculizar el nivel de competencia existente en el mercado, es habitual proceder a través de un análisis que se articula en tres etapas: identificación de la restricción, justificación en base a su necesidad y proporcionalidad, y en su caso, posibles alternativas menos restrictivas de la competencia. Dicho esquema ha sido presentado en la “*Guía para la elaboración de memorias de competencia*” publicada por la CNC en 2009¹, en la que se proporciona a las Administraciones Públicas la metodología adecuada para que evalúen por sí mismas si con sus actuaciones pueden dañar el nivel de competencia existente en el mercado.

La primera etapa consiste en la identificación de todos aquellos aspectos de la actuación considerada que puedan afectar de forma negativa a las condiciones de competencia en los mercados relacionados con dicha actuación administrativa. Posteriormente, en caso de que se identifique una restricción a la competencia, se debe proceder a analizar la justificación de la misma, evaluando en primer lugar si la restricción resulta necesaria en atención al objetivo que se persigue y, en caso de quedar acreditada dicha necesidad, si es proporcional al perjuicio causado por la restricción. Por último, en el caso en que la restricción sea necesaria y proporcionada, se debe analizar la posible existencia de otras alternativas de actuación que garanticen la consecución del objetivo perseguido resultando, sin embargo, menos restrictivas de la competencia. Esta misma metodología es la que se ha utilizado para analizar el caso que nos ocupa.

2.1 Existencia de restricción de la competencia

La normativa vigente establece la obligación de que determinadas instalaciones de producción, transporte y distribución de energía se sometan a una autorización administrativa, que será otorgada o bien por la Administración General del Estado (AGE) o bien por las Comunidades Autónomas. En este sentido, el artículo 2.2.a) de la Ley 54/1997 señala que esta competencia corresponderá a la AGE cuando se trate de

¹ La *Guía para la elaboración de memorias de competencia* se encuentra disponible en la página web de la CNC.

“autorizar las instalaciones eléctricas de generación de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, las de transporte secundario y distribución que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, y todas las instalaciones de transporte primario”, correspondiendo el otorgamiento del resto de las autorizaciones a la Administración autonómica. Estas autorizaciones administrativas se encuentran justificadas por razones de seguridad y de protección medioambiental. . Para obtener dichas autorizaciones es necesaria la presentación previa a la correspondiente Administración de un proyecto de ejecución que deberá ir firmado por un “técnico competente”.

Como se detalla más adelante, a pesar de que la normativa vigente no parece exigir que estos proyectos de ejecución sean firmados por un colectivo concreto, en la práctica algunas Administraciones autonómicas se niegan a autorizar proyectos energéticos que no hayan sido firmados por Ingenieros Industriales. Esta situación implica la **creación de hecho en algunas Comunidades Autónomas de una reserva de actividad en favor del colectivo de Ingenieros Industriales**, en la medida en que se excluye a otros posibles profesionales igualmente capacitados para la firma de proyectos de ejecución de instalaciones energéticas.

A este respecto, resulta oportuno recordar la posición crítica que la CNC, así como su predecesor el Tribunal de Defensa de la Competencia, han mantenido en relación con situaciones que puedan generar una reserva de actividad en favor de determinados colectivos, por sus efectos sobre la libre competencia, al establecer limitaciones en la oferta de servicios en el mercado, que sólo bajo excepcionales circunstancias podrían estar justificadas. Ya en el año 1992, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, en su *“Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España”*, argumentaba que la exigencia de una titulación profesional determinada para el ejercicio de ciertos oficios o actividades representaba una limitación al derecho de la libertad de empresa, que lógicamente reduce la competencia al restringir el número de posibles oferentes, y que sólo podría estar justificada en la medida en que la protección de los usuarios de los servicios afectados aconsejara prohibir el ejercicio de la actividad a quien no tuviera los conocimientos especializados pertinentes.

Más recientemente, en 2008 se publicó por la CNC el *“Informe sobre el Sector de Servicios profesionales y los Colegios Profesionales”*, donde se profundizaba en la crítica a la creación de reservas de actividad, definidas como aquellas prácticas o actuaciones que conducen a que determinados mercados o actividades profesionales queden reservados a los profesionales que cumplan determinados requisitos de

acceso, quedando totalmente cerrados al resto. Igualmente es preciso destacar la posición crítica que la CNC ha mantenido en relación con la normativa que regula la actividad de los Procuradores de los Tribunales, en la medida en que consagra una reserva de actividad en su favor no siempre justificada².

De acuerdo con estos antecedentes, puede decirse que la exigencia de una determinada titulación para el ejercicio de una actividad, como sucede en este caso, en el que la Administración exige que los proyectos de instalaciones energéticas sean firmados por Ingenieros Industriales, **constituye una barrera al acceso a dicha actividad, que limita a una parte de los posibles participantes el ejercicio de su actividad en un determinado mercado para privilegiar a otros.** Esta medida da lugar a una situación similar a la que se produciría si se otorgaran derechos exclusivos a determinados profesionales, restringiendo a la vez la capacidad de algunos otros para ofrecer sus servicios. El resultado que se produce es una limitación en el número y variedad de operadores en el mercado, con los posibles efectos que ello puede generar sobre los precios y la calidad de estos servicios.

2.2 Análisis de la justificación de la restricción

La competencia efectiva en los mercados es una exigencia que tiene su base en la propia Constitución Española, que en su artículo 38 configura la libertad de empresa como un derecho que debe ser garantizado y promovido por los poderes públicos. Por ello, las restricciones a la competencia, en caso de existir, deben estar amparadas por la presencia de fallos de mercado, o bien de razones de interés general, que justifiquen los posibles efectos perniciosos sobre el mercado que dicha restricción supone. De esta forma, una vez identificada la restricción a la competencia es preciso evaluar su necesidad y proporcionalidad. Es decir, sería necesario justificar la existencia de una relación de causalidad entre el objetivo que se pretenda conseguir, y el instrumento que se utiliza para su logro. En el caso que nos ocupa, ello requiere la existencia de un nexo causal entre el objetivo final de la restricción, posiblemente razones de seguridad, y la exigencia de que la firma de los proyectos presentados para obtener la autorización corresponda exclusivamente al colectivo de Ingenieros Industriales, que es el instrumento utilizado.

² A este respecto, se recomienda la consulta del citado *Informe sobre el Sector de Servicios Profesionales y los Colegios Profesionales* y del *Informe sobre las Restricciones a la Competencia en la Normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales*. Ambos documentos se encuentran disponibles en la página web de la CNC.

Ausencia de base legal

Con carácter previo a analizar las posibles justificaciones a la restricción a la competencia en cuestión, corresponde analizar si en la normativa vigente existe algún precepto legal que pueda amparar la negativa a autorizar proyectos energéticos que no hayan sido firmados por Ingenieros Industriales.

A este respecto, conviene señalar que la *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico*, no contiene ninguna referencia a la titulación necesaria para la realización de este tipo de actividades. Por su parte, en el *Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica*, tan sólo se establecen dos menciones a los titulados que deben intervenir en materia energética. La primera, en el artículo 132, se refiere a la necesidad de que el acta de puesta en servicio correspondiente a la autorización de la explotación deberá ir suscrita por un “*técnico facultativo competente*”. Igualmente, en el artículo 163 de este mismo Real Decreto, relativo a las revisiones periódicas, se establece que las instalaciones deberán ser revisadas por “*técnicos titulados, libremente designados por el titular de la instalación*”.

En la normativa que regula las autorizaciones que se conceden por las Comunidades Autónomas, tampoco parece exigirse ninguna titulación concreta para la firma de proyectos energéticos. Al igual que en el caso de la normativa estatal, en la autonómica se utilizan exclusivamente términos como “*técnico competente*” y “*técnico facultativo competente*” al referirse a los facultados para la firma de los proyectos de instalaciones energéticas.

La normativa sectorial no contiene pues ningún precepto que otorgue facultades exclusivas a los Ingenieros Industriales en la firma de proyectos energéticos. Es más, la normativa vigente es incluso contraria a la exclusividad de los Ingenieros Industriales en este ámbito. En concreto, el *Decreto de 10 de marzo de 1934, de delimitación de atribuciones de Ingenieros de Minas*, cuyas disposiciones continúan vigentes, establece en su artículo 1 que “cuando se trate de trabajos particulares, **los Ingenieros de Minas y los Industriales continuarán gozando de la plenitud de su libertad e independencia para el ejercicio de sus actividades profesionales, con inclusión de las relativas a firmar proyectos, comprendidos los que deban presentarse a la Administración Pública, desempeñar cargos técnicos y dirigir explotaciones de los grupos de industrias e instalaciones accesorias pertenecientes a la jurisdicción de ambos cuerpos.** Este derecho recíproco deberá ser escrupulosamente respetado, y la Administración Pública velará por su cumplimiento”.

para hacer efectiva en toda su integridad la libre elección de su personal técnico por las empresas privadas". Este artículo ha sido interpretado por la jurisprudencia en el sentido de otorgar similares capacidades a los Ingenieros de Minas e Ingenieros Industriales para el desarrollo de determinadas actividades y, en particular, para la firma de proyectos energéticos³.

En definitiva, **no existe en la normativa sectorial de Estado o de las Comunidades Autónomas ninguna reserva legal o reglamentaria que atribuya con exclusividad a una determinada rama de la ingeniería la competencia para redactar, firmar, ejecutar o dirigir proyectos de instalación energética**, sino que únicamente se exige la naturaleza de técnico competente o titulado competente para poder realizar este tipo de actividades.

Ausencia de justificación objetiva

Además de esta ausencia de amparo legal de la restricción en cuestión, que queda acreditada, tampoco parece existir una justificación objetiva a la necesidad de que los proyectos energéticos sean firmados exclusivamente por Ingenieros Industriales, puesto que, **desde el punto de vista técnico, otros ingenieros están igualmente capacitados para ello**.

En este sentido, habría que atender a las concretas competencias que se adquieren en los planes de estudio de Ingenieros de Minas para dilucidar si éstos están capacitados para la firma de proyectos energéticos. Esta facultad resulta clara si atendemos a la *Orden CIN 310/2009, 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 Minas*, que, entre las competencias que deben adquirirse en el plan de estudios, señala específicamente la *"capacidad para planificar y gestionar recursos energéticos, incluyendo generación, transporte, distribución y utilización"*. Esta facultad se ve igualmente corroborada por la jurisprudencia, que ha reconocido a los

³ Véanse, por ejemplo, las siguientes sentencias: Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1998; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de noviembre de 2009; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 5 de noviembre de 2009; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de marzo de 2009; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 26 de noviembre de 2008; Sentencia del Juzgado de lo C-A de Valencia de 15 de abril de 2008; Sentencia del Juzgado de lo C-A de Valencia de 2 de abril de 2007; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 8 de junio de 2005; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 11 de mayo de 2001; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de abril de 2000.

Ingenieros de Minas competencia para la firma de proyectos energéticos en atención a la capacitación que adquieren a través de los Planes de Estudio que han estado vigentes hasta la actualidad⁴.

Esta es, por lo demás, la posición general que el Tribunal Supremo ha expresado en casos similares, mostrándose contrario al monopolio competencial en favor de una determinada profesión técnica superior. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado que **la competencia de cada rama de la Ingeniería depende de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma**, permitiendo la realización de la actividad de que se trate a toda profesión titulada que otorgue el nivel de conocimientos técnicos necesarios para llevarla a cabo⁵. En consecuencia, las Administraciones Públicas están obligadas a examinar las competencias profesionales con que cuentan los Ingenieros de Minas para comprobar si éstas son suficientes para firmar proyectos energéticos. Este criterio resulta claro si se atiende a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha afirmado en repetidas ocasiones que *“la mayor especialización de una determinada profesión no es una razón que por sí misma determine la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada”*⁶.

Por lo tanto, se considera que la restricción a la competencia consistente en no permitir a los Ingenieros de Minas firmar proyectos energéticos resulta injustificada por innecesaria, puesto que no existe un nexo causal que ligue el objetivo perseguido con el instrumento en cuestión. Si lo que persigue dicha restricción es asegurar, con carácter previo, la adecuada garantía técnica en el diseño del proyecto, por las implicaciones que el mismo pueda tener sobre la seguridad pública, la defensa del medio ambiente, o cualquier otro interés general digno de cobertura, se considera que dicha protección se puede conseguir exactamente en los mismos términos si se permite a los Ingenieros de Minas la firma de dichos proyectos.

Adicionalmente, la actuación analizada parece ir en contra de la filosofía y principios que inspiran la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* (la llamada *Ley Paraguas*), que busca eliminar

⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de noviembre de 2004.

⁵ Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1976, 29 de marzo de 1982, 22 de junio de 1983, 17 de enero de 1984, 11 de junio de 1984, 1 de abril de 1985, 26 de enero de 1987, 11 de febrero de 1997 y 4 de mayo de 2004,

⁶ Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de abril de 1985 y de 19 de diciembre de 1996.

las posibles limitaciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. En particular, el art. 11 de dicha Ley establece que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no deberá supeditar dicho acceso o ejercicio a, entre otros criterios, *“requisitos distintos de los exigidos para el acceso a las profesiones reguladas, contemplados en la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que reserven el acceso a una actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad”*. Este último sería precisamente el caso en cuestión, teniendo en cuenta que no se trata en esta ocasión de normas reguladoras del acceso a la actividad, sino de actuaciones administrativas en relación con dicho acceso. La titulación de Ingeniero de Minas reconoce a su tenedor, como consecuencia de la superación del plan de estudios correspondiente, la capacidad de planificar y gestionar proyectos energéticos. En consecuencia, no se les puede restringir dicha posibilidad mediante la negativa a aceptar los proyectos de esta naturaleza que vengas firmados por técnicos con dicha titulación.

3. VALORACIÓN

La no aceptación por determinadas Administraciones autonómicas de los proyectos de instalaciones energéticas firmados por Ingenieros de Minas ha generado claramente un impacto negativo sobre la competencia, en la medida en que contribuye a que en ciertas partes del territorio español pueda instituirse una reserva de actividad en favor de los Ingenieros Industriales para la firma de dichos proyectos. .

La exigencia de una titulación para el ejercicio de una actividad constituye una barrera al ejercicio de la misma, restringiendo a determinados participantes la posibilidad de operar en un determinado mercado. Los efectos de esta medida son comparables a los causados en una situación en la que se otorgaran derechos exclusivos a determinados profesionales, eliminando así la posibilidad de los demás de ofrecer sus servicios. La consecuencia es una limitación en el número y variedad de operadores en el mercado, con los posibles efectos que ello puede generar sobre los precios de estos servicios.

Dicha exigencia puede estar justificada si, por motivos de interés general, la naturaleza de la actividad aconseja prohibir su ejercicio a quienes no hayan demostrado disponer de unos conocimientos especializados adecuados. Sin embargo, este argumento pierde fuerza cuando los conocimientos especializados exigidos no son imprescindibles, no son exclusivos de la titulación a favor de la cual se establece la reserva de actividad, o no están en relación directa con la actividad a ejercer.

En el caso que nos ocupa, ni la normativa existente ni la jurisprudencia han establecido que los Ingenieros Industriales dispongan de unos conocimientos especializados suficientemente diferentes a los de los Ingenieros de Minas como para otorgarles, en perjuicio de estos últimos, un monopolio competencial en la firma de proyectos energéticos. Más bien al contrario, tanto la normativa vigente como los pronunciamientos de los Tribunales aportan un fundamento jurídico a la posición de la CNC contraria al establecimiento de reservas de actividad que resulten injustificadas. Parece claro que aquellas Comunidades Autónomas que introducen trabas a la actuación del colectivo de Ingenieros de Minas están limitando con su actuación el número y variedad de operadores que realizan la actividad de firma de proyectos, generando así un efecto negativo sobre la competencia que puede materializarse, *caeteris paribus*, en mayores precios de los que resultarían en caso de que se permitiera la actividad de todos los operadores facultados para competir en el mercado. Estos mayores precios implican unos mayores costes para los destinatarios de los proyectos en cuestión, con el consiguiente perjuicio para la economía de la respectiva Comunidad Autónoma, y en definitiva, para el bienestar de los ciudadanos.

Esta práctica contraviene además el espíritu y la letra de la normativa vigente sobre facultades atribuidas a los Ingenieros de Minas, y de la Ley Paraguas, que prohíbe supeditar el acceso a las actividades de servicios al cumplimiento de requisitos que reserven dicho acceso a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad y sean distintos de los exigidos para el acceso a las profesiones reguladas.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La negativa por parte de determinadas Administraciones Públicas a autorizar proyectos energéticos que no hayan sido firmados por Ingenieros Industriales está generando una reserva de actividad, que constituye un serio obstáculo a la competencia, con los consiguientes efectos negativos sobre los usuarios de dichos servicios y, por consiguiente, el bienestar de los ciudadanos, y cuya necesidad no está suficientemente justificada.

En consecuencia, **se considera oportuno trasladar a las Administraciones Públicas competentes para autorizar dichos proyectos las siguientes recomendaciones:**

- 1) **El criterio adecuado con el que la Administración debe valorar la capacidad de un profesional para la firma de proyectos energéticos es su competencia técnica, debidamente acreditada.** De acuerdo con la normativa

vigente, el colectivo de Ingenieros de Minas goza de la capacidad necesaria para la planificación, realización y gestión de proyectos de instalaciones energéticas. La jurisprudencia ha reconocido así mismo la capacitación de dicho colectivo para firmar los proyectos energéticos.

- 2) En consecuencia, **se solicita a aquellos órganos de Administración autonómica que tienen encomendada la autorización de proyectos energéticos, que cesen en todas aquellos comportamientos que por acción, omisión o vía de hecho, restringen la capacidad de firma de proyectos de instalaciones energéticas exclusivamente al colectivo de Ingenieros Industriales, y que reconozcan esta misma facultad a los Ingenieros de Minas en idénticos términos en que la vienen reconociendo a los Ingenieros Industriales.**

Madrid, 24 de noviembre de 2010