

**INFORME DE 03 DE FEBRERO DE 2017 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA NO CONCESIÓN POR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL CARNÉ PROFESIONAL EN INSTALACIONES TÉRMICAS DE EDIFICIOS A UN INGENIERO TÉCNICO EN ELECTRICIDAD (UM/023/17).**

**I. ANTECEDENTES**

En fecha 20 de enero de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación presentada por un ingeniero técnico en electricidad, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), contra un acuerdo del Jefe del Servicio Territorial de Industria y Energía de la Generalitat Valenciana de fecha 15 de diciembre de 2016 (en adelante, Acuerdo de 15.12.2016) por el que se le deniega la concesión del carné profesional en instalaciones térmicas de edificios.

A juicio del reclamante la denegación resultaría contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

La reclamación fue remitida a esta Comisión por la SECUM en fecha 23 de enero de 2017 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5 LGUM.

**II. CONSIDERACIONES**

**II.1) Consideraciones previas sobre las reservas de actividad.**

**II.1.1.- Valoración general sobre las llamadas reservas de actividad en la prestación de servicios profesionales a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de anteriores informes emitidos por esta Comisión.**

Con carácter general, a juicio de esta Comisión, la exigencia de determinados requisitos formativos como criterio de cualificación para el ejercicio de una actividad profesional o el acceso a una profesión regulada o titulada es una restricción a la competencia que, no obstante, podría estar justificada por razones de interés general. Ahora bien, debe evitarse incurrir en la infundada restricción que consiste en excluir del ejercicio de una actividad a profesionales con capacitación técnica suficiente para el ejercicio de dicha actividad.

Este riesgo puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones académicas concretas. En su lugar, esta Comisión considera que es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de criterios de necesidad y proporcionalidad, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones.

Lo anterior es especialmente importante si se tiene en cuenta que, como ya se advertía en el Informe de la Comisión Nacional de Competencia (CNC) de 18 de abril de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la Transposición de la Directiva de Servicios<sup>1</sup>, el Proceso de Bolonia “*ha dado lugar a la desaparición del “catálogo de titulaciones”, lo que abre las puertas para la innovación en la creación de nuevos títulos universitarios*”.

Con ello, señalaba esta Comisión, “*se corre el riesgo de que las nuevas titulaciones que se creen, incentivadas por el Proceso de Bolonia, se encuentren con mercados acotados y reservas de actividad para otras titulaciones, lo cual puede tener básicamente dos efectos. El primero sería el retraimiento de las Universidades a la hora de proponer nuevas titulaciones, por considerar que éstas pudieran tener mayores problemas en el mercado laboral. El segundo efecto, más importante desde el punto de vista de la competencia, sería que las nuevas titulaciones buscaran su propia reserva de actividad y se fueran constituyendo así múltiples mercados acotados cada vez más reducidos, lo que afectaría negativamente a la competencia en los servicios profesionales.*”

De esta manera, para esta Comisión, las reservas de actividades profesionales actúan como barrera de entrada y limitan el número y la variedad de operadores en el mercado. Protegen al colectivo favorecido frente a la competencia de muchos otros operadores capacitados para realizar esas funciones y generan múltiples efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

En segundo lugar, las reservas de actividad reducen los incentivos de los operadores para aumentar su eficiencia, contribuyen a que existan ineficiencias productivas y dinámicas –en términos de innovación–, obstaculizan la aparición de nuevos modelos de negocio adaptados a la demanda y reducen la variedad y la elección para los consumidores.

En tercer lugar, las reservas de actividad, al restringir el ejercicio de actividades a ciertas profesiones, impiden que determinados operadores puedan aprovechar economías de alcance y de escala, lo que generaría ganancias de eficiencia y productividad. Al impedir que estos otros operadores puedan mejorar su eficiencia, el efecto adicional de la medida es aumentar el coste de estos operadores rivales de los profesionales con la titulación reservada y obstaculizar su capacidad de competir con ellos en otros mercados de la economía.

La excesiva fragmentación de funciones entre profesiones reduce el tamaño del mercado al determinar de forma artificial el rango de servicios que pueden ser provistos por cada profesional. Esta excesiva atomización en la provisión de servicios genera ineficiencias para los clientes que los demandan como

---

<sup>1</sup> Véase texto completo del Informe CNC de 18 de abril de 2012 en: [https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf).

*input* intermedio ya que éstos tienen que recurrir a múltiples proveedores en lugar de a uno solo.

Finalmente, la reserva de actividad limita la movilidad de los profesionales. En el ámbito europeo, el marco normativo comunitario establece mecanismos para el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales entre los Estados Miembros. La reserva de actividad en favor de profesionales con una titulación académica determinada constituye un obstáculo a la libre circulación de los profesionales entre los Estados miembros e impide el correcto funcionamiento del Mercado interior en la provisión de servicios transfronterizos, especialmente entre Estados miembros en los que el servicio profesional está regulado y aquéllos en los que no lo está.

En atención a los argumentos arriba expuestos, en los anteriores Informes de esta Comisión de referencia UM/028/14<sup>2</sup> y UM/034/14<sup>3</sup> o en el antes señalado Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia, de 18 de abril de 2012, se efectúa una referencia crítica a las reservas de actividad existentes, especialmente (aunque no de forma exclusiva) entre arquitectos e ingenieros en el sector de la edificación.

En este sentido, a juicio de la CNC, únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones imperiosas de interés general y siempre que se trate de una medida proporcionada a la razón invocada y al interés público que se pretende proteger. En caso de fijarse reservas profesionales, deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a cuantas titulaciones acrediten un nivel adecuado de suficiencia técnica.

Esta concepción, reiterada en el Informe CNC de Proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>4</sup> (cuya tramitación quedó paralizada en abril de 2015) está en consonancia con la postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), señalada en distintas sentencias, entre otras, en las SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-](#)

---

<sup>2</sup> Informe de 5 de septiembre de 2014, sobre sendas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/028/14).

<https://www.cnmc.es/expedientes/um02814>.

<sup>3</sup> Informe de 19 de agosto de 2014, 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, por la publicación en la web del Colegio de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante de un anuncio relativo a la falta de habilitación de los ingenieros técnicos industriales para expedir certificados de habitabilidad (UM/034/14).

<https://www.cnmc.es/node/345710>

<sup>4</sup> IPN 110/13, véase página 25.

[31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)) y de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)). Concretamente, en el apartado 37 de la última sentencia citada, el TJUE declara que:

*Conforme a reiterada jurisprudencia, de esta disposición del Tratado se deriva que el Estado miembro en el que se solicite autorización para ejercer una profesión, cuyo acceso esté supeditado, con arreglo a la normativa nacional, a la posesión de un título o de una cualificación profesional, debe tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por dichos títulos y los conocimientos y capacitación exigidos por las disposiciones nacionales (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 16, y de 14 de septiembre de 2000, Hocsman, C-238/98, Rec. p. I-6623, apartado 23).*

Recientemente, el Tribunal Supremo también ha aplicado estos mismos criterios en su Sentencia nº 2765/2016 de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) al señalar que, en la acreditación de los profesionales habilitados para suscribir certificados de eficiencia energética deberá tenerse en cuenta “*la titulación, la formación, la exigencia y la complejidad del proceso de certificación*”, sin reconocer la exclusividad a favor de una titulación técnica en concreto.

### **II.1.2.- Consideraciones relativas a las llamadas profesiones reguladas.**

Sin perjuicio de la posible falta de competencia de las comunidades autónomas para establecer profesiones tituladas, extremo que no es objeto del presente informe, debe partirse de la idea de que, a juicio de esta Comisión, la existencia de profesiones tituladas constituye una barrera a la entrada y al libre ejercicio de las profesiones, tal y como señaló la Comisión Nacional de Competencia en su Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales. En las recomendaciones de dicho informe se incluye la de romper la unión automática de la profesión y del título, sin perjuicio de que en algunos casos exista una razón interés general que lo justifique, lo que debiera constituir en cualquier caso una situación excepcional.

En idéntico sentido, esta Comisión, mediante informes emitidos en el marco de procedimientos tramitados al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, ha reiterado que debería evitarse vincular una reserva de actividad justificada a una titulación o a titulaciones concretas, optando por relacionarla con la capacitación técnica del profesional<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Concretamente, esta Comisión ha aplicado esta doctrina a: redacción de proyectos de naves industriales (Informe [UM/069/15](#) de 18 de noviembre de 2015); expedición de certificaciones técnicas para la obtención de licencias de segunda ocupación (véanse informes [UM/054/16](#) de 13 de mayo de 2016, [UM/063/16](#) de 15 de junio de 2016 y [UM/069/16](#) de 28 de junio de 2016); elaboración de Informes de Evaluación o Inspección Técnica de Edificaciones/ITES (véanse informes [UM/080/15](#), de 30 de noviembre, [UM/055/16](#) y [UM/119/16](#) de 3 de octubre de 2016); redacción de estudios de seguridad y salud (informe [UM/079/14](#), de 9 de enero de 2015); redacción de proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión (informe [UM/015/16](#), de 11 de febrero de 2016); redacción de proyectos para la construcción de piscinas (informe [UM/033/16](#) de 28 de marzo de 2016); realización de tasaciones periciales

Cuando la actuación de la autoridad competente crea la reserva profesional, rechazando la intervención del técnico facultado pero que no dispone de la titulación exigida, se incurre en una infracción de las libertades económicas garantizadas en la LGUM, y en concreto, en una vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad.

## **II.2) Normativa estatal aplicable en materia de instalaciones térmicas de edificios.**

El artículo 41 del Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios aprobado mediante Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio (RITE) prevé que:

- 1. El carné profesional en instalaciones térmicas de edificios es el documento mediante el cual la Administración reconoce a la persona física titular del mismo la capacidad técnica para desempeñar las actividades de instalación y mantenimiento de las instalaciones térmicas de edificios, identificándolo ante terceros para ejercer su profesión en el ámbito de este RITE.*
- 2. Este carné profesional no capacita, por sí solo, para la realización de dicha actividad, sino que la misma debe ser ejercida en el seno de una empresa instaladora o mantenedora en instalaciones térmicas.*
- 3. El carné profesional se concederá, con carácter individual, a todas las personas que cumplan los requisitos que se señalan en el artículo 42 y será expedido por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.*
- 4. El órgano competente de la Comunidad Autónoma llevará un registro con los carnés profesionales concedidos.*
- 5. El carné profesional tendrá validez en toda España, según lo establecido en el artículo 13.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.*
- 6. El incumplimiento de las disposiciones reguladas por este RITE por parte de los titulares del carné profesional, dará lugar a la incoación del oportuno expediente administrativo.*

Y, por su parte, el artículo 42 RITE añade que:

- 1. Para obtener el carné profesional de instalaciones térmicas en edificios, las personas físicas deben acreditar, ante la Comunidad Autónoma donde radique el interesado, las siguientes condiciones:*
  - a) Ser mayor de edad.*

---

contradictorias de inmuebles en procedimientos de gestión tributaria (Informe UM/066/16 de 27 de junio de 2016); redacción y dirección de proyectos de acondicionamiento de locales comerciales (Informe [UM/074/16](#) de 1 de julio de 2016) o de reforma de oficinas bancarias (Informe [UM/045/15](#) de 31 de agosto de 2015); y al ejercicio de la profesión de “agente rehabilitador” de edificaciones (informe [UM/034/16](#) de 31 de marzo de 2016).

*b) Tener los conocimientos teóricos y prácticos sobre instalaciones térmicas en edificios.*

*b.1 Se entenderá que poseen dichos conocimientos las personas que acrediten alguna de las siguientes situaciones:*

*a) Disponer de un título de formación profesional o de un certificado de profesionalidad incluido en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales cuyo ámbito competencial coincida con las materias objeto del Reglamento.*

*b) Tener reconocida una competencia profesional adquirida por experiencia laboral, de acuerdo con lo estipulado en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de Reconocimiento de las Competencias Profesionales Adquiridas por Experiencia Laboral, en las materias objeto del Reglamento.*

*c) Poseer una certificación otorgada por entidad acreditada para la certificación de personas, según lo establecido en el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, que incluya como mínimo los contenidos de este Reglamento.*

*b.2. Los solicitantes del carné que no puedan acreditar las situaciones exigidas en el apartado b.1, deben justificar haber recibido y superado:*

*b.2.1. Un curso teórico y práctico de conocimientos básicos y otro sobre conocimientos específicos en instalaciones térmicas de edificios, impartido por una entidad reconocida por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con la duración y el contenido indicados en los apartados 3.1 y 3.2 del apéndice 3.*

*b.2.2. Acreditar una experiencia laboral de, al menos, tres años en una empresa instaladora o mantenedora como técnico.*

*c) Haber superado un examen ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, sobre conocimiento de este RITE.*

*2. Podrán obtener directamente el carné profesional, mediante solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma y sin tener que cumplir el requisito del apartado c), por el procedimiento que dicho órgano establezca, los solicitantes que estén en posesión del título oficial de formación profesional o de un certificado de profesionalidad incluido en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales cuyo contenido formativo cubra las materias objeto del Reglamento o tengan reconocida una competencia profesional adquirida por experiencia laboral, de acuerdo con lo estipulado en el Real Decreto 1224/2009 o posean una certificación otorgada por entidad acreditada para la certificación de personas, según lo establecido en el Real Decreto 2200/1995 que acredite dichos conocimientos de manera explícita.*

**3. Los técnicos que dispongan de un título universitario cuyo plan de estudios cubra las materias objeto del Reglamento, podrán obtener directamente el carné, mediante solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma y sin tener que cumplir los requisitos enumerados**

***en los apartados b) y c), bastando con la presentación de una copia compulsada del título académico.***

De las páginas 3 a 4 de la reclamación presentada se desprende que el interesado solicitó en su día el otorgamiento del carné de instalaciones térmicas con base al apartado 3 del artículo 42 RITE, esto es, mediante presentación de una copia compulsada de su título de ingeniero técnico en electricidad.

Debe señalarse que, a diferencia del “reconocimiento automático” pretendido por el reclamante en la página 2 de su escrito<sup>6</sup>, el artículo 42.3 RITE exige el cotejo del plan de estudios de cada solicitante con las competencias técnicas específicas necesarias para realizar instalaciones térmicas de edificios.

En caso de otorgamiento del carné de instalaciones térmicas por parte de una Comunidad Autónoma, el profesional podrá actuar en todo el territorio estatal, según lo previsto en el artículo 13.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria:

*Las comunicaciones o declaraciones responsables que se realicen en una determinada Comunidad Autónoma serán válidas, sin que puedan imponerse requisitos o condiciones adicionales, para el ejercicio de la actividad en todo el territorio español.*

### **II.3) Normativa autonómica valenciana.**

La Comunitat Valenciana no ha desarrollado el apartado 3 del artículo 42 RITE sino únicamente el apartado 2 del citado precepto, mediante Resolución de 25 de febrero de 2008<sup>7</sup>. Por ello, en el ámbito valenciano, deberemos atenernos al contenido del artículo 42 RITE transcrito anteriormente en este informe.

Tanto la Junta de Andalucía, en el artículo 3 de la Resolución de 9 de abril de 2008<sup>8</sup> como la Junta de Castilla y León, en el artículo 1.2 de la Resolución de 21 de octubre de 2011<sup>9</sup> han declarado que quienes acrediten estar en posesión del título de ingeniero técnico industrial o de ingeniero industrial en sus

---

<sup>6</sup> “(..) para el caso de los ingenieros técnicos industriales, que las personas con esta titulación, sea cual sea su especialidad, pueden solicitar la concesión y expedición directa del título del certificado de habilitado en instalaciones térmicas de edificios”.

<sup>7</sup> DO Comunitat Valenciana nº 5719 de 07.03.2008.

<sup>8</sup> BO Junta de Andalucía nº 89 de 06.05.2008.

<sup>9</sup> Resolución de 21 de octubre de 2011, de la Dirección General de Industria e Innovación Tecnológica, por la que se establecen los procedimientos para la obtención de los carnés profesionales en instalaciones térmicas en edificios, regulados en el R.D. 1027/2007, Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, modificado por el R.D. 249/2010, por el que se adaptan determinadas disposiciones en materia de energía y minas a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. BO Castilla y León nº 238, de 13.12.2011.

diferentes especialidades, podrán obtener directamente el carné bastando con la presentación de una copia compulsada del título académico.

No obstante, en Cataluña, la Instrucción 7/2012<sup>10</sup>, de 12 de junio, de la Dirección General de Energía, Minas y Seguridad Industrial de la Generalitat recuerda que la exención de examen de conocimientos para los titulados universitarios exige que su plan de estudios cubra expresamente las materias objeto del RITE sobre instalaciones térmicas.

Y en el caso del País Vasco, en la Orden de 10 de abril de 2006 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo<sup>11</sup> a los titulados en ingeniería técnica industrial, ingeniería industrial y arquitectura se les exige, para obtener el carné profesional de instalaciones térmicas en edificios, la superación de pruebas de aptitud tras realizar un curso específico con una duración mínima de 80 horas sobre la materia<sup>12</sup>.

#### **II.4) Normativa europea sectorial.**

El RITE supuso la trasposición de la Directiva 2002/91/CE, posteriormente sustituida por la vigente Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios.

En el Considerando 29 de la Directiva 2010/31/UE se dice que los instaladores son una de las claves para que la aplicación de esta Directiva tenga éxito, debiendo haber un número adecuado de ellos con el nivel de cualificación apropiado para la instalación e integración de las tecnologías necesarias en materia de eficiencia energética y energía procedente de fuentes renovables.

Y el Considerando 30 de la Directiva 2010/31/UE se remite a la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales por lo que respecta al reconocimiento mutuo de expertos profesionales.

#### **II.5) Análisis del asunto desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y del artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

El artículo 5 LGUM prevé que:

---

<sup>10</sup> <http://canalempresa.gencat.cat/permalink/5bbe6c1f-73f7-11e4-a49e-cbfd07b69f1e>.

<sup>11</sup> BOPV nº 90 de 15.05.2006.

<sup>12</sup> El programa mínimo incluye el diseño de instalaciones eficientes de calefacción y climatización, así como el diseño de instalaciones eficientes con energías renovables (solar térmica, biomasa, geotérmica) e inspección y dictamen de instalaciones térmicas (eficiencia energética y seguridad).

*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.*

En la misma línea, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) señala que:

*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.*

De los preceptos transcritos se desprende que la exigencia de requisitos concretos de “*cualificación profesional*” para el desarrollo de una actividad (en este caso, para actuar como profesional en el diseño e inspección de instalaciones térmicas en edificios) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad, entendiendo por tal la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”.

Por ello, debería evitarse vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales actuantes. En caso contrario, las autoridades competentes estarían imponiendo un límite a las garantías de las libertades económicas innecesario e injustificado.

En cuanto a la necesidad de la restricción, ésta debe 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.

En todo caso, y aunque concurriera alguna razón imperiosa de interés general, debe evitarse establecer una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, con exclusión de todas las demás, y en su lugar, optar por vincularla a la capacitación técnica del profesional en cuestión.

En este supuesto:

- a) Existen dos razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 que justifican el establecimiento de restricciones al acceso de la profesión de instalaciones térmicas en edificios: proteger la seguridad y salud de los consumidores así como el medio ambiente. Dichas razones se desprenden directamente del artículo 1 del RITE<sup>13</sup>: de un lado, garantizar la seguridad de los destinatarios del servicio (protección de usuarios) y, de otro, garantizar la eficiencia energética de las instalaciones térmicas (protección medioambiental).
- b) La normativa sectorial (artículo 42 RITE) no establece una reserva a favor de una titulación o titulaciones concretas. Por el contrario, permite la obtención del carné profesional y, por lo tanto, el reconocimiento de la cualificación profesional, por varias vías, a saber:
- La posesión de la correspondiente titulación académica.
  - La obtención del certificado de profesionalidad.
  - El reconocimiento de la competencia profesional adquirida por la experiencia laboral.
  - La certificación otorgada por una entidad acreditada.
  - La superación de un curso y la acreditación de una experiencia laboral de al menos tres años.

En otras palabras, tanto el mecanismo “directo” (apartados 2 y 3 del artículo 42) como el “indirecto” (apartado 1 del artículo 42) del RITE cumplen con los criterios fijados por el Tribunal de Justicia de la UE en las anteriormente citadas SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)) y de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)), al:

- No contener una reserva a favor de una sola titulación en exclusiva.
- Analizar concretamente el contenido de la titulación, las aptitudes y la experiencia de los solicitantes interesados en obtener el carné profesional en relación con las competencias técnicas concretas exigidas en el ámbito de las instalaciones térmicas en edificios.

En el caso específico aquí analizado, el reclamante ha optado por el mecanismo directo del apartado 3 del artículo 42 RITE, analizándose en el acto cuestionado el contenido del plan de estudios técnico cursado por el interesado para determinar su específica adecuación a las competencias sobre instalaciones térmicas en edificios.

Concretamente, en el acuerdo del Jefe del Servicio Territorial de Industria y Energía de la Generalitat Valenciana de fecha 15 de diciembre de 2016 (en

---

<sup>13</sup> *El Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, en adelante RITE, tiene por objeto establecer las exigencias de eficiencia energética y seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios destinadas a atender la demanda de bienestar e higiene de las personas, durante su diseño y dimensionado, ejecución, mantenimiento y uso, así como determinar los procedimientos que permitan acreditar su cumplimiento.*

adelante, Acuerdo de 15.12.2016) por el que se le deniega la concesión del carné profesional en instalaciones térmicas de edificios se dice claramente que las asignaturas cursadas en el grado de ingeniero técnico en electricidad impartido por la Universidad de Cádiz no se incluyen conocimientos específicos relativos a instalaciones térmicas en edificios.

En la misma línea del acuerdo de 15 de diciembre de 2016, en la Sentencia del TSJ Illes Balears nº 691/2008 (rec.848/2006) de 27 de noviembre de 2008 se analizó la denegación a un ingeniero de minas del carné profesional de instalaciones térmicas en edificaciones. El Tribunal confirmó la denegación, argumentando en su Fundamento Cuarto la necesidad de que tanto las materias objeto del plan de estudios del título o grado académico así como la propia actividad y experiencia profesionales del solicitante debían estar en consonancia con la materia objeto de solicitud (instalaciones térmicas en edificaciones).

Finalmente, si el reclamante deseaba que hubiera sido tenida en cuenta su experiencia profesional para compensar sus insuficientes conocimientos teóricos, podía haber utilizado los mecanismos de reconocimiento previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 42 del RITE y en la línea de la STJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09)<sup>14</sup>, debiendo haber invocado y acreditado dicha experiencia profesional en el procedimiento administrativo pertinente.

### III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

**Primero.-** El artículo 42 del Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios aprobado mediante Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio (RITE) no contiene una reserva profesional a favor de una sola titulación en exclusiva, estableciendo mecanismos directos e indirectos de análisis de la titulación, aptitudes y la experiencia de los solicitantes interesados en obtener el carné profesional en relación con las competencias técnicas concretas exigidas en el ámbito de las instalaciones térmicas en edificios.

**Segundo.-** El Acuerdo del Jefe del Servicio Territorial de Industria y Energía de la Generalitat Valenciana de fecha 15 de diciembre de 2016 por el que se le deniega a un ingeniero técnico en electricidad la concesión del carné profesional en instalaciones térmicas de edificios previsto en el artículo 41 RITE no resulta contrario al artículo 5 LGUM, puesto que:

---

<sup>14</sup> *Una autoridad nacional encargada del reconocimiento de cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro está obligada, en virtud de los artículos 39 CE y 43 CE, a tomar en consideración, a la hora de fijar eventuales medidas compensatorias dirigidas a cubrir diferencias esenciales entre la formación seguida por un solicitante y la formación exigida en el Estado miembro de acogida, toda experiencia práctica que pueda compensar, total o parcialmente, dichas diferencias.*

- a) Justifica la denegación de la concesión directa del carné profesional (apartado 3 del artículo 42 RITE) en una comparación del plan de estudios de la titulación del reclamante con las competencias técnicas exigidas por el RITE, teniendo en cuenta los conocimientos técnicos del interesado, en línea con las SSTJUE de 22 de enero de 2002 (C-31/00), 7 de octubre de 2004 (C-255/01) y de 8 de mayo de 2008 (C-39/07).
- b) Ante la posible falta de suficientes conocimientos teóricos sobre la materia, el interesado podía haber acreditado y hecho valer su experiencia profesional, en la línea de la STJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09), a través de los mecanismos de concesión del carné profesional previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 42 RITE.