
INFORME 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, CON REFERENCIA A LA EXCLUSIÓN DE LOS INGENIEROS EN AUTOMÁTICA Y ELECTRÓNICA INDUSTRIAL DE LOS PROFESIONALES HABILITADOS PARA EXPEDIR CERTIFICACIONES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EDIFICIOS POR PARTE DEL REAL DECRETO 390/2021, DE 1 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO BÁSICO PARA LA CERTIFICACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LOS EDIFICIOS

Expediente: UM/039/21

PLENO

Presidenta

D^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 14 de julio de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 3 de junio de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha planteado una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra la exclusión de los de los Ingenieros en automática y electrónica industrial de los profesionales habilitados para expedir certificaciones de eficiencia energética en edificios establecida en el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que

se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética en los edificios (BOE núm. 131 de 02 de junio de 2021¹).

A juicio del reclamante, la mencionada exclusión resulta contraria al artículo 5 LGUM, porque vulnera el principio de necesidad y proporcionalidad al no estar justificada en ninguna razón imperiosa de interés general ni guardar proporción alguna.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Valoración general sobre las llamadas reservas de actividad en la prestación de servicios profesionales y en el acceso a las profesiones reguladas.

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 constituye una restricción a la competencia que solo podría estar justificada por razones de interés general, como se establece en el artículo 5.1 LGUM.

Por ello 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.

A juicio de esta Comisión, las reservas de actividades profesionales actúan como barrera de entrada y limitan el número, la variedad de operadores y la libre concurrencia en el mercado, protegen a un colectivo frente a otros operadores capacitados y generan efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar, impidiendo que determinados operadores puedan aprovechar economías de escala, lo que generaría ganancias de productividad.

A su vez, 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 elección para los consumidores.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9176>.

Finalmente, la reserva de actividad limita la movilidad de los profesionales. En el ámbito europeo, el marco normativo de la Unión 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.

Como ha tenido ocasión de señalar esta Comisión anteriormente, debe evitarse vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas y optar por relacionarla con la capacitación técnica del profesional, de modo que cuando se crea una reserva profesional, rechazando la intervención de otro técnico facultado 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 proporcionalidad².

En este sentido, 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 y a su experiencia profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a cuantas titulaciones acrediten un nivel adecuado de suficiencia técnica.

Esta argumentación está en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se pone de manifiesto la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad o monopolio competencia³, añadiendo que la atribución de una actividad concreta a una profesión por motivos de su especificidad ha de ser valorada restrictivamente, pues frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad.

En esta misma línea se ha manifestado también la Audiencia Nacional⁴.

² La anterior doctrina ha sido aplicada por esta Comisión en multitud de informes. Cabe citar, entre los más recientes, el UM/048/18, sobre la suscripción de licencias de obras mayores, el UM/057/18, relativo a la suscripción de certificados técnicos para la obtención de licencias de primera ocupación, o el UM/04/19, sobre controversia entre arquitectos y arquitectos técnicos en materia de obras de adaptación.

³ Entre otras, sentencias de 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002); 31 de octubre de 2010 (casación 4476/1999); 21 de diciembre de 2010 (casación 1360/2008); 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) o 31 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006)

⁴ Por todas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (recurso 757/18)

Finalmente, señalar que, a nivel comunitario, el Tribunal de Justicia de la UE, también se ha manifestado contrario a las limitaciones basadas en reservas de actividad⁵.

II.2) Análisis de la normativa de aplicación.

II.2.1) Marco jurídico en materia de competencias, titulaciones y colegios profesionales.

En la actualidad sigue todavía vigente la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales (en adelante, LCP), al no haber prosperado el citado Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales.

El artículo 3.2 de la LCP dispone que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.

En cuanto a las competencias profesionales, el artículo 2 de la LCP señala que “el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable”.

II.2.2) Alcance de la reserva de actividad en el ámbito de la edificación.

En lo que se refiere al marco regulador en materia de edificación, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), prevé en su artículo 10.2 que cuando el proyecto técnico tenga por objeto la construcción de edificios para, entre otros usos, el residencial, el arquitecto será el único profesional habilitado para realizarlo⁶.

La LOE opta por reservar las actividades más complejas del proceso edificativo (las que requieren proyecto de edificación) a los profesionales de la arquitectura

⁵ Por todas, Sentencia del TJUE de 7 de octubre de 2004 (C-255/01), en la que resolvió lo siguiente que, “[...] El artículo 11 de la Directiva 84/253 permite a un Estadomembro de acogida autorizar, para el ejercicio de la actividad de control legal de los documentos contables, a los profesionales que ya hayan sido autorizados en otro Estado miembro, sin exigirles que superen un examen de aptitud profesional, cuando las autoridades competentes del Estado miembro de acogida consideren que sus cualificaciones son equivalentes a las exigidas por su legislación nacional, conforme a dicha Directiva”.

⁶ Concretamente se efectúa una remisión a los usos indicados en el artículo 2.1.a) LOE, esto es, para los usos administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

cuando se trata de edificios con determinados usos, como el residencial. En concreto, la LOE exige proyecto para las siguientes obras:

- a) *Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*

- b) *Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*

- c) *Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.*

De la lectura conjunta de los artículos 2 y 10.2.a) de la LOE se desprende la existencia de una reserva legal a favor de los profesionales de la arquitectura para suscribir proyectos de nueva planta o bien de modificación sustancial o sobre obras que afecten edificios protegidos (p.ej. por razones histórico-artísticas), siempre que dichos proyectos se refieran a edificaciones destinadas a determinados usos (uso sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente o cultural).

Fuera de estos casos legalmente tasados de reserva profesional, debe prevalecer siempre el principio de “libertad con idoneidad” del profesional técnico interviniente, principio que preside la doctrina del Tribunal Supremo, entre otras, en las anteriormente citadas Sentencias nº 2765/2016 de 22 de diciembre de 2016 (Recurso 177/2013) y nº 1756/2017 de 16 de noviembre de 2017 (RC 2343/2015).

Debe señalarse que la expedición de certificaciones energéticas no está prevista ni regulada específicamente en la LOE, por lo que las competencias técnicas para dicha expedición no solo no deberían incluirse en la reserva legal favorable a los profesionales de la arquitectura sino que tampoco deberían reservarse exclusivamente a profesionales asociados a los proyectos constructivos de la LOE (arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos) y, en cambio, deberían abrirse también a otros titulados y técnicos igualmente competentes para ello (p.ej. y entre otros, los graduados en ciencias físicas).

Así, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de marzo de 2021 (rec. 10/2019), por la que se estima el recurso para la garantía de la unidad de mercado presentado por la CNMC contra el artículo 8 del Decreto 25/2019, de 2 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Edificio en Castilla-La Mancha, se anuló la regulación de dicho Informe que efectuaba una mera remisión a los técnicos competentes de la LOE.

II.2.3) Informe IPN/CNMC/007/20⁷ de 06 de mayo de 2020 de la CNMC sobre el Proyecto del actual Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Ha de indicarse que esta Comisión ha tenido ya ocasión de pronunciarse acerca de la restricción objeto del presente informe al analizar el proyecto de del actual RD 390/2021. En concreto, con fecha 06 de mayo de 2020, el Consejo de la CNMC aprobó el informe IPN/CNMC/007/20⁸ sobre el Proyecto del actual RD 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

En la página 11 del IPN/CNMC/007/20, esta Comisión ya declaró que:

Por tanto, el Proyecto de Real Decreto no cambia la situación vigente, según la cual los técnicos competentes solo pueden ser arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos. En este sentido, el PRD mantiene una regulación restrictiva para el acceso a la actividad.

Por ello, en las conclusiones del citado informe (pág.19) se señala que:

*Que la regulación de la **habilitación profesional** de las figuras del **técnico competente**, el **técnico ayudante**, el **auditor energético** y el **proveedor de servicios energéticos** no se vinculen a titulaciones concretas, sino a la capacitación técnica del profesional.*

II.2.4) Regulación de las competencias para expedir certificación energética en el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

La definición de “técnico competente” para expedir certificaciones energéticas viene contenida en el artículo 2 letra u) del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, en los siguientes términos:

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00720>.

⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00720>.

Técnico que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de cualquiera de los proyectos de edificación o para la dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética. Asimismo, se consideran competentes los técnicos que estén en posesión de alguna titulación universitaria que cuente con la habilitación para el ejercicio de las profesiones reguladas descritas en este apartado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

A los efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser considerado técnico competente, se aceptarán los documentos procedentes de otro Estado miembro de los que se desprenda que se cumplen tales requisitos, en los términos previstos en el artículo 17.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Si se compara la redacción del transcrito artículo 2 letra u) del nuevo RD 390/2021 con el texto del anterior artículo 1.3.p) del ya derogado Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprobó el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, se observa que el citado artículo 1.3.p) preveía un mecanismo alternativo de ampliación de los profesionales habilitados, mediante orden ministerial.

*Técnico competente: técnico que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o **haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la orden prevista en la disposición adicional cuarta.***

En la citada disposición adicional cuarta del RD 235/2013 se decía lo siguiente:

Mediante Orden conjunta de los titulares de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Fomento, se determinarán las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir los certificados de eficiencia energética, así como los medios de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de certificación.

Sin embargo, en la práctica nunca se dictó dicha Orden, por lo que hasta el actual RD 390/2021, únicamente podían expedir certificaciones energéticas los

arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos con títulos asociados al proceso constructivo (LOE).

No obstante, a partir del RD 390/2021 también estarán legitimados para dicha expedición aquellos otros titulados técnicos cuya profesión se halle regulada, esto es, prevista en el Anexo I del Real Decreto 967/2014 de 21 de noviembre.

Entre los profesionales regulados se hallan entre otros, los ingenieros de minas, de montes o aeronáuticos. Sin embargo y paradójicamente, no se incluyen otros profesionales como los graduados o titulados en Ciencias Físicas pese a estar, a priori, también preparados en esta materia.

Por ello, para cubrir esta laguna, el legislador ha introducido en el RD 390/2021 una disposición final sexta específica titulada “Revisión de la figura del técnico competente” con la siguiente redacción:

En el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor del presente Real Decreto se llevará a cabo una modificación del mismo para adecuar la figura del técnico competente a un modelo basado en los conocimientos y las cualificaciones profesionales necesarias para la elaboración de los certificados de eficiencia energética.

Por último, indicar que la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios (cuya modificación es objeto de transposición mediante el RD 390/21), no prevé una reserva normativa a favor de determinadas profesiones o titulaciones para expedir este tipo de certificados.

II.2.5) Competencias de los ingenieros en automática y electrónica industrial.

Mediante Real Decreto 1400/1992, de 20 de noviembre, se estableció el título universitario oficial de Ingeniero en Automática y Electrónica Industrial y se aprobaron las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél.

Entre las materias troncales obligatorias del plan de estudio de esta nueva titulación se encuentran:

- **Electricidad** y Electrónica **Industrial. Máquinas y Accionamientos Eléctricos**. Electrónica de Potencia. Sistemas Electrónicos Industriales.
- Proyectos. Metodología, organización y gestión de proyectos.

Y en las áreas de conocimiento se incluye la “**Ingeniería Eléctrica**”.

No obstante, la titulación de “ingeniería en automática y electrónica industrial” no figura expresamente entre las titulaciones técnicas que habilitan para ejercer la profesión de ingeniero o ingeniero técnico, dentro del Anexo I del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre. Esto es, dicho de otra manera, esta titulación no figura reconocida expresamente como “profesión regulada”.

En este sentido, tal y como recordamos en nuestro reciente Informe UM/029/21 de 19 de mayo de 2021⁹, en el anterior Informe de la CNMC sobre los Estatutos Generales de los Colegios oficiales de graduados de la rama industrial de la ingeniería, ingenieros técnicos industriales y peritos industriales de España y de su Consejo General-IPN/CNMC/021/16¹⁰, esta Comisión ya señaló que:

*Se recomienda el replanteamiento de la consideración de la profesión de ingeniero técnico industrial como **profesión regulada**, la supresión de referencias a titulaciones concretas y la apertura a todo profesional con las competencias exigidas, independientemente de la titulación en cuestión. Se insta a la revisión de las reservas de actividad que pudieran estar vigentes conforme a los principios de regulación económica eficiente.*

II.3) Análisis del asunto desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 de la Ley 20/2013 (LGUM) y 4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a “cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”.

Por tanto, y siendo la actividad técnica de emitir certificaciones energéticas una actividad económica, le resulta de aplicación plena la LGUM.

En lo que se refiere al principio de necesidad y proporcionalidad, el artículo 5 de la LGUM los define de la siguiente manera:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su

⁹ Informe del Pleno del Consejo de 19 de mayo de 2021 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, con referencia a la negativa por parte de las comunidades autónomas de Madrid y Catalunya a reconocer a los ingenieros en automática y electrónica industrial la competencia de ejercer como proyectistas y directores de obras de instalaciones eléctricas de baja tensión

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02116>.

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 el mismo sentido se pronuncia el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

Y en el artículo 17 LGUM se prevé que:

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto 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.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

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, por remisión al

mismo del artículo 5 LGUM. El citado artículo 3.11 define “razón imperiosa de interés general” como:

*“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.”*

En este supuesto concreto, existe una razón imperiosa de interés general basada en la protección ambiental (lucha contra el cambio climático) que exige a la Administración Pública garantizar que los profesionales que expidan los certificados energéticos dispongan de los conocimientos y competencias necesarios para ello, tal y como figura en el considerando 3 de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Sin embargo, la exigencia de competencia técnica adecuada no significa reducir la habilitación profesional a determinadas titulaciones, sino que deben incluirse todos los profesionales capacitados para expedir dichas certificaciones, tal y como se recuerda en el informe IPN/CNMC/007/20¹¹, ya citado, sobre el Proyecto del actual RD 390/2021. Y ello tanto si dichas titulaciones técnicas están asociadas o no al proyecto constructivo (LOE) como si las mismas habilitan o no para el ejercicio de una profesión regulada.

De hecho, la necesidad de abrir la habilitación a todos los técnicos competentes para expedir este tipo de certificados viene reconocida expresamente por el legislador en la disposición final sexta específica del RD 390/2021 que, bajo el título “Revisión de la figura del técnico competente”, establece un plazo de 18 meses de adaptación, para adecuar dicha figura a un modelo basado en “los conocimientos y las cualificaciones profesionales necesarias”, esto es, no fundado en las concretas titulaciones indicadas en el artículo 2 letra u) del RD 390/2021.

¹¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00720>.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- 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 contenida en el artículo 2 letra u) del RD 390/2021 de que los profesionales que expidan certificaciones energéticas dispongan de una titulación asociada al proceso constructivo regulado en la LOE (arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos) o bien una titulación técnica cuya profesión se halle regulada, esto es, prevista en el Anexo I del Real Decreto 967/2014 de 21 de noviembre- constituye una restricción al acceso de la actividad económica en el sentido de los artículos 5 LGUM y 4 LRJSP.

2º.- Dicha regulación, aunque podría estar fundada en la razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre basada en la protección ambiental y lucha contra el cambio climático (razón indicada en el Considerando 3 de la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios), debería haber 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.

3º.- Las anteriores consideraciones contrarias a la reserva profesional en materia de certificaciones energéticas fueron puestas de manifiesto por esta Comisión en el informe IPN/CNMC/007/20¹² sobre el Proyecto del actual RD 390/2021. Y ello tanto si dicha reserva profesional está asociada al proyecto constructivo (LOE) como si dicha reserva está asociada a la existencia de una profesión regulada, según lo indicado también por esta Comisión en el IPN/CNMC/021/16¹³ y en el reciente informe UM/029/21 de 19 de mayo de 2021.

4º.- La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 10 de marzo de 2021 (rec. 10/2019), ha estimado el recurso para la garantía de la unidad de mercado presentado por la CNMC contra el artículo 8 del Decreto 25/2019, de 2 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Edificio en Castilla-La Mancha, anulando la regulación de dicho Informe que efectuaba una mera remisión a los técnicos competentes de la LOE.

5º.- Es más, la necesidad de abrir la habilitación a todos los técnicos competentes para expedir este tipo de certificados viene reconocida

¹² <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00720>.

¹³ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02116>.

expresamente por el legislador en la disposición final sexta específica del RD 390/2021 titulada “revisión de la figura del técnico competente”. En ella se prevé un plazo de 18 meses de adaptación, para adecuar dicha figura a un modelo basado en “los conocimientos y las cualificaciones profesionales necesarias”, esto es, no fundado en las concretas titulaciones indicadas en el artículo 2 letra u) del RD 390/2021.