



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DEFINE EL CONCEPTO DE TÉCNICO COMPETENTE COMO DIRECTOR Y RESPONSABLE DE LAS ACTIVIDADES DE CARÁCTER TÉCNICO PREVISTAS EN EL REAL DECRETO 264/2021, DE 13 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD PARA LAS PRESAS Y SUS EMBALSES Y SE ESTABLECE LA TITULACIÓN ACADÉMICA QUE HABILITA PARA SU DESEMPEÑO

IPN/CNMC/017/23

25 de julio de 2023

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PRD POR EL QUE SE DEFINE EL CONCEPTO DE TÉCNICO COMPETENTE COMO DIRECTOR Y RESPONSABLE DE LAS ACTIVIDADES DE CARÁCTER TÉCNICO PREVISTAS EN EL REAL DECRETO 264/2021, DE 13 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD PARA LAS PRESAS Y SUS EMBALSES Y SE ESTABLECE LA TITULACIÓN ACADÉMICA QUE HABILITA PARA SU DESEMPEÑO

Expediente: IPN/CNMC/017/23

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretaria del Consejo

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de julio de 2023.

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sobre el proyecto de Real Decreto (PRD) de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 8 de junio de 2023, en ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

En España, la planificación hidrológica para satisfacer la demanda de agua es una obligación legal. Las presas juegan un papel importante para alcanzar ese objetivo. En la actualidad, hay más de 1.200 grandes presas, con una capacidad aproximada de 56.000 hm³. De éstas, unas 450 son anteriores a 1960 y más de 100 ya existían en el año 1915.

Las presas y embalses se rigen por el texto refundido de la **Ley de Aguas**, aprobado por el [Real Decreto Legislativo 1/2001](#), de 20 de julio. El artículo 123 bis estipula que *“el Gobierno regulará mediante real decreto las condiciones esenciales de seguridad que deben cumplir las presas y embalses, estableciendo las obligaciones y responsabilidad de sus titulares, los procedimientos de control de la seguridad, y las funciones que corresponden a la Administración pública”*.

Este mandato se plasma en el [Real Decreto 9/2008](#), de 11 de enero, que introduce en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico el Título VII (artículos 356 a 368), dedicado a la seguridad de presas, embalses y balsas. En su artículo 364, obliga a establecer unas **Normas Técnicas de Seguridad** de presas y embalses.

Dichas Normas Técnicas de Seguridad han sido aprobadas por el [Real Decreto 264/2021](#), de 13 de abril. El citado Real Decreto 264/2021 encomienda al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la **realización de un estudio para determinar cuáles serán las titulaciones académicas que permitirán el desempeño de dichas actividades** (DA 2^a), que servirá de base para **establecer las titulaciones académicas que habilitan** para desempeñar cada una de las funciones de carácter técnico señaladas en las Normas Técnicas de Seguridad (DF 3^a).

La CNMC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la necesidad de culminar la reforma de la regulación de los colegios y servicios profesionales conforme a principios de regulación económica eficiente, cumpliendo el mandato legal de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. La CNMC ha recordado que la normativa de acceso y ejercicio a las profesiones debe centrar su objeto en los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio de cada actividad, de forma que todos los profesionales que reúnan la capacitación necesaria puedan desarrollarla, sea cual sea el título del que dispongan¹.

¹ Puede verse la posición de la CNMC al respecto, entre otros, en los siguientes documentos de referencia: [Informe sobre el sector de los servicios y los colegios profesionales, 2008](#), [Informe de 2012 sobre Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de servicios](#)

2. CONTENIDO

El PRD consta de un preámbulo, siete artículos y dos disposiciones finales.

- El artículo 1 establece el **objeto** de la norma, que es definir el concepto de técnico competente, sus funciones y responsabilidades, en relación con la dirección de las actividades establecidas en las Normas Técnicas de Seguridad de las Presas y Embalses (Real Decreto 264/2021) así como determinar la titulación o titulaciones académicas, que habilitan para desempeñar dichas funciones directivas de carácter técnico.
- El artículo 2 señala el **ámbito de aplicación**, que será todo el territorio nacional.
- El artículo 3 **define el concepto de técnico competente** como la persona que posee la titulación académica y la colegiación profesional habilitante para asumir la dirección de las actividades y funciones de carácter técnico necesarias para el cumplimiento de los requisitos y condiciones de seguridad exigidos en las distintas fases de la vida de la presa y su embalse, asumiendo la responsabilidad que dichas funciones conlleva.
- El artículo 4 establece las siguientes **reservas de actividades y funciones** atribuidas al técnico competente, recogidas en las Normas Técnicas de Seguridad I, II y III:
 - Elaboración y suscripción del estudio técnico para la justificación de la propuesta de clasificación de la presa (5.4 NTS I).
 - Participación en la elaboración y suscripción del Plan de Emergencia (11.1 NTS I).
 - Ejercicio del cargo de director/a del Plan de Emergencia (18.3 NTS I).
 - Suscripción del proyecto de construcción de la presa, que incluya los estudios técnicos exigidos en la NTS II (3.1 NTS II).

o el [Informe de 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales](#). Especialmente relacionados con el ámbito objeto del presente PRD puede consultarse el [IPN/CNMC/001/21](#) sobre el PRD por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento europeo y del Consejo, de 28 de junio, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. También relacionados con la actividad de ingeniería, puede consultarse el [INF/CNMC/039/2018](#) Proyecto de código ético y deontológico del colegio de ingenieros de caminos canales y puertos o el [IPN 100/13](#) sobre normas generales del registro de peritos de ingenieros de caminos, canales y puertos.

- Ejercicio del cargo de director/a de la puesta en carga de una presa (22.4 NTS II).
- Ejercicio del cargo de director/a de explotación (8.1 NTS III):
 - redactar el informe periódico de comportamiento (24.1 NTS III).
 - redactar el informe de la situación de la presa y el embalse en las revisiones extraordinarias (28.2 NTS III).
- El artículo 5 identifica las **titulaciones necesarias** para desempeñar las funciones del técnico competente.
 - Título Universitario Oficial de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, obtenido conforme al Real Decreto 1425/1991, de 30 de agosto.
 - Título de Máster Universitario de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos conforme la Orden CIN/309/2009 y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre.
 - En su defecto, título reconocido para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, según el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE; o título homologado al de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o al de Máster Universitario de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos según el Real Decreto 889/2022.
- El artículo 6 establece los **requisitos adicionales** para desempeñar las funciones definidas en el artículo 4 que son, además de poseer alguna de las titulaciones indicadas en el artículo 5, la acreditación de colegiación vigente en el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- El artículo 7 se refiere a la **responsabilidad civil** del técnico competente, el cual deberá responder de los daños que se causen derivados de su acción u omisión negligente siempre que quede acreditada su responsabilidad. La póliza deberá asegurar los daños que el técnico competente pueda producir a terceros como consecuencia de su actividad, hasta un importe de 300.000 euros.
- La disposición final primera recoge el amparo competencial del Estado para aprobar esta normativa y la disposición final segunda determina la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

La solicitud de informe recibida únicamente remite el PRD y el Estudio para determinar las titulaciones académicas que capacitan para desempeñar las funciones de carácter técnico referidas².

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

Las reservas de actividad profesional restringen el acceso al mercado y, al reducir la oferta de servicios profesionales, pueden afectar negativamente a su calidad y sus precios. Por ello, estas reservas solo son admisibles si respetan los principios de buena regulación económica (necesidad, proporcionalidad, y no discriminación). Esto ya estaba recogido en la normativa europea y nacional aplicables (Directiva 2006/123 CE de Servicios, Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado, Ley 40/2015 del régimen jurídico del sector público...), y se ha visto reforzado con la aprobación del [Real Decreto 472/2021](#), de 29 de junio, que obliga a realizar un “test de proporcionalidad” antes de adoptar restricciones al acceso o ejercicio profesional³.

El PRD pretende introducir una reserva de actividad que no existe actualmente, limitando a los ingenieros de caminos, canales y puertos la capacidad de realizar determinadas actividades profesionales en relación con las presas y embalses.

El Estudio justificativo defiende la conveniencia de la intervención planeada sobre la base de razones imperiosas de interés general (seguridad e integridad de las personas, protección medio ambiental) y la idoneidad de los ingenieros de caminos, canales y puertos para realizar las actividades reservadas al ser una profesión regulada.

De la lectura del Estudio a la luz de los principios de buena regulación económica, se identifican dos problemas generales:

No se analizan los riesgos de continuar con la regulación actual. El estudio enuncia el carácter sensible en materia de seguridad de las presas y embalses, pero no aporta un análisis de los riesgos desde un punto de vista cualitativo ni cuantitativo (artículo 4.4 del RD 472/2021), por ejemplo, diferenciando entre la

² A este respecto, se ha requerido al Ministerio la MAIN del proyecto, pero se ha indicado por este que será elaborada en un estado más avanzado de tramitación del proyecto.

³ Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones

tipología de presas existente. Tampoco ofrece datos sobre el posible impacto de las actividades que hasta el momento se están llevando a cabo por diferentes profesionales, no exclusivamente los ingenieros considerados por el PRD como técnico competente (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos), lo cual sería una buena prueba de su afectación práctica a las libertades de establecimiento y prestación de servicios (artículo 7.2.d) del RD 472/2021).

No se establece una correspondencia entre las competencias y las actividades profesionales reservadas. El Estudio realiza un análisis de diferentes profesiones⁴, evaluando hasta 269 competencias necesarias para desempeñar las actividades y funciones de carácter técnico establecidas en las normas técnicas de seguridad de presas, y concluye que solo la ingeniería de Caminos, Canales y Puertos dispone de todas ellas⁵. Sin cuestionar esta conclusión, dicho análisis también manifiesta que otras titulaciones pueden realizar un porcentaje relativamente alto de las 269 competencias analizadas. Dichos porcentajes oscilan entre el 56% de ingenieros de minas al 23% de aparejadores y arquitectos técnicos. Esto es relevante porque el Estudio no establece una correspondencia entre las 269 competencias analizadas y las 8 funciones reservadas en el PRD. De haberse realizado esa asociación, sería posible delimitar cuáles de las funciones, total o parcialmente, podrían ser realizadas por otros titulados además de los ingenieros de caminos, canales y puertos. De acuerdo con el test de proporcionalidad, se debe acreditar que el objetivo a perseguir no puede alcanzarse mediante mecanismos menos restrictivos que la reserva de actividad (artículo 7.2.e) del RD 472/2021). En opinión de esta Comisión, no parece que se haya evaluado correctamente que las funciones reguladas solo pueden ser realizadas por los ingenieros de caminos, canales y puertos.

En la mayoría de los Estados miembros de la UE, no parece existir una reserva de actividad similar a la que se regula en el PRD. En muchos países, la regulación de la profesión atribuye a los ingenieros civiles competencias plenas

⁴ Arquitectura, ingeniería agrónoma, ingeniería de caminos, canales y puertos, ingeniería industrial, ingeniería de minas, ingeniería de montes, aparejador y arquitectura técnica, ingeniería técnicos agrícolas, ingeniería técnica forestal y grado de ingeniería forestal, ingeniería técnica industrial, ingeniería técnica de minas y grado en minas y energía, ingeniería técnica de obras públicas y grado de ingeniería civil.

⁵ La Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos es una titulación de nivel de máster (nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, según Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio) y nivel 7 del Marco Europeo de Cualificaciones (EQF, por sus siglas en inglés). El ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos puede realizarse con los siguientes títulos: título universitario oficial o título de master universitario; o bien a través de la vía de reconocimiento de cualificaciones.

en relación con presas y embalses, principalmente en los ámbitos de redacción de proyecto y construcción (aunque no tan claramente respecto a otras actividades conexas como la supervisión de la explotación o del plan de emergencia)⁶. En cualquier caso, en el estudio elaborado por el Ministerio no se ofrece información comparativa sobre otros Estados miembros de la UE.

Por otra parte, el PRD no modifica las funciones a reservar, sino que se remite a las que definió el [Real Decreto 264/2021](#). Dado que la CNMC no tuvo ocasión de informar este RD, se considera procedente reseñar que **buena parte de las funciones podrían ser objeto de desagregación en tareas**. De esta forma, no solo **se ganaría en claridad** respecto a la delimitación de las actividades reservadas, sino que **facilitaría poder vincular las mismas al conjunto de titulados que presentan capacitación para poder realizarlas**, total o parcialmente.

Por último, en ocasiones, se atribuye a un equipo la función en cuestión⁷. No se encuentran en las NTS referencias a la formación o capacitación que deben tener los equipos técnicos, más allá de la referencia a “*estar debidamente formado*”, o a que “*se examinará la idoneidad del equipo de explotación asignado por el titular a la presa*” (32.1.e) NTS III).

Se aprecia un desequilibrio entre la flexibilidad en relación con la formación de los equipos técnicos especializados y la rigidez en cuanto a la titulación exigida al denominado técnico competente. Parece razonable señalar que, especialmente en las relativas a la dirección de equipos, las reservas que se efectúan deberían llevar aparejada la posibilidad de dirigir equipos multidisciplinares, en los que pudieran estar presentes otros titulados, y no exclusivamente los ingenieros de caminos, canales y puertos.

Por lo que se refiere al articulado del PRD, se han detectado una serie de cuestiones susceptibles de mejora que pasamos a exponer en el siguiente apartado.

⁶ Esta circunstancia podría explicar que no se haya considerado necesario establecer una reserva de actividad expresa. Para un estudio comparativo de la profesión de ingeniero en la UE, puede consultarse el Informe de la Comisión Europea ([Mutual evaluation of regulated professions \(Overview construction sector, 2015\)](#)),

⁷ Por ejemplo, para la redacción del proyecto de construcción (NTS II) o para las revisiones de seguridad de la presa.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Concepto de técnico competente: colegiación profesional (artículos 3 y 6)

De acuerdo con dichos preceptos, se entiende por técnico competente a efectos de la aplicación de las Normas Técnicas de Seguridad a la persona que posee la titulación académica y la **colegiación profesional habilitante** para asumir la dirección de las actividades y funciones de carácter técnico necesarias.

Cabe recordar a este respecto que, como recuerda el Estudio ya citado, el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, precisa que: “*será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal [...]*”

En concreto, los Estatutos del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, aprobados por el [Real Decreto 1271/2003](#), de 10 de octubre, dictados al amparo de la Ley de Colegios Profesionales antes de su reforma, establecen que “*será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos la incorporación al Colegio como colegiado*” (artículo 11).

Dado que no se ha producido dicho desarrollo legal, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece el mantenimiento de las obligaciones de colegiación vigentes hasta la aprobación de una nueva ley que expresamente lo regule. En este sentido, se recuerda el carácter provisional y transitorio de esta exigencia, que deberá respetar en todo caso el marco regulatorio nacional que sea objeto de aprobación definitiva.

3.2.2. Ausencia de itinerarios alternativos como la experiencia profesional (artículo 5)

El artículo 5 establece las titulaciones académicas válidas para desempeñar las funciones atribuidas al técnico competente. Las titulaciones son:

“a) Título Universitario Oficial de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, obtenido conforme al Real Decreto 1425/1991, de 30 de agosto (...).

b) Título de Máster Universitario de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos conforme la Orden CIN/309/2009 y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre (...).

c) En su defecto, título reconocido para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, según el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio (...); o título homologado al de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o al de Máster Universitario de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos según el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre (...).”

Sin cuestionar las vías de acceso recogidas en el artículo 5 del PRD, debe recordarse que el RD 472/2021 llama a las autoridades competentes a valorar la posibilidad de obtener la cualificación profesional mediante itinerarios alternativos (artículo 7.3.c) del RD citado), como podría ser los de la experiencia profesional acreditada.

Dicha experiencia profesional no tendría que estar vinculada a la disponibilidad de uno de los títulos anteriores. Por ello, debe evaluarse la posibilidad de acreditar los conocimientos y aptitudes necesarios para cumplir las competencias exigidas al técnico responsable a través del reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por experiencia profesional⁸.

3.2.3. Seguro de responsabilidad civil (artículo 6)

El artículo 6 introduce un requisito adicional para poder desempeñar las funciones asignadas al técnico competente, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil.

“[...] 6. 2. Del mismo modo, será necesario acreditar que se ha suscrito un seguro de responsabilidad civil que cubra suficientemente los daños que pueda provocar en la prestación del servicio profesional. La póliza deberá asegurar los daños que el técnico/a competente pueda producir a terceros como consecuencia de su actividad hasta un importe de 300.000 euros.

⁸ La Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional ([LOOIFP](#)) recoge y actualiza los preceptos relativos a la acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral u otras vías no formales o informales en su título VI, pero por el momento está pendiente de desarrollo. Puede verse el [Real Decreto 1224/2009](#), que determina el procedimiento único para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación

El artículo 21 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio exige norma con rango de ley para esta exigencia:

“1. Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto [...]”.

Sin embargo, no se aportado en el PRD justificación alguna acerca del rango legal exigido. De no poderse acreditar, se debería replantear su exigencia.

De igual modo, no se encuentra en la documentación aportada una justificación razonada a la cuantía establecida (300.000 euros), por lo que no puede valorarse si la misma es razonable y proporcionada a los potenciales riesgos que la actividad del técnico competente puede producir. Se recomienda por tanto que se justifique razonadamente la cuantía establecida para el seguro de responsabilidad civil de suscripción obligatoria.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las reservas de actividad profesional restringen el acceso al mercado y, al reducir la oferta de servicios profesionales, pueden afectar negativamente a su calidad y sus precios. Por ello, estas reservas solo son admisibles si respetan los principios de buena regulación económica (necesidad, proporcionalidad, y no discriminación). Para ello, es obligatorio realizar un “test de proporcionalidad” antes de adoptar restricciones al acceso o ejercicio profesional.

El PRD pretende introducir una reserva de actividad que no existe actualmente, reservando a los ingenieros de caminos, canales y puertos la capacidad de realizar determinadas actividades profesionales en relación con las presas y embalses. El estudio justificativo realizado por el Ministerio no analiza correctamente los riesgos de continuar con la regulación actual ni identifica con claridad cuáles son las competencias profesionales determinantes para reservar cada una de las tareas reguladas a los ingenieros de caminos, canales y puertos.

Por lo que se refiere al articulado, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- Se recuerda el carácter provisional y transitorio de la exigencia de colegiación obligatoria, que deberá respetar el marco regulatorio nacional que sea objeto de aprobación definitiva.
- Debería evaluarse la posibilidad de obtener las competencias requeridas a través de la experiencia profesional.
- La exigencia del seguro de responsabilidad civil debe venir establecida en norma de rango legal, y debe justificarse la razonabilidad de su cuantía.