

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

UM/041/25 INGENIERO TÉCNICO DE MINAS - EFICIENCIA ENERGÉTICA - CASTILLA Y LEÓN

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de octubre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 23 de septiembre de 2025, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 26 de septiembre de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.

3. El día 15 de octubre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la reserva profesional contenida en el Requerimiento de 18 de julio de 2025 de subsanación de solicitud de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas del plan de recuperación, transformación y resiliencia financiado por la Unión Europea – Next Generation EU. Dicho requerimiento fue efectuado, en el marco del expediente 24-4PRV-000467-2023, por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo¹ perteneciente a la Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Comunidades de Castilla y León.

5. Sobre la solicitud de ayuda presentada, en el requerimiento de subsanación se señala que:

“se ha comprobado que la misma no reúne todos los requisitos exigidos, por lo que se le requiere para que, en el plazo de DIEZ DÍAS hábiles contados a partir del día siguiente al de recibo de esta notificación, presente copia legible de los documentos que a continuación se relacionan:

(...)

*5.- En la solicitud aporta Anexo I sobre el cumplimiento del DNSH firmado por el solicitante y el redactor del proyecto o de la memoria técnica. **La firma de éste NO es válida, ya que como Ingeniero de Minas, no está capacitado para firmar una memoria de eficiencia energética.** Dispongo 1º.m). Deberá completar el apartado 2. datos del representante. Por lo que deberá ser subsanado.”*

6. La informante señala que la exclusión de los ingenieros de minas como técnicos competentes para suscribir memorias de eficiencia energética vulneraría los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

¹

<https://www.jcyl.es/web/jcyl/Portada/es/Plantilla100Directorio/1248366924958/1279887997704/1284182450210/DirectorioPadre>.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

7. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios técnicos está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
8. Por otro lado, con relación a la prestación de servicios de naturaleza técnica y la aplicación de la LGUM, la Audiencia Nacional² y el Tribunal Supremo³ se han pronunciado en distintas sentencias dictadas hasta la fecha en materia de reservas profesionales.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

9. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009”, manifestándose también que “cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.
10. Respecto al principio de “libertad con idoneidad” de los profesionales técnicos intervinientes, ha de indicarse que este principio preside la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias técnicas, y, además, ha sido

² Todas ellas relacionadas con las reservas profesionales, entre ellas, las relativas a estudios geológicos o geotécnicos (Sentencia de 04 de marzo de 2021, recurso 06/02/2018) y proyectos de piscinas (Sentencia de 10 de mayo de 2021, recurso 06/07/2019).

³ Todas ellas relativas a las reservas profesionales en materia de inspección técnica de edificaciones y a las certificaciones técnicas necesarias para obtener licencias de segunda ocupación, como las Sentencias de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019), 31/2022 de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019) así como las posteriores Sentencias núm.324/2022 (RC 2470/2019) y núm. 317/2022 (RC 1082/2021), ambas de 14 de marzo de 2022, la Sentencia núm.356/2022 de 21 de marzo de 2022 (RC 8116/2020), la Sentencia núm.364/2023 de 21 de marzo de 2023 (RC 7722/2021) y la Sentencia núm. 1144/2023 de 18 de septiembre de 2023 (RC 8142/2021).

confirmado en diversas sentencias⁴. Así se ha indicado, entre otros, en el anterior informe UM/044/22 de 24 de mayo de 2022⁵.

11. Concretamente, respecto a las competencias sobre auditorías de eficiencia energética, la Sentencia del Tribunal Supremo 732/2017 de 28 de abril de 2017 (RC 4332/2016)⁶ rechaza la existencia de un monopolio a favor de determinadas titulaciones. Ya anteriormente, en la Sentencia 2765/2016, de 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013), se había confirmado la posibilidad de acreditar la cualificación profesional para emitir los certificados de eficiencia energética, aceptando la competencia de técnicos diferentes de aquellos que estén 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 térmicas⁷.
12. En el Informe UM/070/24 de 10 de diciembre de 2024⁸, esta Comisión declaró que los ingenieros técnicos resultaban competentes para redactar memorias técnicas de mejora de eficiencia energética en viviendas con el fin de obtener ayudas públicas. Y en la página 11 del Informe UM/039/21 de 14 de julio de

⁴ Entre ellas, las sentencias de 22 de diciembre de 2011 (RC 1022/2009), 20 de febrero de 2012 (RC 2208/2010) y 22 de diciembre de 2016 (recurso 177/2013). Y en el Fundamento Sexto de la STS de 20 de febrero de 2012 se mencionan también las SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 (asunto 31/87) y 16 de septiembre de 1999 (asunto 27/98).

⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04422>.

⁶ Fundamento Décimo: *La recurrente no cuestiona propiamente el mecanismo para garantizar la equivalencia o suficiencia de conocimientos, sin que baste con decir que la eficiencia energética es materia propia de la técnica de los ingenieros técnicos industriales -la norma no lo cuestiona-. No se explican las razones por las que debería ser monopolio de los recurrentes, junto, en su caso, con otras profesiones reguladas de título universitario oficial y no podrían prestarlo quienes ostenten las titulaciones indicadas en los preceptos impugnados. (...).*

⁷ Fundamento Séptimo: *De este modo se trata de conseguir que la figura del técnico competente contenida en la nueva norma reglamentaria siga teniendo plena virtualidad en caso de que la regulación de la materia incorporase a otros técnicos, distintos de los señalados en la redacción actual de la Ley de Ordenación de la Edificación, o regulase la posibilidad de acreditar la cualificación profesional para ello. (...) En definitiva, el técnico competente es el técnico competente técnicamente, que haya acreditado la cualificación necesaria para suscribir dichos certificados de eficiencia energética. No se advierte ninguna ilegalidad en dicha previsión, a salvo lo que se disponga en esa orden prevista de futuro. Y no es una remisión en blanco puesto que establece -así lo resalta alguna de las partes codemandadas- precisamente que en la misma "se determinarán las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir los certificados de eficiencia energética, así como los medios de acreditación" pero sin libertad absoluta, lógicamente, para los ministerios implicados, sino, obligatoriamente, teniendo en cuenta "la titulación, la formación, la exigencia y complejidad del proceso de certificación".*

⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/um07024>.

2021⁹, respecto a la competencia para emitir certificados de eficiencia energética, se decía que:

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.

13. Las conclusiones de los antes citados informes UM/039/21 y UM/070/24 coinciden con lo señalado también por esta Comisión en sus Informes IPN/CNMC/007/20 de 06 de mayo de 2020¹⁰ y IPN/CNMC/052/22 de 28 de febrero de 2023¹¹, relativos al 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 (RD 390/2021). Así, en la página 19 del IPN/CNMC/007/20 se recomienda 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”*. Y, en la página 10 del IPN/CNMC/052/22, se recuerda la importancia de *“un enfoque regulatorio centrado en los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de la actividad, más que en la exigencia de titulaciones concretas”*.
14. Los requisitos para el ejercicio de la actividad profesional de técnico competente para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, así como su acreditación y registro profesionales se encuentran recogidos en los artículos 4bis, 4ter y 4 quáter del 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. Sin embargo, esta nueva regulación, introducida por el artículo 5 del Real Decreto 659/2025, de 22 de julio, no entrará en vigor hasta el 23 de julio de 2026, según determina la disposición final única del citado RD 659/2025. A partir de entonces, y según se explica en las páginas 5 a 6 del IPN/CNMC/052/22 de 28 de febrero de 2023¹², tanto titulados universitarios como titulados en FP o que dispongan de certificados de profesionalidad y cuenten con conocimientos suficientes en la materia, serán competentes para expedir certificaciones de eficiencia energética.

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um03921>.

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00720>

¹¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc05222>.

¹² <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc05222>.

15. En cuanto a la interpretación de la normativa vigente, en la página web de MITECO se recoge un documento de preguntas frecuentes para el RD 390/2021¹³ que incorpora (en la página 10) un listado no exhaustivo de los técnicos competentes para suscribir el certificado de eficiencia energética en los edificios, que incluye a arquitectos, arquitectos técnicos y a los ingenieros o ingenieros técnicos.
16. En este **caso concreto**, el requerimiento de subsanación no fundamenta la exclusión de los ingenieros de minas en ninguna razón imperiosa de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 en relación con el artículo 5 LGUM.
17. En virtud de lo expuesto, considerar a un ingeniero de minas como titulado no competente para redactar una memoria de eficiencia energética podría ser contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

¹³ <https://www.miteco.gob.es/ca/energia/eficiencia/certificacion-energetica/real-decreto-390-2021.html>.