

INFORME DE 29 DE FEBRERO DE 2016 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, RELATIVA A LA DENEGACIÓN POR PARTE DE CONSELLERÍA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE DE LA GENERALITAT VALENCIANA DE CARNET DE INSTALACIONES TÉRMICAS DE EDIFICIOS SOLICITADO POR INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL (UM/022/16).

I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 12 de febrero de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de las previstas en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), por un particular que ostenta el título de “Ingeniero Técnico Industrial, especialidad en Química Industrial”, en relación con la Resolución de 21 de enero de 2016 del Servicio Territorial de Industria y Energía de Alicante, de la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, que le deniega la obtención de un carné profesional de instalaciones térmicas de edificios.

Tal denegación constituiría, a juicio del reclamante, una vulneración de los principios de no discriminación, proporcionalidad y garantía de las libertades de los operadores económicos que prevé la LGUM. El interesado acompañó con su reclamación la citada resolución denegatoria.

La SECUM remitió la referida reclamación a esta Comisión en el marco de lo previsto en el artículo 26 LGUM.

II.- CONSIDERACIONES

II.1 Marco normativo

El Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio) constituye el marco normativo básico en el que se regulan las exigencias de eficiencia energética y de seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios. Tales previsiones se dictan al amparo de la competencia atribuida por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que dispone que los reglamentos de seguridad de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias, cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio.

El Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) ha sido modificado, sustituyendo el término autorizador referido a las empresas instaladoras o mantenedoras por el término habilitado, ya que no se supedita a

autorización el ejercicio de actividad, sino a la presentación de una declaración responsable que habilita para el ejercicio de la misma¹.

En materia de Industria, en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios, con carácter general se elimina el régimen de obtención de certificado individual de cualificación profesional o carné profesional, que se sustituye por la obligación de poseer los conocimientos requeridos que se deberán poder acreditar, según el caso, con una titulación, formación, experiencia profesional o examen de conocimientos en la materia.

En el concreto ámbito de las instalaciones térmicas en edificios, el artículo 36 del RITE, en su versión revisada, se refiere a la habilitación de empresas instaladoras y empresas mantenedoras, referido a personas físicas o jurídicas que deseen establecerse como empresas instaladoras o mantenedoras de instalaciones térmicas en edificios, las cuales deberán presentar, previo al inicio de la actividad, ante el órgano competente de la comunidad autónoma en la que se establezcan, una declaración responsable. Esta habilita, desde el momento de su presentación, para el ejercicio de la actividad en todo el territorio español por tiempo indefinido. No se puede exigir la presentación de documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos junto con la declaración responsable. No obstante, el titular de la misma deberá tener disponible esta documentación para su presentación ante el órgano competente de la comunidad autónoma cuando éste así lo requiera en el ejercicio de sus facultades de inspección o supervisión.

El artículo 37 d) incluye, entre los requisitos para el ejercicio de la actividad de instalador o mantenedor, disponer de la documentación que acredite: *“disponibilidad, como mínimo, de un operario en plantilla con carné profesional de instalaciones térmicas de edificios”*.

Los artículos 41 [*carné profesional en instalaciones térmica de edificios*] y 42 [*requisitos para la obtención del carné profesional*] del RITE señalan que la instalación y mantenimiento de tales instalaciones térmicas deberá efectuarse por profesionales habilitados, que deberán acreditar ante la autoridad competente el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la actividad. Una de las situaciones en que dicho cumplimiento de requisitos se considera acreditado es la consistente en disponer de una titulación cuyo plan de estudios cubra las materias objeto del Reglamento (art. 42.3). El Reglamento de 2007 fue modificado²

¹ Real Decreto 249/2010, de 5 de marzo, 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 el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

² Real Decreto 249/2010, de 5 de marzo, 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 el 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 el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Posteriormente ha sido modificado por Real Decreto 238/2013, de 5 de abril, por el que se modifican determinados artículos e instrucciones técnicas del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio.

precisamente con la finalidad de “*aportar claridad respecto a su objeto que es acreditar la competencia técnica de la persona física que lo obtiene para el ejercicio de la actividad, cumpliendo así uno de los requisitos que se exige para quedar habilitado para su ejercicio, y el artículo 42 para ampliar las opciones previstas para acreditar el cumplimiento de la exigencia de tener los conocimientos prácticos y teóricos sobre instalaciones térmicas en edificios*”

La vigente disposición relevante a los efectos de este informe es el siguiente:

Artículo 42. Requisitos para la obtención del carné profesional

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.

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.

Dada la complejidad de la materia, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha hecho público un documento de preguntas y respuestas sobre la aplicación del RITE de fecha julio de 2010, donde se formulan explicaciones sobre los conocimientos y condiciones que se deben cumplir para la obtención del carné profesional de instalaciones térmicas. Para el supuesto previsto en el artículo 42.3 del RITE (técnicos que dispongan de un título universitario cuyo plan de estudios cubra las materias objeto del Reglamento) el documento precisa que la valoración sobre esa equivalencia corresponde a la Comunidad Autónoma:

Un caso particular sería el de aquellas personas que tuvieran otros estudios diferentes a los que figuran en el apartado b1 (de formación profesional o de otro tipo) que pudieran considerarse equivalentes total o parcialmente a los conocimientos básicos y específicos requeridos en el apartado b.2.1 (desarrollados en el temario del apéndice 3). La convalidación de estos estudios, total o parcial, quedaría a criterio de la Comunidad Autónoma.³

En febrero de 2008, a la vista del RITE en su versión originaria, que indicaba dos titulaciones concretas de Formación Profesional que habilitaban para obtener directamente el carnet profesional de instalaciones, mediante Resolución de la Consellería de Industria, Comercio e Innovación de la Comunitat Valenciana se aprobó el procedimiento a que refiere el artículo 42.2 del RITE para el acceso al carné profesional en instalaciones térmicas de edificios por quienes estén en posesión, o en condiciones de obtener, los títulos de Formación Profesional Reglada. En tal resolución se aclaró que: “[...] aunque literalmente esta norma estatal no lo ha hecho explícito, una interpretación integradora de la misma con el resto del Ordenamiento Jurídico en materia Educativa y de Seguridad Industrial no puede desconocer, que en general, además de estas dos titulaciones, deben admitirse otras titulaciones declaradas por la administración española competente como equivalentes a las mencionadas, así como las titulaciones equivalentes que

3

http://www.minetur.gob.es/energia/desarrollo/EficienciaEnergetica/RITE/Documentos/Documents/Preguntas_y_Respuestas_RITE_07_30_07_10.pdf

*se determinen por aplicación de la legislación comunitaria o de otros Acuerdos Internacionales con terceros países ratificados por el Estado Español”.*⁴

II.2. Argumentos de la autoridad competente y del interesado

En aplicación de la normativa autonómica que aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Economía sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, el interesado presentó solicitud de carnet de instalaciones térmicas de edificios. La solicitud se denegó con fecha 21 de enero de 2016, mediante Resolución susceptible de recurso de alzada. El solicitante hace constar en su escrito de reclamación que no ha presentado dicho recurso.

En lo que afecta al presente asunto, la fundamentación relevante de la Resolución, que hace suyo un informe técnico previo de los servicios de industria del Servicio Territorial, es la siguiente:

[...] la especialidad del solicitante cubre únicamente dos materias completas, concretamente la Termodinámica o Termotecnia y Seguridad e Higiene [...] y sería posible considerar parcialmente una tercera si se hiciera asimilación de las materias correspondientes a Ciencia de Materiales con la de Resistencia de Materiales [...]

A ello se añade la siguiente consideración:

A la vista de la documentación aportada [copia compulsada de la titulación de Ingeniero Técnico Industrial, especialidad en Química Industrial en la Sección de Control de Proc. Intal Químicas] y el plan de estudios cursado [por el solicitante, plan de estudios de 1972, remitido por la escuela de Ingenieros Técnicos Industriales de la Universidad Politécnica de Valencia, del año 1972] se desprende que las asignaturas no incluyen los conocimientos contenidos en el RITE.

Frente a tal argumentación, el interesado sostiene su cualificación para la obtención directa del carné de instalador con los siguientes argumentos:

- Como Ingeniero Técnico Industrial, dada además su experiencia profesional (experiencia ésta que no acredita en la solicitud de carnet de instalador) y los estudios realizados para la obtención del título, se encuentra plenamente capacitado para obtener tal carnet de instalador
- Su capacidad técnica y profesional se encuentra por encima de la que se pueda obtener a través de los cursos de formación profesional que permiten obtener el repetido carnet.

II.3. Valoración

⁴ http://www.docv.gva.es/datos/2008/03/07/pdf/2008_2973.pdf

Como se acaba de señalar, la reclamación que se analiza procede de una distinta valoración de solicitante y de la Administración competente sobre la concurrencia de los requisitos para considerar acreditada la formación exigida para poder recibir la acreditación que supone el carnet de instalador y mantenedor de instalaciones térmicas en edificios:

- La autoridad competente, tras comparar el contenido del plan de estudios de un Ingeniero Técnico Industrial, especialidad en Química Industrial, con las materias propias del Reglamento de seguridad en la materia, ha concluido que dicho titulado no tiene una formación específica que le permita obtener el carnet de instalaciones térmicas en edificios.
- El interesado sostiene que un Ingeniero Técnico Industrial, especialidad en Química Industrial, está suficientemente versado en las materias propias de dicho Reglamento de Instalaciones térmicas.

Los asuntos previos en materia de reserva profesional en que la CNMC ha emitido informe como punto de contacto de la LGUM se referían a la *reserva* de la actividad a un determinado colectivo de profesionales. Particularmente, se trató de reservas a favor de arquitectos o arquitectos técnicos⁵.

En tales asuntos, la CNMC ha declarado reiteradamente que únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones de necesidad (interés general) y proporcionalidad. Y, en caso de fijarse dichas reservas, deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a diversas titulaciones.

En este caso, la autoridad de la Generalitat Valenciana no reserva el ejercicio de la actividad de instalador de instalaciones térmicas en edificios a una determinada titulación universitaria. La Autoridad competente señala expresamente que *“para poder considerar acreditado haber recibido formación en las materias objeto del RITE, debería considerarse, a nuestro juicio, cualquier certificación académica oficial que cubra los siguientes aspectos técnicos: [...]”*.

En el supuesto concreto de la solicitud objeto de reclamación, la Consellería que resuelve constata que, en este caso concreto, el solicitante, un Ingeniero Técnico Industrial, especialidad Química Industrial, no cuenta con una titulación cuyo plan de estudios cubra de manera suficiente las materias propias del profesional en instalaciones térmicas en edificios, conforme a la normativa en la materia, de manera que no tendría capacidad y aptitud técnica real para desempeñar tal actividad.

Para llegar a la conclusión anterior, la Resolución realiza un análisis material del Plan de estudios del correspondiente titulado y lo compara con materias previstas

⁵ Entre otros, Informes UM/28/14, UM/34/14, UM/59/14, UM/79/14, UM/06/15, UM/20/15, UM/30/15.

en el Reglamento de Instalaciones Térmicas. Es decir, existe un juicio de capacitación técnica efectuado por la autoridad competente, en los términos demandados por la CNMC en sus informes en materia de reserva profesional.

La reclamación formulada no permite valorar si el juicio de capacitación técnica para realizar instalaciones térmicas en edificios, realizado por la Administración competente, mediante el oportuno contraste con el Plan de estudios del profesional solicitante, es correcto.

Una vez hecho por la Administración competente la valoración de la capacidad técnica real del profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a diversas titulaciones, se cumple con el juicio de necesidad y oportunidad que exige la LGUM. Cosa distinta es si dicho juicio debe reputarse acertado o no. Correspondería al solicitante discutir tal valoración, por los cauces de impugnación correspondientes, incluida la vía jurisdiccional si fuera el caso, para acreditar de manera efectiva que un Ingeniero Industrial que ha cursado el Plan de estudios citado está capacitado técnicamente para ser instalador de instalaciones térmicas en edificios, juicio que resulta de confrontar su Plan de estudios y otra acreditación de experiencia profesional que aporte adicionalmente, con el RITE.

III. CONCLUSIONES

1º.- Los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, impiden la exigencia de titulación específica para acreditar la competencia técnica necesaria para obtener el carné de instalaciones térmicas en edificios.

2º.- De la información obrante en esta reclamación no cabe concluir que la autoridad competente haya realizado una indebida vinculación de la reserva de actividad de instalación y mantenimiento de instalaciones térmicas de edificios a la exigencia de una titulación o a titulaciones concretas al profesional solicitante.

3º.- No obstante, esta Comisión se abstiene de valorar si el juicio de necesidad y proporcionalidad realizado por la Autoridad competente es o no ajustado a la luz de la concreta solicitud y situación del reclamante.