

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

UM/070/24 EFICIENCIA ENERGÉTICA VIVIENDA - MÁLAGA

### **CONSEJO. PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 10 de diciembre de 2024

## **1. ANTECEDENTES**

1. El 15 de noviembre de 2024, tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (**SECUM**) un escrito del Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales (**COACITI** o el **Informante**) planteando una reclamación al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (**LGUM**) contra la reserva profesional derivada de que la Delegación Territorial de Málaga de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía (a la que se hará referencia, en adelante, como la **Junta de Andalucía**) declarase la incompetencia de un ingeniero técnico para firmar una memoria descriptiva de actuaciones sobre la mejora de la eficiencia energética en una vivienda individual (**la Memoria Técnica**) requerida para solicitar una subvención a tal fin (**Alegaciones a la SECUM**).

2. A juicio del COACITI la actuación de la Junta de Andalucía resulta contraria a la LGUM porque vulnera el principio de necesidad y proporcionalidad al fijar una reserva profesional injustificada a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos respecto de una actividad para cuya realización deberían considerarse también competentes los ingenieros técnicos.
3. El 15 de noviembre de 2024, 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.
4. El 10 de diciembre de 2024, el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

## 2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

5. Las Alegaciones a la SECUN del COACITI y la documentación anexa a la misma reflejan los siguientes hechos:
6. El 11 de marzo de 2024, tuvo entrada en la Junta de Andalucía la **solicitud de un particular a fin de participar en la convocatoria de subvenciones** en régimen de concurrencia no competitiva, para la mejora de la eficiencia energética de viviendas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía (la **Subvención**) aprobadas por Orden de 9 de junio de 2022. **Dicha solicitud se acompañaba de la Memoria Técnica firmada por un ingeniero técnico industrial** colegiado del Colegio de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, a su vez miembro del COACITI.
7. El 8 de octubre de 2024, **la Junta de Andalucía remitió al particular un escrito mediante el que se afirmaba de que la Memoria Técnica no cumplía con los requisitos mínimos de las bases reguladoras para solicitar la Subvención por no estar firmada por un arquitecto o arquitecto técnico (la Solicitud de Subsanción)**<sup>1</sup>. Dicho escrito requería al solicitante de la Subvención la presentación de la Memoria Técnica firmada por un “técnico competente” (i.e. un arquitecto o arquitecto técnico, según la Junta Andalucía) en el plazo de 10 días, advirtiendo que, en caso contrario, se continuaría con el procedimiento de

---

<sup>1</sup> Se afirma textualmente: “*La memoria justificativa, de acuerdo a los contenidos mínimos recogidos en las bases reguladoras, deberá estar **firmada por técnico competente (arquitecto o arquitecto técnico)** y contar con la conformidad del solicitante. Y en este caso no está firmada por técnico competente*”.

solicitud de la Subvención “*sin más trámites con la documentación/información obrante en el mismo*”.

8. En su escrito de Alegaciones a la SECUM, **el Informante solicita que se declare la contrariedad de la actuación de la Junta de Andalucía con la LGUM por cuanto no se habría justificado la necesidad ni la proporcionalidad de la reserva de actividad derivada de la Solicitud de Subsanción, en detrimento de los arquitectos técnicos, atendiendo a razones de interés general.**
9. Las principales premisas invocadas por el Informante en dicho escrito de alegaciones para alcanzar tal conclusión son las siguientes:
  - La Orden de 9 de junio de 2022 que regula las subvenciones para la mejora de la eficiencia energética en viviendas indicaría que el proyecto o memoria justificativa de la actuación a realizar ha de estar suscrita por “técnico competente”, pero sin concretar su definición;
  - El artículo 2 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 (**Real Decreto 390/2021**) define al “técnico competente” como aquel que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones 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 (**LOE**) o para la suscripción de certificados de eficiencia energética;
  - Los artículos 10 y 12 de la LOE dispondrían que la titulación de perito e ingeniero técnico industrial es, precisamente, una de las titulaciones habilitantes para la redacción de proyectos y dirección de obra de edificación;
  - Además, existiría una reserva legal de actividad que incluye a los ingenieros técnicos para suscribir certificados de eficiencia energética tal y como señalaría el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en su web;
  - En lo que respecta al tipo de actuación para la que se solicita la Subvención, únicamente cabría reconocer la competencia exclusiva de los arquitectos o arquitectos técnicos en el caso de “instalaciones térmicas o eléctricas”;
  - Los trabajos para los que se solicita la Subvención se limitan a la sustitución de las ventanas existentes por unas nuevas ventanas más aislantes.

### 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

10. El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como “*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*”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas*”.
11. En el presente caso, la actividad sobre la que versa la reclamación del COACITI es la prestación de servicios profesionales de naturaleza técnica (concretamente, la expedición de una memoria técnica descriptiva de las actuaciones para la mejora de la eficiencia de una vivienda), por lo que resulta de aplicación la LGUM.

#### 3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

12. Según lo señalado, la problemática de la que trae causa este informe gira en torno a la reserva de actividad a favor de los arquitectos y en perjuicio de los ingenieros e ingenieros técnicos como autores de la memoria que debe acompañar a la solicitud para poder optar a una subvención tendente a la mejora de la eficiencia energética en viviendas, dentro del marco del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia, de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Orden de 26 de septiembre de 2022).
13. Procede apuntar, en primer lugar, que ni la Orden de 9 de junio de 2022 por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de la Subvención<sup>2</sup>, ni **la Orden de 26 de septiembre de 2022, por la que se efectúa convocatoria, en régimen de concurrencia no competitiva<sup>3</sup> establecen que el proyecto o la memoria justificativa que debe acompañar a la solicitud de la Subvención haya de ser emitida por un arquitecto o arquitecto técnico.**

---

<sup>2</sup> <https://juntadeandalucia.es/boja/2022/113/10>

<sup>3</sup> <https://juntadeandalucia.es/boja/2022/190/7>

14. Concretamente, para la denominada “línea 4” de subvención de la Orden de 9 de junio de 2022 relativa a las “subvenciones para la mejora de la eficiencia energética en vivienda”<sup>4</sup> se exige, además del certificado de eficiencia energética del edificio en su estado actual, el “proyecto de la actuación a realizar o memoria justificativa de la actuación suscrito por técnico competente” sin que -como apuntaba el Informante- se explicita la concreta habilitación o titulación con la que deba contar dicho técnico.
15. **Tampoco la Solicitud de Subsanción de la que deriva la reserva de actividad controvertida justifica, mínimamente, la incompetencia del ingeniero técnico para emitir la Memoria Técnica**, más allá de remitirse a las bases reguladoras de la Orden de 9 de junio que, como acaba de verse, en modo alguno exige que el técnico que emita la memoria o certificado ostente la titulación de arquitecto o arquitecto técnico.
16. Por tanto, **ni las normas que regulan la Subvención prevén la reserva de actividad que impone el acto controvertido, ni éste la motiva sobre la base de razones imperiosas de interés general** -en el sentido del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio- que pudieran justificar tal reserva sin conculcar principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes reconocido en el artículo 5 de la LGUM. Dado que, como se apunta a continuación, la actuación para la que se requiere el informe del técnico competente no implica afectación sobre la estructura de una edificación, mantiene plena vigencia, en este caso, el principio libertad con idoneidad que se ha visto matizado recientemente por el Tribunal Supremo para avalar determinadas reservas de actividad en favor de los arquitectos y aparejadores en relación con proyectos de edificación residencial y asimilables<sup>5</sup>.
17. Por otro lado y, **como ha reconocido recientemente este Consejo, en su resolución de 27 de septiembre de 2024 relativa al Expediente UM/051/24,**

---

<sup>4</sup> El concepto subvencionable se define como las “actuaciones que se realicen en viviendas y en las que se consiga una reducción de la demanda energética anual global de calefacción y refrigeración de al menos el 7% o una reducción del consumo de energía primaria no renovable de al menos un 30%, ambas referidas a la calificación energética” así como “las actuaciones de modificación o sustitución de elementos constructivos de la envolvente térmica para adecuar sus características a los valores límite de la transmitancia térmica y de permeabilidad del aire, cuando proceda, establecidos en las tablas 3.1.1.a HE1 y 3.1.3.a HE1, del Documento Básico DB HE de Ahorro de energía del Código Técnico de la Edificación”. En cuanto a la cuantía de la subvención ascenderá a un máximo del 40% de la actuación sin que puedan superarse los 3.000 euros.

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2021 (RCA 4486/2019) o de 18 de enero de 2022 (RCA 3674/2019).

**dado que la actuación para la que se solicita la Subvención no implica la alteración de la configuración arquitectónica del edificio, sino que se limita, según la propia Memoria Técnica, a la mera “sustitución de las ventanas existentes por unas de última generación”, no resulta exigible un “proyecto” atendiendo al artículo 2.2.b, de la LOE. Es suficiente una “memoria”<sup>6</sup> para cuya elaboración son legalmente competentes los ingenieros técnicos sobre la base de la aplicación concordante del Real Decreto 390/2021 y el artículo 10 de la LOE.**

18. De acuerdo con todo lo expuesto, **concluimos que la comunicación de la Junta de Andalucía objeto del presente informe establece una reserva de actividad contraria a la LGUM y que debe reconocerse la competencia de los ingenieros técnicos para elaborar la memoria técnica respecto de la que se solicita subsanación.**

---

<sup>6</sup> Tal y como se señalaba en la presente resolución, en función del tipo de actuación para la que se solicite la subvención dentro del marco del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, puede requerirse “proyecto” o “subvención”.