

Consulta pública previa para la modificación del Real Decreto 390/2021, en lo relativo a la revisión de la figura del técnico competente para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Consideraciones sobre la respuesta del CSCAE.

Habiendo respondido a las preguntas planteadas en la consulta, consideramos necesario exponer su motivación y algunas consideraciones que, no quedando incluidas en las preguntas formuladas, son necesarias para cumplir con el objetivo de la consulta de “recabar la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas por la norma proyectada”

1. Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma y objetivos de la norma

El ÚNICO problema que pretende solucionar la norma objeto de consulta es dar respuesta al planteamiento formulado por la CNMC. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia proponía la revisión de la figura promoviendo *“un modelo que primara la capacitación técnica del profesional, mejorando la competencia en el sector”*.

Se define como objetivo de la norma modificar la figura del técnico competente y dar cumplimiento al mandato de la disposición final sexta del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio para **mejorar la competencia** en el sector **asegurando la calidad** del certificado de eficiencia energética para la consecución de sus objetivos.

En tanto que la se pueden desprender dos finalidades.

- a) Mejorar la **calidad** de los CEEE incrementando la garantía ex-ante que constituye la capacidad técnica del redactor de este.
- b) Reducir el **precio** de los CEEE por la actuación de mayor oferta en el mercado que mejorando la competencia en el sector.

En este documento formulamos consideraciones sobre las dos finalidades.

En el mismo texto de la consulta se recuerda que *“a lo largo de la tramitación del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio... se produjo un debate en torno a la definición del técnico competente. La CNMC proponía la revisión de la figura promoviendo un modelo que primara la capacitación técnica del profesional, mejorando la competencia en el sector. La necesidad de contar con el tiempo suficiente para poder realizar un análisis de la situación del mercado recomendó demorar la definición de este...”*

En este sentido, es necesario tener en cuenta la **“situación del mercado”** y las disfunciones que actualmente presenta para que cualquier modificación normativa tienda a corregirlas o, en todo caso, no acrecentarlas.

En el informe de la CNMC *“IPN/CNMC/007/20 sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios” (1)* publicado el 6 de mayo de 2020

2. Situación del mercado y efecto del número de profesionales habilitados sobre el precio.

El mercado de servicios profesionales para realizar los Certificados de Eficiencia Energética de Edificios, desde su implantación se ha caracterizado por un claro desequilibrio, con una sobreoferta excesiva respecto a la demanda que se manifiesta claramente en los precios medios de los CEEE.

Precios medios reales de los CEEE:

Los precios medios de elaboración de CEEE se han situado en una franja que fluctúa entre los 50€-70€ para una vivienda de 100m², entre 100€-250€ para edificios de 6 a 10 viviendas y entre 250€-500€ para edificios de 11 a 30 viviendas **(2)**.

Costes medios razonables de los CEEE:

Los precios “razonables” de los CEEE se sitúan claramente por encima de los mismos.

Como referencia podemos considerar los precios publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en las “Tarifas aplicables por la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria del Patrimonio S.A. en los trabajos relativos a la certificación y auditoría energética de bienes inmuebles” publicados en el BOE.126 de 27 de mayo de 2015. **(3)**

En dichas tarifas se establece un precio de 224€ para una vivienda de 100m², entre 985€ y 1336€ para edificios de 6 a 10 viviendas y entre 1336€ y 1685€ para edificios de 11 a 30 viviendas

Se constata como los precios medios reales se sitúan **por debajo del 30% del precio razonable** calculado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para remunerar el coste de los servicios profesionales necesarios para realizar los trabajos con la dedicación, conocimientos y calidad adecuada.

Relación entre profesionales actualmente habilitados y número de certificados realizados

Los técnicos habilitados actualmente para elaborar Certificados de Eficiencia Energética de Edificios, según relación NO EXHAUSTIVA publicada por MITECO **(4)** son: Arquitectos, Arquitectos técnicos o aparejadores, Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial, Ingeniero de Minas, Ingeniero de Montes, Ingeniero Naval y Oceánico, Ingeniero de Telecomunicación, Ingeniero Técnico Aeronáutico, Ingeniero Técnico Agrícola, Ingeniero Técnico Forestal, Ingeniero Técnico Industrial, Ingeniero Técnico de Minas, Ingeniero Técnico Naval, Ingeniero Técnico de Obras Públicas, Ingeniero Técnico Telecomunicación, Ingeniero Técnico Topógrafo, Ingeniero Químico

El conjunto de estos profesionales habilitados supone más de 350.000 profesionales.

En 2019, según el 7º y 8º Informes sobre el “Estado de la certificación energética de los edificios” publicados por IDAE **(5)(6)**, se realizaron en España 532.429 CEEE. Es evidente que revela una gran desproporción entre el número de profesionales habilitados excesivos para el número de CEEE a realizar.

Necesidad de establecer un régimen de precios medios que propicie la calidad de los CEE

El exceso del número profesionales habilitados respecto al de CEEE a realizar sitúa el precio medio real de los trabajos por debajo del coste de realizar los trabajos con la dedicación, conocimientos y calidad adecuada.

Como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia relativa a las tarifas alemanas HOAI ha advertido (Sentencia TJUE de fecha 4 de julio de 2019, asunto C-377/17, HOAI), **la calidad de los servicios profesionales está directamente relacionada con los honorarios profesionales y estos, a su vez, deben responder al coste real, directo e indirecto, de los mismos.**

Cualquier modificación de la regulación del “técnico competente” que aumente el número de profesionales habilitados para realizarlos acentuará la sobreoferta, dificultando aún más que puedan percibir una remuneración suficiente que permita dedicar el tiempo necesario a su elaboración y la formación continuada necesaria del profesional.

Mientras se mantenga el desequilibrio actual entre el número de técnicos habilitados y el número de CEEE a realizar, consideramos necesario el establecimiento de unas tarifas mínimas que permitan mantener una garantía de calidad razonable de los mismos.

3. Mejorar la calidad de los CEEE Modificando la garantía ex-ante del a capacidad técnica del redactor de este.

Ni los “*Estudios de la certificación energética de los edificios*” publicados anualmente por IDAE (5) (6), ni el informe de la CNMC “*IPN/CNMC/007/20 sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*” (1) reportan o documentan deficiencias en la calidad de los CEEE, por lo que la preocupación que expresa la CNMC por dicha calidad debería fundamentarse suficientemente para justificar un cambio de la norma y también debería documentar la problemática supuestamente constatada para poder identificar las mejores opciones para solucionarla.

A pesar de ello, en el caso que se considerara la falta de calidad de los CEEE como un problema real, y la modificación de los profesionales habilitados como su mejor solución, es necesario tener en cuenta:

4. Profesionales ya habilitados actualmente para la realización de CEEE

Un nuevo modelo que desarrollara la disposición final sexta del RD 390/2021 de 1 de junio basado en la homologación de los técnicos o profesionales para emitir las CEE no puede legalmente sustituir al actual, dejando sin efecto las habilitaciones para emitir dichas certificaciones en función de las mencionadas titulaciones. Se trataría por ello, en todo caso, de completar dichas habilitaciones legales, pero no anular, sustituir o excluir el sistema vigente de habilitación en función de los títulos según la LOE.

Dada la importancia de este punto, adjuntamos el resumen de su justificación jurídica:

Si el nuevo modelo sustituyese por completo y dejase sin efecto las habilitaciones que legalmente ostentan dichos profesionales por sus titulaciones, se incurriría en un vicio de ilegalidad de la norma que se aprobase, nulidad de pleno derecho, por cuanto se privaría de todo virtualidad y eficacia jurídica a una situación normativa y fáctica consolidada, anulando los efectos y derechos subjetivos que derivan de dicha normativa, derechos subjetivos que quedarían arbitrariamente preteridos y desconocidos, al estar reconocidos en una norma jurídica con rango de Ley.

Así lo ha refrendado la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo en la sentencia 2735/2016 de 22 de diciembre (REC 177/2013), sentencia que precisamente recayó en un recurso interpuesto por el CSCAE contra el RD 235/2023

de 5 de abril que aprobó el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, al precisar dos aspectos esenciales:

En primer lugar, que es la LOE la única norma jurídica que hasta ahora determina los técnicos competentes para emitir los certificados de eficiencia energética:

“El artículo 1.3 p) afirma que el técnico competente para emitir el certificado de eficiencia energética es el 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, pues en principio y mientras no se justifique lo contrario no hay ninguna norma jurídica que establezca otro técnico competente para emitir este tipo de certificados”

“En efecto, la identificación de los profesionales que pudieran emitir los certificados fue una cuestión debatida durante la tramitación del expediente de elaboración del Real Decreto y en todo momento se buscó establecer una redacción que permitiese tener en cuenta todas las posibilidades que se diesen en ese momento o pudiesen producirse en virtud de regulaciones posteriores. Por ese motivo en la última fase de la tramitación del expediente se incluyó la posibilidad de que el técnico competente lo fuese el que específicamente fuese designado por una norma jurídica “ad hoc” o que acreditase su cualificación profesional, según lo previsto en la disposición adicional cuarta del propio Real Decreto. 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”.

Por lo que, aunque la CNMC proponga “Que la regulación de la habilitación profesional de la figura del técnico competente... no se vincule a titulaciones concretas, sino a la capacitación técnica del profesional”, **no es posible plantear una sustitución de los técnicos habilitados actualmente por su titulación por otros habilitados** en función de una nueva Homologación en base a la capacitación técnica del profesional.

Por tanto, un método complementario de homologación solo podría:

- a) Incrementar el número de profesionales ya habilitados incorporado con dicha homologación profesionales con otras titulaciones universitarias en función de su capacitación técnica del profesional.
- b) Reducir el número de profesionales habilitados incorporado un mecanismo de homologación para las profesiones con titulaciones ya habilitadas que garantice complementariamente su capacitación técnica.

5. Homologación para incorporar profesionales con otras titulaciones universitarias no habilitadas actualmente.

Tal como se ha expuesto en los apartados anteriores, la sobreoferta de profesionales habilitados actualmente genera una saturación en el mercado que conlleva unos precios medios reales de los CEEE que ponen en riesgo su calidad. **Incorporar nuevos profesionales agravaría el problema que se pretende resolver en esta Consulta Pública Previa.**

6. Homologación de los profesionales con titulaciones ya habilitadas que garantice complementariamente su capacitación técnica.

Consideramos que la restricción de la habilitación de los técnicos titulados que actualmente la poseen **no está suficientemente justificada**, pues como hemos expuesto, no se han documentado problemas producidos por la falta de calidad de los CEEE emitidos.

Aunque la reducción del número de profesionales habilitados podría reducir la sobresaturación del mercado incrementando los precios de los CEEE que a su vez redundaría en una mejora de su calidad, el coste de su implementación y la restricción de competencia que conllevaría **consideramos que no superaría el test de proporcionalidad** correspondiente.

Si, a pesar de ello, se quisiera implantar un sistema de homologación para las profesiones con titulaciones ya habilitadas que garantice complementariamente su capacitación técnica, consideramos que es necesario tener en cuenta:

7. Contenido de los conocimientos necesarios para la homologación de profesionales con titulaciones ya habilitadas que garantice complementariamente a su titulación, su capacitación técnica.

Conocimientos necesarios para el cálculo y elaboración del certificado energético

- a) Para garantizar la correcta utilización de los procedimientos e instrumentos de cálculo correspondientes a la Certificación Energética del edificio, es necesario disponer de los **conocimientos necesarios para comprender el comportamiento energético de las instalaciones y los sistemas que conforman el edificio, tanto de los sistemas de instalaciones activas como de los mecanismos pasivos** de control energético, **los métodos de cálculo** que permiten evaluarlos, y **los instrumentos informáticos**
- c) Cuando se trata de un edificio existente, para garantizar la correcta comprensión del edificio que se evalúa, de sus instalaciones y sistemas constructivos que lo componen y son relevantes en el comportamiento energético, que se realizan a partir de inspecciones oculares, es necesario establecer hipótesis sobre algunos de estos extremos que no pueden constatarse empíricamente por el coste que tendrían los ensayos correspondientes (mucho mayor que el propio coste del CEEE), es necesario, por tanto, que el técnico disponga de **conocimientos integrales sobre la edificación, sobre la historia las tradiciones edificatorias, sobre los materiales que se utilizaban, sus características y sobre su envejecimiento y patologías comunes** que pueden presentar cada una de ellas.

Conocimientos necesarios para las recomendaciones de mejora:

- d) Para poder elaborar las “propuestas de mejora” (que son un elemento clave en los CEEE pues a través de ellas se cumple la finalidad del Certificado “*promoción de la eficiencia energética en los edificios*”), es necesario garantizar el **conocimiento integral de todos los sistemas constructivos y de instalaciones que configuran el edificio, así como todas las prestaciones de seguridad y habitabilidad que dependen de ellos**, pues la interrelación de todos ellos hace ineficiente e imprudente la formulación de propuestas que no se hayan podido evaluar y optimizar en el marco global del conjunto de sistemas.
- e) Dada la prolongada vida útil de los edificios y la necesidad de comprender y tener en cuenta los efectos y consecuencias de las actuaciones durante todo el ciclo de vida de los mismos, también

es necesario garantizar el **conocimiento sobre el comportamiento tanto de los sistemas energéticos, activos y pasivos, como de todos los sistemas del edificio con las que interactúan durante todo su ciclo de vida completo**, que va más allá del análisis energético en el momento actual que proporcionan los instrumentos de cálculo reconocidos. Este conocimiento también es imprescindible para ponderar la eficiencia y consecuencia de las mejoras en función del tiempo durante el que serán eficaces (el ahorro anual que produce una instalación mas eficiente puede ser el mismo que el que produce mejorar el aislamiento o incorporar elementos pasivos, pero sus efectos serán mucho mas breves, durante pocos años, frente a las otras opciones, integradas en la arquitectura, que siguen aportando el ahorro durante todo el ciclo de vida del edificio)

8. Mecanismo para la homologación de profesionales con titulaciones ya habilitadas que garantice, complementariamente a su titulación, su capacitación técnica.

Consideramos que el mecanismo más eficiente para establecer un posible procedimiento de homologación que de profesionales con titulaciones ya habilitadas que garantice, complementariamente a la titulación, su capacitación técnica, debería basarse en los Colegios Profesionales y los Consejos Superiores o Consejos Generales de Colegios por sus funciones y capacidad deben ser quienes homologuen la capacitación técnica complementaria a profesionales con titulaciones que les habilitan para elaborar los certificados de Eficiencia Energética.

a) Homologación por los Consejos o Colegios Profesionales

En este sentido los Colegios Profesionales y sus Consejos Generales o Consejos Superiores de Colegios tienen atribuidas normativamente fines y funciones que garantizan que las prestaciones profesionales se efectúen con unos estándares de calidad y corrección profesional y además las corporaciones profesionales tienen mecanismos para corregir las prácticas profesionales inadecuadas o irregulares. Así la propia Ley de Colegios Profesionales, Ley 2/1974, de 13 de febrero en el artículo 1.3 señala que son fines esenciales de estas corporaciones profesionales: *“la ordenación del ejercicio de las profesiones, ... y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”*.

Las corporaciones profesionales acreditan la colegiación y la ausencia de impedimentos legales para el ejercicio profesional a través de los registros de colegiados. Controlan el propio ejercicio profesional y que se ajuste a la normativa aplicable, destacando en los colegios de profesiones técnicas la función del visado colegial. Y desempeñan labores de formación permanente y actualización de conocimientos. Finalmente, a través de los códigos deontológicos establecen mandatos y prohibiciones para asegurar una buena praxis y calidad profesional.

En el mismo sentido, la propia Ley 17/2009 de 23 de noviembre de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio configura a los Colegios Profesionales y sus Consejos Superiores o Generales como autoridad competente. Además, el legislador comunitario ha resaltado la función de los Colegios Profesionales y la aprobación de códigos de conducta o códigos deontológicos que aseguren los objetivos de calidad del trabajo profesional.

Con fundamento en todas estas razones, y en los fines y funciones que cumplen las corporaciones profesionales, se justifica que esa tarea de homologación complementaria a la titulación para

garantizar la capacitación técnica, la debe desarrollar los Colegios Profesionales y sus Consejos Superiores o Generales.

a) Esquemas y contenido de la Homologación.

Para asegurar los conocimientos generales necesarios para la elaboración de CEEE expuestos anteriormente, deberán garantizarse que los profesionales hayan adquirido los conocimientos necesarios que no figuran en el plan de estudios de su titulación.

En consecuencia, los esquemas de Homologación y la definición de los conocimientos que éstos verifican deberán ser específicos para cada titulación, validando solo los campos de conocimiento que, siendo necesarios, no estén cubiertos por la titulación correspondiente.

Dichos esquemas de Homologación deberán ser aprobados por la *Comisión Asesora para la Certificación Energética de Edificios*, a propuesta de la entidad colegial representante de cada titulación que vaya a realizar las homologaciones correspondientes.

9. REFERENCIAS:

- (1) INFORME IPN/CNMC/007/20 de la CNMC Sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios https://www.cnmc.es/sites/default/files/2946143_5.pdf
- (2) Portal de precios de CEEE: <https://www.certicalia.com/>
- (3) Tarifas CEEE SEGIPSA: <http://www.segipsa.es/export/sites/segipsa/.galleries/documentos/boe/boe27052015.pdf>
- (4) Relación NO EXHAUSTIVA publicada por MITECO de técnicos competentes habilitados actualmente para elaborar CEEE: <https://energia.gob.es/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Paginas/RealDecreto-390-2021.aspx?Faq=T%C3%A9cnico%20competente>
https://energia.gob.es/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Documents/20210803_FAQ_RD_390_2021_v5.1.pdf
- (5) 7º Estudio de la certificación energética de los edificios 2018 IDAE: <https://energia.gob.es/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Documents/Documentos%20informativos/informe-seguimiento-certificacion-energetica.pdf>
- (6) 8º Estudio de la certificación energética de los edificios 2019 IDAE: https://energia.gob.es/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Documents/Documentos%20informativos/Informe_seguimiento_Certificacion_Energetica_Edificios_8-Diciembre_2019.pdf