



**INF/DP/0021/14 INFORME SOBRE
POSIBLES RESERVAS DE ACTIVIDAD
EN EL INFORME DE EVALUACIÓN DE
EDIFICIOS**

18 de diciembre de 2014

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO.....	5
III. OBSERVACIONES	6
IV. RECOMENDACIONES.....	9

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de Sala de Competencia de 18 de diciembre de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo a la **reserva de actividad en relación con el Informe de Evaluación de Edificios (IEE)**, en el que se analiza la situación existente desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud proviene del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales dirigida a la CNMC que tuvo entrada en esta Comisión el 20 de febrero de 2014. Con posterioridad, se ha remitido información complementaria en fecha 24 de noviembre de 2014.

La documentación recibida consiste en el escrito mencionado, al que se anejan diferentes documentos, que serían copias de diferentes actuaciones realizadas por las Administraciones Públicas en relación con el objeto de la solicitud, en especial una nota informativa del Ministerio de Fomento.

Este informe se aprueba, a solicitud del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

I. ANTECEDENTES

Según precisa la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR), los **propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva**¹ podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

El Informe de Evaluación de Edificios (IEE) tendrá una **periodicidad mínima de diez años**, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor. El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias

¹ Son básicamente: a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente; b) los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda. c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido.

El **ámbito objetivo** del **Informe de Evaluación de los Edificios**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la LRRR, ha de contener tres elementos:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Respecto al **ámbito subjetivo**, de acuerdo con el artículo 6.1 de la LRRR, se dispone lo siguiente en su párrafo primero: *“El Informe de la Evaluación de los Edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos. A tales efectos se considera técnico facultativo competente el 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, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final decimoctava [...].”*

La referida Disposición final decimoctava sobre cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios señala que *“Mediante Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Fomento, se determinarán las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como los medios de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación.”*

Sin embargo, dicha Orden Ministerial conjunta no se ha elaborado en la fecha de realización de este informe. En cambio, consta la existencia de una nota informativa del Ministerio de Fomento. Igualmente, en la página web de dicho Ministerio², bajo la rúbrica “¿Qué técnicos son competentes?” se puede encontrar la siguiente interpretación que hace la Administración de las normas referentes al IEE, tras citar el artículo 6.1 y la Disposición final decimoctava de la LRRR. Según la información ofrecida por dicha vía, los que están

² <https://iee.fomento.gob.es/>

capacitados para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios, son los siguientes profesionales:

- a) Los arquitectos o los arquitectos técnicos, que están habilitados para ello por el artículo 6.1 de la Ley 8/2013 y
- b) Los demás técnicos facultativos que se determinen en la Orden ministerial prevista en la disposición adicional 18ª de la Ley 8/2013.

II. CONTENIDO

El escrito remitido se centra, en primer lugar, en exponer una situación fáctica en virtud de la cual, por vía interpretativa, la Administración estaría atribuyendo la capacidad para realizar el IEE en exclusiva, a arquitectos y arquitectos técnicos.

En segundo lugar, en la parte de antecedentes, el escrito expresa el eje central de la controversia, apoyándose en tres documentos que se adjuntan al escrito, y que habrían sido elaborados por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, del Ministerio de Fomento. La interpretación de dicho Departamento sería la siguiente:

“Así las cosas, el IEE que regula la LRRR, se exige exclusivamente a los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, los cuales, a causa de dicho “uso” quedan encuadrados dentro del apartado 1, letra a), del artículo 2 de la LOE, que literalmente alude al uso “Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural”, y cuyos técnicos competentes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, son los arquitectos y arquitectos técnicos. En consecuencia, es preciso interpretar que en este momento y con la legislación vigente, son dichos técnicos los capacitados para suscribir el IEE completo que regula la LRRR.”

La propia Administración admitiría que los ingenieros e ingenieros industriales podrían suscribir documentos análogos para edificios cuyos usos se correspondan con los encuadrados en la letra b) del artículo 2.1 de la LOE³.

En la parte de Fundamentos Jurídicos, el escrito, por un lado, analiza la normativa aplicable, centrándose en la LRRR, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y el Reglamento de Defensa de la Competencia (aprobado por RD 261/2008 de 22 de febrero), la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior (DS, en adelante), la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), el Código Técnico de la Edificación (aprobado por RD 314/2006 de 17 de marzo) y las normas de atribuciones de los ingenieros industriales, incluyendo sus planes de estudios.

³ *“Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.”*

Por otra parte, también se cita como fuente al Derecho de la Competencia, centrándose en la doctrina de la extinta CNC en materia de reservas de actividad, así como en la jurisprudencia, que considera que es contraria a los monopolios y que establece reserva de Ley para imponerlos.

Tras ello, las conclusiones niegan la existencia de reserva legal en esta materia en favor de arquitectos y arquitectos técnicos, apoyándose en los diversos argumentos empleados en el resto del escrito, afirmando que la LRRR no ha limitado la competencia en favor de estos dos colectivos profesionales, así como tampoco ha enunciado la razón imperiosa de interés general que pudiera justificar dicha limitación.

Tras todo lo anterior solicita: primero, que se tenga por presentada la denuncia contra el Ministerio de Fomento; segundo, que se lleven a cabo las actuaciones ante el mismo para que suprima la práctica señalada; y, tercero, subsidiariamente, se considere el escrito como petición de informe a la CNMC.

III. OBSERVACIONES

El objetivo de este informe es **valorar si resulta procedente, desde la óptica del mantenimiento de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente, la delimitación realizada de facto del técnico competente para la realización de evaluaciones de edificios.**

Como ya se ha señalado, el **artículo de partida es el art. 6.1 de la LRRR**, que indica que el *“Informe de la Evaluación de los Edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos”*.

Y añade: *“A tales efectos se considera **técnico facultativo competente** el 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, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final decimoctava [...]”*.

Sin perjuicio del desarrollo reglamentario que puede realizarse por vía de la D.F. 18^a (y que de momento no se ha producido), debe por tanto dilucidarse cuáles son esas titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la LOE. Pues bien, según el art. 10.2 de dicha Ley, entre las obligaciones del proyectista se encontraría la de: *“a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto,*

⁴ Este desarrollo se reservaría para el resto de titulaciones o cualificaciones no expresamente incluidas en la categoría anterior.

arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante [...]”.

Partiendo de que la LOE no regula la actividad de evaluación de edificios sino de proyección o construcción de los mismos (el proceso de la edificación⁵), **todos los que cuenten con el título profesional reseñado en aquella (arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico) podrían ejercer libremente esta actividad.** Todo ello con independencia de que pudiera extenderse a otras titulaciones por norma reglamentaria.

Cualquier interpretación restrictiva a este respecto, como la que aparentemente se ofrece en la web informativa del Ministerio de Fomento, supondría:

En primer lugar, una restricción a la competencia efectiva en el mercado de servicios profesionales. La reserva a los arquitectos y arquitectos técnicos de la actividad del Informe de Evaluación de Edificios de los edificios cuyo uso se describe en el artículo 2.1 a) de la LOE, supone la atribución de la competencia exclusiva para la realización de dicho informe a una parte reducida del conjunto de profesionales competentes para ello. .

La limitación en el número y variedad de operadores en el mercado, genera un efecto negativo sobre la competencia que puede materializarse, *caeteris paribus*, en mayores precios de los consumidores de los que resultarían en caso de que se permitiera la actividad de todos los operadores facultados para competir en este mercado. Estos mayores precios implican unos mayores costes para los destinatarios de los informes de evaluación de edificios, con el consiguiente perjuicio para la economía y, en definitiva, para el bienestar de los ciudadanos.

En segundo lugar, tras la transposición en España⁶ de la **Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios** en el mercado interior, el establecimiento y el mantenimiento de reservas de actividad a ciertos profesionales ha de justificarse a partir de una razón imperiosa de interés general, a la luz de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, y ello en la medida en que no se encuentren expresamente prohibidas.

En tercer lugar, la referencia que desde la LRRR se hace en lo atinente a la competencia para los informes de evaluación de edificios a la LOE en materia de títulos habilitantes, **no ha de entenderse como limitativa**, y ello debido a que los referidos IEE no tienen la naturaleza de proyectos de obras (como se indica en la LOE respecto de los proyectos de edificación) y mucho menos de

⁵ “...entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado...” (art. 2.1 LOE).

⁶ En especial, a través de la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* (Ley paraguas). Dicha norma prevé además que este tipo de restricciones deben realizarse por norma con rango de ley.

dirección de obras o dirección de ejecución de obras, sino que únicamente se refiere a los títulos que, en todo caso, han de habilitar para realizar la actividad profesional de evaluación de edificios, que, necesariamente, ha de considerarse distinta de las tres categorías de actividades mencionadas (redacción de proyectos, dirección de obras y dirección de ejecución de obras) reguladas por la LOE.

En cuarto lugar, no se debe considerar sin más que en la LRRR se produce una identificación entre dichas actividades del proceso de edificación y la de los informes de evaluación de edificios, pues **se trata de actividades profesionales distintas**. Así, los preceptos de la LOE reservan ciertas actividades en el ámbito de la edificación (proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras) a determinados profesionales que ostenten determinadas titulaciones en función de los usos de los edificios.

Por el contrario, el **informe de evaluación de edificios no tiene la naturaleza de proyecto de edificación** (pues recae sobre una edificación ya ejecutada y terminada), por lo que no se puede asumir sin más que se ha de contar para su realización con la misma titulación que se necesita para llevar a cabo cada tipo de proyecto de edificación en función del uso del inmueble, de forma que queden vedadas las actividades de cada tipo de evaluación (o documentos análogos) en función del proyecto de edificación que la titulación ostentada permite firmar.

En quinto lugar, adicionalmente, y complemento al argumento anteriormente señalado, a nivel reglamentario, en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, **se emplea la expresión “técnico competente”**⁷ para referirse a los profesionales que pueden llevar a cabo la actividad de evaluación de edificios, sin establecer discriminaciones entre los mismos.

En sexto lugar, cabe recordar, que la **Autoridad de Competencia se ha pronunciado ya sobre estas cuestiones y ha aprobado diversos informes** en los que trata este aspecto del mercado de servicios⁸ y las posibles reservas de actividad existentes. Por todos, dispone el Informe de Colegios de 2012:

⁷ Así, el Programa de apoyo a la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios, tiene por objeto *“el impulso a la implantación y generalización de un Informe de evaluación de los edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los mismos, mediante una subvención que cubra parte de los gastos de honorarios profesionales por su emisión”* (artículo 33).

En el artículo 36 de este RD (*Condiciones para el otorgamiento de las ayudas*) se dispone que *“Para la obtención de la ayuda, será preciso presentar el Informe de evaluación del edificio, con los contenidos que figuran en el anexo II de este real decreto, debidamente cumplimentado y suscrito por técnico competente. Deberá aportarse también la correspondiente factura de honorarios, original o copia, emitida por el profesional o los profesionales que hubieren realizado el informe.”*

⁸ *“Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España”* (1992, TDC).

“[...] En cuanto a las reservas de actividad, la exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional es una restricción a la competencia que, no obstante, puede estar justificada por razones de interés general. Ahora bien, debe evitarse incurrir en el riesgo de excluir del ejercicio de una actividad a profesionales titulados con capacitación técnica suficiente para el ejercicio de dicha actividad, riesgo que puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones concretas. En su lugar, es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir por razones de justificación y proporcionalidad, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones”.

Por último, en términos similares cabe citar la **jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo** relativa a las competencias de las profesiones tituladas⁹, por todas ellas, la Sentencia de 24 de mayo de 2011 (RJ\2011\5037), que afirma que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad:

“[...], ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”.

IV. RECOMENDACIONES

En primer lugar, teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en este informe, **debería realizarse una interpretación de las normas** que favorezca la competencia efectiva entre los profesionales con la capacidad técnica suficiente para realizar la actividad.

En segundo lugar, dado que parece razonable que puedan existir técnicos competentes para ejercer esta actividad que no guarden relación directa con el ámbito de la edificación (en términos de identificación con las tres actividades de la LOE propias del proceso de la edificación), **se sugiere a los Ministerios**

“Informe sobre el Sector de Servicios profesionales y los Colegios Profesionales” (2008, CNC); “Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios” (2012, CNC).

⁹ Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, las SSTs de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001 (RJ 2006, 2057)), 16 de abril de 2007 (casación 1961 / 2002) (RJ 2007, 4125), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) (RJ 2008, 7317) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004) (RJ 2009, 2982) .

de Industria, Energía y Turismo y de Fomento que procedan a elaborar la norma reglamentaria que contempla la D.F. 18ª de la LRRR. En dicho desarrollo debería tenerse en cuenta que el criterio adecuado con el que la Administración debe valorar la competencia de un profesional para la firma de los informes de evaluación de edificios es, como dice la referida DF 18ª: *“[...] la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación”*.

