

## **EXPTE PROM 2/2016 INGENIEROS INDUSTRIALES SANTA POLA**

D. Francisco González Castilla, Presidente

Dña. María José Vañó Vañó, Vocal

Dña. María Estrella Solernou Sanz, Vocal

En Valencia, a 22 de junio de 2017

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDCCV), con la composición arriba expresada y siendo Ponente Dña. María José Vañó Vañó, ha emitido el presente informe relativo al Expediente PROM 2/2016 INGENIEROS INDUSTRIALES SANTAPOLA, tras escrito por XXX (Decano del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de la Comunitat Valenciana), en nombre y representación de esta Corporación de Derecho Público, sobre la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Santa Pola al no admitir la competencia de los ingenieros industriales para suscribir los informes de evaluación de edificios en edificación residencial.

<b>I. ANTECEDENTES</b>	<b>2</b>
<b>II. NORMATIVA SECTORIAL SOBRE E INFORME DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS</b>	<b>4</b>
<b>III. ANALISIS COMPETITIVO DE LA NORMATIVA SECTORIAL DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>IV. CONCLUSIONES</b>	<b>20</b>



## I. ANTECEDENTES

1. La Subsecretaría recibió el 7 de septiembre de 2016 en el marco de la colaboración no reglada con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC), escrito presentado ante la Dirección de Investigación de la misma el 3 de agosto de 2016 por XXX (Decano del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de la Comunitat Valenciana- COIICV), en nombre y representación de esta Corporación de Derecho Público, por el que denuncia o subsidiariamente solicita informe sobre la conducta del Ayuntamiento de Santa Pola que considera incumple el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC).
2. En su escrito se refieren a la actuación de la Corporación local consistente en no admitir la competencia de los ingenieros industriales para suscribir los informes de evaluación de edificios en edificación residencial, reservando dicha tarea a los arquitectos y arquitectos técnicos.
3. Dicha actuación se basa en un acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santa Pola, de 26 de febrero de 2016, por el que -a propuesta de su Concejalía de Urbanismo- se inadmite un informe de evaluación de edificios por falta de competencia del técnico que lo suscribe (D. XXX, ingeniero industrial colegiado).
4. El COIICV considera que dicha conducta supone una barrera de entrada para los ingenieros industriales que les impide el ejercicio de esta actividad (la emisión del IEE en lo que respecta al estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios residenciales) y una reserva injustificada en favor de los arquitectos y arquitectos técnicos, que restringe la competencia.
5. El Decano del COIICV aporta junto a su escrito, entre otros, los siguientes documentos:
  - a. Copia del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santa Pola, de fecha 26 de febrero de 2016. Documento 1 (folios 57 y 58).
  - b. Copia de la primera hoja del recurso de reposición interpuesto por D. XXX contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local. Documento 2 (folios 59 y 60).



c. Copia del informe emitido por el Consejo Vasco de la Competencia, de fecha 8 de junio de 2016, sobre la habilitación técnica para la realización de las inspecciones técnicas de edificios (ITE). Proyecto AVC N°123-PROM- 2016. Documento 3 (folios 61 a 76).

6. En su escrito también se refiere a informes de la autoridad nacional de competencia que censuran la actuación administrativa que consiste en establecer una reserva de actividad en favor de un colectivo cuando la normativa no establece

esta restricción, entre otros: *«Informe de la CNC de 24/11/2010 en relación con la*

*negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas» y el “Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia INF/DP/0021/14 sobre posibles reservas de*

*actividad en el informe de Evaluación de Edificios, de 18 de diciembre de 2014».*

7. En ejecución de las normas de reparto, el expediente PROM 2/2016 INGENIEROS SANTAPOLA fue asignado a Dña. María José Vañó Vañó en la sesión de la CDC, celebrada el 4 de mayo de 2017.

8. En el marco de la LDC, la función consultiva de la Comisión de Defensa de la Competencia permite abordar cuestiones de tipo general sobre competencia. En el caso que nos ocupa se plantea una denuncia o subsidiariamente consulta sobre la competencia o capacitación profesional de los ingenieros industriales para emitir el Informe de Evaluación de Edificios (en adelante IEE), motivado en el hecho de que el Ayuntamiento de Santa Pola, en base a un acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 26 de febrero de 2016, no admite a los ingenieros industriales como técnicos competentes para emitir el informe de evaluación de edificios de carácter residencial.



9. La cuestión planteada, es decir, la competencia o capacitación profesional de determinados profesionales para realizar informes de evaluación de edificios o certificar el estado de conservación y habitabilidad de las edificaciones de carácter residencial, se ha suscitado en numerosas ocasiones en el ámbito de la LDC. La mayoría de estas cuestiones se han planteado en relación con los certificados para la obtención de las licencias de segunda ocupación, pero recientemente se ha extendido la controversia a los informes de evaluación de edificios (IEE).

10. Atendiendo a las circunstancias expuestas y a las reclamaciones presentadas por el colectivo de profesionales de la ingeniería al amparo de los artículos 26 y 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), frente a actuaciones similares que se han producido en algunos Ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, se considera que la consulta, -dada la conflictividad que genera que en unos Ayuntamientos se acepte la competencia de estos profesionales y en otros no-, es una cuestión de carácter general sobre la que esta Comisión debe de emitir informe, en el ejercicio de sus competencias consultivas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2.c) del Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento.

A la vista de estas consideraciones, de acuerdo con la información disponible y a título de información de carácter general y no vinculante, esta Comisión emite informe en los términos siguientes

## **II. NORMATIVA SECTORIAL SOBRE E INFORME DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS**

11. Como cuestión previa hay que hacer referencia a la vigente Ley de Colegios Profesionales (Ley 2/1974, de 13 de febrero), que establece en su artículo 2 que:

*«el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su*



*remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre competencia desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva*

*propia de cada profesión aplicable. >>*

12. Para abordar las competencias profesionales en la cuestión planteada, debemos analizar previamente la normativa general que regula la edificación y la normativa específica que regula los informes de evaluación de edificios (IEE), tanto a nivel estatal como autonómico.

13. En materia de edificación resulta aplicable la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante LOE), que determina y define en el artículo 2. 1 el ámbito de aplicación de la ley (el proceso de la edificación), diferenciando las edificaciones por usos entre distintos grupos<sup>1</sup>.

14. La definición de edificación viene dada en el art. 2.2 a los efectos de delimitar cuando se exige proyecto, diferenciando entre las obras de nueva construcción, intervenciones en edificios existentes si alteran su configuración arquitectónica, las obras de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico o bien obras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

15. En el ámbito autonómico, la ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (en adelante, LOFCE) fija el ámbito de aplicación en el art. 2, define el concepto de edificación (para la cual se exige también proyecto) y diferencia la edificación por uso y grupos en términos similares a la LOE.

---

<sup>1</sup> a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural.

b) Aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de ingeniería de telecomunicaciones, del transporte (marítimo, fluvial y aéreo), forestal, industrial, naval, de la ingeniería de saneamiento e higiene, y el accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) El resto de las edificaciones cuyos usos no estén relacionados en los grupos anteriores.



16. El informe de evaluación de los edificios está regulado a nivel estatal en el art. 29 del Real Decreto Legislativo 7/2015<sup>2</sup>, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU)<sup>3</sup>. En este precepto señala que los propietarios de inmuebles calificados como residenciales de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente 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.

17. Dicho informe, realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios y que se refiera a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes y tendrá una periodicidad mínima de diez años.

18. El art. 30 del texto referenciado, regula la capacitación para suscribir el informe de evaluación de los edificios, que señala que podrán suscribirse por los técnicos facultativos competentes y entidades de inspección registradas. Será considerado técnico facultativo competente a aquel 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*

---

<sup>2</sup> El TRLSRU deroga la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante LRRRU), y lo estipulado sobre los IEE en sus artículos 4, 6, Disposición Transitoria 1ª y la Disposición final 18ª. El contenido de ambas regulaciones es similar en la materia que nos ocupa.

La ST del Pleno del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero de 2016, en el Recurso de Inconstitucionalidad 1886-2012 -interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña - respecto de diversos preceptos del Real Decreto-Ley 8/2011, declara la inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22, de la disposición adicional tercera y de las disposiciones transitorias primera y segunda del RD Ley 8/2011, (preceptos de contenido equivalente a los artículos 29, 30 y disposición transitoria segunda del TRLSRU).

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero de 2016, en el Recurso de Inconstitucionalidad 1886-2012 -interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña - respecto de diversos preceptos del Real Decreto-Ley 8/2011, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 21 y 22, de la disposición adicional tercera y de las disposiciones transitorias primera y segunda del RD Ley 8/2011, (preceptos de contenido equivalente a los artículos 29, 30 y disposición transitoria segunda del TRLSRU).

Estos artículos se impugnan por entender la Generalitat de Cataluña que el legislador estatal, al regular la inspección urbanística de los edificios, invade las competencias autonómicas en materia de vivienda y urbanismo. El TC considera que la inspección urbanística es una potestad administrativa y de intervención cuya finalidad es verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística. Se trata de preceptos que afectan a la materia urbanística, que es competencia de las Comunidades Autónomas a las que compete su regulación, sin que el artículo 149.1 apartados 1, 13 y 23 de la Constitución Española otorgue al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos de la actividad inspectora.



*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 primera.»*

19. Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda de la misma norma establece el calendario para la realización del IEE y la Disposición Final Primera señala que, mediante Orden Ministerial, se determinarán las cualificaciones requeridas para suscribir estos informes, así como los medios de acreditación para lo cual se tendrá en cuenta la titulación, formación, experiencia y complejidad del proceso de evaluación.

20. El Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios define en el art. 1.3.p las condiciones que deberá reunir el técnico competente para suscribir los CEE en el siguiente sentido:

*“...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 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, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca en la orden prevista en la disposición adicional cuarta.”*

21. En la Disposición Adicional Cuarta del RD 235/2013 se regulan «Otros técnicos habilitados» y recoge que *«Mediante Orden conjunta de los titulares de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Fomento, se determinarán las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir los certificados de eficiencia energética, 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 certificación.»*



22. A ello hay que añadir la Comunicación interpretativa del Ministerio de

Industria, Energía y Turismo, de 4 de noviembre de 2013, según la cual «son

*técnicos competentes para suscribir el CEE en los edificios, además de los arquitectos y arquitectos técnicos, las personas que de acuerdo con lo establecido en las Resoluciones de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades, dispongan de las siguientes titulaciones: Ingeniero aeronáutico, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero de Minas, Ingeniero Industrial,*

*Ingeniero Técnico Industrial...»*

23. También hace referencia a la emisión del IEE suscrito por «técnico competente» 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.

24. A nivel autonómico se regulan los IEE en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 5/2014). En particular en el art. 180 de la citada norma, sobre deber de conservación y rehabilitación e inspección periódica de edificaciones cuyo informe deberá realizarse por «facultativo competente».

### **III. ANALISIS COMPETITIVO DE LA NORMATIVA SECTORIAL DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN**

25. Como cuestión previa al análisis competitivo de esta norma sectorial debemos tener en consideración el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana (en adelante CJCCV) en relación con una consulta planteada por el





Ayuntamiento de Santa Pola respecto a la competencia de los Ingenieros Técnicos Industriales y de Obras Públicas para informar en los procedimientos de concesión de licencias de segunda ocupación en edificios residenciales y para la redacción de los Informes Técnicos de Evaluación de Edificios (ITES) de carácter residencial.

26. El dictamen del CJCCV es favorable a la competencia exclusiva de los arquitectos y arquitectos técnicos para la emisión de los Informes Técnicos de Evaluación de Edificios (ITES), ya que considera que -en base a la remisión que realiza el artículo 6.1 de la Ley 8/2013 (LRRRU) a la Ley 38/1999 (LOE)-, los técnicos o facultativos competentes para suscribir los ITES son los mismos profesionales que tienen la titulación académica y profesional que les habilita para redactar proyectos, llevar la dirección de obras y la dirección de ejecución de obras de construcción en edificios de carácter residencial (los arquitectos y arquitectos técnicos), según lo dispuesto en los artículos 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) en relación con el artículo 2.1.a) LOE.

27. Atendiendo a los argumentos expuestos en este dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, algunos Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana han rechazado los informes Técnicos de Evaluación de Edificios y también los certificados para obtener las licencias de segunda ocupación redactados por ingenieros e ingenieros técnicos industriales por no ser técnicos competentes para su emisión.

28. Las autoridades autonómicas de defensa de la competencia, atendiendo a los principios y objetivos que establece la LDC, deben velar y proteger la libre competencia en el mercado, no sólo desde el ejercicio de la potestad sancionadora, sino también desde el ejercicio de la función consultiva y de asesoramiento que tienen atribuida para difundir y aplicar «la cultura de la competencia» en distintos ámbitos: en el ámbito privado entre los operadores económicos, pero también en el ámbito de la Administración, promoviendo que el sistema normativo sea procompetitivo, con menos restricciones que mejoren la competencia y el libre acceso a la actividad de los profesionales (eliminando aquellas limitaciones o reservas de actividad injustificadas o desproporcionadas).

29. Es en este contexto en el que debemos analizar la interpretación que una parte de la Administración mantiene y por la que se atribuye, en exclusiva, a los



arquitectos y arquitectos técnicos la capacidad para realizar el IEE en edificios residenciales con tipología colectiva.

30. Si analizamos lo dispuesto en los artículos 10.2.a, 12.3.a y 13.2.a en relación con el artículo 2 de la LOE existe una reserva legal de actividad a favor de los profesionales de la arquitectura para la redacción de proyectos de edificación (referidos a nueva construcción, modificaciones que alteren la configuración arquitectónica de los edificios o cambien su uso característico e intervenciones totales en edificios sometidos a protección ambiental o histórico-artística), dirección de obras y dirección de ejecución de obras en edificios residenciales. Esta reserva de actividad también se extiende a los profesionales de la ingeniería en edificios no residenciales.

31. No obstante, en la LOE no existe una referencia directa ni una reserva legal a favor de estos profesionales en materia de inspección de edificaciones. El Informe de Evaluación de Edificios no está regulado en la LOE y, por tanto, no se puede interpretar que en la misma exista una reserva de actividad en materia de IEE en favor de determinados profesionales. En este sentido se manifiesta la CNMC, en su Informe de 30 de noviembre de 2015 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, por la no consideración por parte del Ayuntamiento de Santa Pola de los Ingenieros Técnicos Industriales como técnicos competentes para suscribir Informes Técnicos de Evaluación de Edificios (UM/080/15), e incide en que: *«las reservas de actividad a favor de determinados colectivos profesionales deben ser objeto de interpretación restrictiva, al constituir excepciones al principio general de libertad de empresa y de libre competencia del art. 38 de la CE»*.

32. Para determinar el contenido de los IEE y los profesionales competentes para suscribirlos no se debe acudir a la LOE sino a la normativa específica que regula los IEE, en concreto, a los artículos 29 y 30 del TRLSRU a nivel estatal y al art. 180 de la Ley 5/2014:

- En la legislación sectorial se establece que el objetivo del IEE es realizar una inspección del edificio existente, evaluando el estado de conservación de sus elementos comunes en los aspectos de seguridad, habitabilidad,



funcionalidad y accesibilidad, y analizando su eficiencia energética. No se trata pues de actuaciones propias del proceso edificatorio.

- En relación con los profesionales competentes para emitir el IEE, el artículo 30 del TRLSRU se refiere a «*técnico facultativo competente*» e incluye «*a cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos, dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación de edificación según los establecido en la LOE*», por tanto, incluye a arquitectos e ingenieros y a las respectivas arquitecturas e ingenierías técnicas. Pero el artículo 30 establece que también pueden suscribir estos IEE -aunque no posean las titulaciones previstas en la LOE- quienes hayan acreditado la cualificación necesaria, de acuerdo a su formación, experiencia y complejidad de la evaluación que se realice (aunque la concreción de esta acreditación está sujeta a un posterior desarrollo por orden ministerial).

33. La norma prevé incluso que en determinados aspectos que se analizan en el IEE, como la accesibilidad, se consulte a entidades y asociaciones especializadas en personas con discapacidad. Otros aspectos como la eficiencia energética que se evalúan en el IEE permite incluir entre los profesionales habilitados para su expedición a la mayoría de los ingenieros, en sus distintas especialidades.

34. En consecuencia, el elenco de profesionales que pueden suscribir un IEE es muy amplio y no se circunscribe a los profesionales que redactan proyectos o dirigen obras en edificaciones de carácter residencial.

En este sentido se manifiesta la CNC en su Informe (DP/0021/14), de 18 de diciembre de 2014, sobre posibles reservas de actividad en el informe de Evaluación de Edificios:

*«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 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. (...)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. »*

35. El artículo 180 de la Ley 5/2014 regula el IEE en la Comunitat Valenciana en términos semejantes a la regulación estatal en cuanto al contenido del informe y no establece una reserva de actividad en favor de determinados profesionales para la realización de los IEE, se refiere expresamente al «facultativo competente».

36. Aunque la regulación estatal de los IEE ha sido recientemente declarada inconstitucional y anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero de 2016, por regular aspectos de materias cuya competencia compete regular a las Comunidades Autónomas, la cuestión competencial resuelta por el TC no desvirtúa la finalidad y tendencia de la regulación que se contenía en los citados preceptos estatales con respecto a los IEE, aspectos que por otra parte ya se recogen en la propia normativa de las Comunidades Autónomas, como en el caso de la Comunitat Valenciana.



37. En consecuencia, no cabe una interpretación como la que realiza parte de la Administración (en este caso el Ayuntamiento de Santa Pola) que establece una reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos para realizar los IEE en edificaciones con tipología residencial. Esta interpretación implica una restricción a la competencia efectiva en el mercado de servicios profesionales, al atribuir en exclusiva a los profesionales antes mencionados la competencia para realizar esta actividad y, por ende, limita el número y la variedad de profesionales a los que puede acceder el propietario de una vivienda para que realicen los informes de evaluación de edificios.

38. Cabe precisar que las reservas de actividad en favor de determinados profesionales suponen una restricción de acceso y de ejercicio a esa actividad económica para los profesionales excluidos, por lo que, si se realizan, deben recogerse en una Ley y atender a razones de interés general, no discriminación y proporcionalidad (Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y su transposición al ordenamiento interno por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). En consecuencia, las reservas de actividad deben interpretarse de forma restrictiva.

39. En sentido similar, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad establece lo siguiente:

*«Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.»*

40. Dado que la regulación específica de los IEE (estatal o autonómica) no reserva a determinadas titulaciones académicas la habilitación para suscribir los IEE, no corresponde a la Administración establecer, por vía interpretativa, unas reservas



de actividad en favor de determinadas titulaciones o limitaciones al ejercicio de otros profesionales que no recoge la propia legislación sectorial.

41. En aplicación de los principios recogidos en la LDC y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio - que transpone al ordenamiento interno la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior -, frente a los monopolios o reservas de actividad en favor de determinados colectivos o titulaciones debe prevalecer el principio de libertad de acceso con idoneidad, por lo que las atribuciones o reservas de actividad en favor de determinados colectivos profesionales deben estar recogidas en una ley e interpretarse restrictivamente.

42. Sobre las cuestiones tratadas anteriormente se han manifestado, en reiteradas ocasiones, las autoridades de competencia de las Comunidades Autónomas y la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), actual CNMC.

Tanto la autoridad nacional como las autonómicas mantienen una posición unánime en relación a que las reservas de actividad deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional, lo que permitiría abarcar un elenco variado de titulaciones, y no limitarse a una titulación o titulaciones concretas.

- **Informe de la CNC en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por ingenieros de Minas (2010):** *«...La exigencia de una titulación para el ejercicio de una actividad constituye una barrera al ejercicio de la misma, restringiendo a determinados participantes la posibilidad de operar en un determinado mercado. Los efectos de esta medida son comparables a los causados en una situación en la que se otorgaran derechos exclusivos a determinados profesionales, eliminando así la posibilidad de los demás de ofrecer sus servicios. La consecuencia es una limitación en el número y variedad de operadores en el mercado, con los posibles efectos que ello puede generar sobre los precios de estos servicios.*

*Dicha exigencia puede estar justificada si, por motivos de interés general, la naturaleza de la actividad aconseja prohibir su ejercicio a quienes no hayan demostrado disponer de unos conocimientos especializados adecuados. Sin*



embargo, este argumento pierde fuerza cuando los conocimientos especializados exigidos no son imprescindibles o no son exclusivos de la titulación a favor de la cual se establece la reserva de actividad»

- **Informe de la CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (2012):** «En cuanto a 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.»
- En el **Informe de la CNMC, de 30 de noviembre de 2015**, en relación con la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley de Garantía y Unidad de Mercado (LGUM), por la no consideración por parte del Ayuntamiento de Santa Pola a los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para emitir el IEE<sup>4</sup> - (UM/080/15) se establece lo siguiente: «la exclusión de los ingenieros técnicos industriales de la redacción de informes de evaluación de edificaciones constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

*Dicha restricción debería haberse motivado, según indicábamos en informes anteriores (...) en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Asimismo, también debería haberse razonado su proporcionalidad*

---

<sup>4</sup>. En febrero de 2016 la CNMC -en aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la LGUM- interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra el Acuerdo de la Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Santa Pola, de 23 de octubre de 2015, por el que se inadmitían Informes de Evaluación de Edificios (IEE) firmados por un ingeniero.





*en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, justificándose la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.*

*En todo caso, y aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería evitarse vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica del profesional o profesionales que suscriben, total o parcialmente, el informe de evaluación del edificio, especialmente considerando la redacción del artículo 30 del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015 y del anterior artículo 6 de la Ley 8/2013, a cuyo contenido se ha hecho referencia en este informe.*

*No habiéndose acreditado ni la necesidad ni la proporcionalidad de dicha exigencia, debe esta considerarse contraria al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.»*

- **En el mismo sentido, el reciente Informe de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (en adelante CDCCV)-PROM 10/2015, de 9 de noviembre de 2016, sobre la competencia para emitir los certificados para la obtención de licencias de segunda ocupación en edificios residenciales, referido a la inadmisión por parte del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas de un certificado de habitabilidad para la obtención de la licencia de segunda ocupación suscrito por un ingeniero industrial, por no considerarlo técnico competente, concluye lo siguiente<sup>5</sup>:**

*«3.1. Reservar la competencia exclusiva en la emisión de certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda o ulterior ocupación en favor de los arquitectos y arquitectos técnicos constituye una restricción de la libertad de empresa que vulnera el principio de proporcionalidad.*

*3.2. Reservar la competencia exclusiva en la emisión de certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda o ulterior ocupación en favor de los arquitectos y arquitectos técnicos constituye*

---

<sup>5</sup> En el mismo sentido se pronunció esta Comisión en la Resolución Expediente SAN 3/2015. Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Alicante





*una barrera de acceso que restringe la competencia efectiva y que lleva aparejada una reducción de la oferta, un incremento de los precios, y un menor nivel de eficiencia y productividad en la prestación del servicio.*

*3.3. El Ayuntamiento de San Miguel de Salinas debía haber ponderado la competencia y capacitación técnica concreta del profesional (en este caso ingeniero industrial) que emitió el certificado de habitabilidad y, salvo que hubieran concurrido razones excepcionales que justificaran su falta de capacitación, debía haber admitido la validez de dicho certificado...»*

- En cuanto a los efectos negativos que sobre la competencia pueden generar las reservas de actividad en favor de determinados profesionales, debemos referirnos a las consideraciones que la CNMC realiza en su **Informe (DP/0021/14) y, especialmente, a dos informes del Consejo Vasco de Competencia y de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC**, en los que se analizan, con mayor concreción, las repercusiones económicas que genera la reserva de actividad de los informes de evaluación de edificios en favor de determinados profesionales (en ambos casos referidos a los arquitectos o arquitectos técnicos):
  - **En el Informe de la CNMC (DP/0021/14) sobre posibles reservas de actividad en el informe de Evaluación de Edificios (18.12.2014) se realizan, entre otras, las siguientes observaciones:** *«... 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.»*

- **El Informe de 8 de junio de 2016 del Consejo Vasco de la Competencia realiza una recomendación al Gobierno Vasco y a los Ayuntamientos en relación con la habilitación técnica requerida para la realización de Inspecciones Técnicas de Edificios (Proyecto AVC n.º 123-PROM -2016), considera la AVC que las restricciones a la competencia tienen efectos negativos en los usuarios de los servicios que pueden materializarse en peor calidad de los servicios y mayores precios, que se traducen en una pérdida de bienestar para los consumidores (aspectos que se evalúan en el informe).**

*En concreto, el informe establece que «...partiendo de los datos de volumen, precio de mercado y precio de la ITE sin restricción de acceso a la actividad, se precede a calcular el coste en términos de bienestar para los consumidores en la Comunidad Autónoma de Euskadi hasta el 27 de junio de 2018, fecha en la que deben haber pasado la ITE la mayor parte de los edificios.*

*Considerando un precio de 1.113,97 y asumiendo que la reserva de actividad supone un incremento del 5% respecto del precio sin restricciones..., el sobrecoste sería de 55,70€ por cada edificio obligado a realizar la ITE.*

*Partiendo del escenario de demanda actual de ITEs..., la pérdida de bienestar para los consumidores hasta el 27 de junio de 2018 podría estimarse en 4,24 millones de euros.»*

El informe concluye que esta limitación supone una restricción a la competencia efectiva en el mercado que ocasiona una pérdida de bienestar para los consumidores.

- **El Informe Económico de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en el IEE de Santa Pola (UM/007/16), que se realiza en el marco del proceso de recurso tramitado ante la Audiencia**



Nacional en aplicación del artículo 27 de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santa Pola, de 23 de octubre de 2015, por el que se inadmiten informes de evaluación de edificios para uso residencial por falta de competencia del técnico que los suscribe, llega a las mismas conclusiones que la Autoridad Vasca de Competencia.

Este informe considera que el establecimiento de una reserva de actividad exclusiva para arquitectos y arquitectos técnicos en la IEE no está justificada en los principios de regulación económica eficiente establecidos en la LGUM y expresamente manifiesta que: *«La estimación cuantitativa que supone la eliminación de la reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos -que restringe la competencia y que no está justificada en los principios de regulación económica eficiente- podría traducirse en una reducción del precio del IEE de 27,5 euros y 35,1 euros en Santa Pola y Comunidad Valenciana respectivamente. Partiendo de distintos supuestos sobre el volumen de edificios con obligación de realizar el IEE en la actualidad en Santa Pola y la Comunidad Valenciana, se estima que la pérdida en el bienestar de los consumidores ocasionada por la reserva de actividad asciende en la actualidad a 5.307,5 euros y 2.078.710,4 euros en Santa Pola y la Comunidad Valenciana respectivamente.»*

El informe económico finalmente concluye que *«la reserva de actividad es una medida restrictiva de la competencia, sin justificación en los principios de regulación económica eficiente, y costosa en términos de bienestar.»*

Independientemente del número de informes que apoyan la tesis de que dicha conducta es restrictiva, debe destacarse que la conducta del Ayuntamiento de Santa Pola ya fue objeto de análisis en el Informe de la CNMC, de 30 de noviembre de 2015 en el marco de la LGUM.



En dicho informe la CNMC declaró que existía restricción por la no consideración por parte del Ayuntamiento de Santa Pola a los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para emitir el IEE.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Por todo lo expuesto, considera esta Comisión que desde la Administración debería realizarse una interpretación de las normas que regulan el informe de evaluación de edificios (IEE) que favorezca la competencia efectiva entre los profesionales con capacidad técnica suficiente para realizar la actividad, y evitar aquellas interpretaciones que conlleven reservas de actividad en favor de determinadas titulaciones o limitaciones al ejercicio de otros profesionales que no recoge la propia legislación sectorial.

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Santa Pola debería admitir la validez del informe de evaluación de edificios emitido por el ingeniero industrial pues lo contrario constituye una restricción de la libertad de empresa que vulnera el principio de proporcionalidad tal y como ya se manifestó en el Informe de la CNMC, de 30 de noviembre de 2015 y que reiteramos en el presente informe.