



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13-d.23
28071-MADRID

INFORME Nº 12/2016, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE (...)) Inspección Técnica de Edificios)

1. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de junio de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM), escrito formulado por D. (...), en representación del Colegio (...), aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios).

El reclamante denuncia el contenido del escrito del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María en Cádiz, por el que se deniega a los Ingenieros Técnicos Industriales la competencia para realizar inspecciones técnicas de edificios, constituyendo a su parecer unas barreras y trabas en el ejercicio de la actividad profesional y en el mercado no permitida por la Ley 20/2013. Y solicita que se requiera al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María de Cádiz, a fin de que cese en estas actuaciones, a su criterio, ilícitas.

Dicho escrito se acompaña de la documentación siguiente:

- Propio escrito de denuncia formulado por el Decano del (...) en el que figuran una serie de alegaciones en la que se fundamenta;
- Escrito de fecha 25 de enero de 2016 firmado por el Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, por el que se transcribe informe de la Asesoría Jurídica de Urbanismo, en respuesta a las alegaciones presentadas por el Decano del (...) sobre la competencia para realizar inspecciones técnicas de edificios;
- Diversos escritos de fecha 26 de octubre de 2015 y 15 de octubre de 2015 suscritos por el Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, por los que se procede a la devolución de la Inspección Técnica de un edificio entre otros motivos, por considerar que *"en ese municipio y según la Ordenanza municipal, la Inspección se realiza por equipo técnico compuesto por arquitecto y arquitecto técnico"*;
- Ordenanza sobre conservación, rehabilitación e inspección técnica de edificios para el municipio de El Puerto de Santa María (B.O.P. de Cádiz núm. 31, de 13 de febrero de 2007);
- Informe de la CNMC de 30 de noviembre de 2015 sobre 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 de los ingenieros técnicos industriales



- como técnicos competentes para suscribir informes técnicos de evaluación de edificios residenciales (UM/080/15);
- Informe jurídico del TAG del servicio de ITE del Ayuntamiento de Palma (Islas Baleares) de fecha 11 de enero de 2016.

Esta información ha sido remitida por la SECUM a esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía por ejercer las funciones de Punto de Contacto en relación con lo que señala el artículo 26 de la citada Ley 20/2013, de 9 de diciembre, adjuntando dicho escrito y recordándose que, en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 citado, el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) afectado puede emitir informe, incluyendo en su caso propuesta de actuación.

Con fecha 24 de junio de 2016, este punto de contacto trasladó dicha información al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María para conocer su parecer jurídico sobre el asunto mencionado. Sobre esta cuestión, el pasado 13 de julio se recibió correo electrónico de respuesta de la Inspección Técnica de Edificios de ese Ayuntamiento en el que se reproduce lo ya manifestado por la Asesoría Jurídica de Urbanismo transcrito en el escrito de fecha 25 de enero de 2016 firmado por el Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María en respuesta a las alegaciones del (...). A continuación se reproduce el correo electrónico recibido:

“Buenos días

Se refiere el escrito del Colegio (...), a dos IEEs (Informes de Evaluación de Edificios) que no ITEs (Inspección Técnica de Edificios), que se devolvieron a la propiedad de los edificios sitos en calle Carmen Pérez Pascual, 38 y calle Descalzos, 3. A dichos propietarios se les inició expedientes administrativos de ITEs en los que se les pedía una Inspección y no un Informe, y expresamente se les decía que tendría que venir realizado por Equipo compuesto por Arquitecto y Arquitecto Técnico.

El citado escrito fue contestado al Colegio, transcribiendo el informe de la Asesoría Jurídica de Urbanismo, que decía:

*EXPTE : Carmen Pérez Pascual, 38.
ASUNTO : Alegaciones Colegio Oficial (...)*

Con relación a la petición de informe por parte del Jefe del Servicio de Inspección Técnica de Edificios, acerca de las alegaciones formuladas por Don (...), en su condición de (...) cabe informar lo siguiente:

1º. De conformidad con el artículo 27 de la ordenanza municipal “La inspección técnica se llevará a cabo por profesionales con competencia para ello”.

2º. Si bien la ordenanza municipal no determina de forma expresa la competencia del técnico competente para llevar a cabo las inspecciones técnicas de las edificaciones, hoy por hoy, en tanto no se modifique la Ley de Ordenación de la Edificación, que rige el



proceso edificatorio y las intervenciones técnicas, determinando las titulaciones académicas destinadas a viviendas, o de uso residencial en todas sus formas, así como las de uso cultural, docente, administrativo, sanitario y religioso, sólo pueden ser inspeccionadas por los arquitectos, con exclusión de los arquitectos técnicos y todos los ingenieros de cualquier especialidad. Está claro que la competencia de los ingenieros quedará reducida a aquellas construcciones para las cuales tengan competencia para redactar el proyecto constructivo. Y por lo que se refiere a los arquitectos técnicos su competencia para inspeccionar edificios quedará reducida a edificaciones de escasa envergadura.

3º Conforme a la Ley de Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos (LPAIT), que regula las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, en sus diferentes ramas y especialidades, traslada al ámbito de la Arquitectura y de las Ingenierías Técnicas el planteamiento sobre reparto competencial que, en materia de obras de edificación, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina habían atribuido a los Arquitectos, de una parte, y a los Ingenieros Superiores, de otra, basado en la idea de la competencia general del Arquitecto y en el principio de especialidad competencial para los Ingenieros.

Pues bien conforme a este “principio de especialidad”, el artículo 2.1. atribuye a las Ingenierías Técnicas, dentro de la respectiva especialidad de cada título, la redacción de proyectos de construcción de inmuebles, siempre que por su naturaleza y características, queden comprendidos en la técnica propia de cada título académico habilitante; limitando su competencia a las construcciones propias de su respectiva especialidad: industriales, los Ingenieros Técnicos Industriales; agrícolas y ganaderas, los Ingenieros Técnicos Agrícolas, etc.

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que estamos ante un edificio puramente residencial, se estima que un Ingeniero Técnico Industrial, no tiene la especialidad profesional para la redacción del presente proyecto.

Realizada consulta de nuevo a la Asesoría Jurídica de Urbanismo, estima no procede nuevo informe, por lo que se le ha resumido la situación”.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

2.1. Normativa en materia de Inspección Técnica de Edificios y de la Ordenación de la Edificación

2.1.1. Normativa estatal

El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, aprobado, entre otras medidas para el impulso de la rehabilitación, estableció con carácter obligatorio la realización de Inspecciones Técnicas de Edificios para los inmuebles con más de 50 años de antigüedad ubicados en aquellos municipios de más de 25.000 habitantes. Todos los artículos que contenía el Real Decreto-Ley 8/2011 sobre la Inspección Técnica de Edificios (en adelante, ITE) fueron derogados por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que vino a establecer un nuevo Informe de Evaluación de Edificios (IEE, en lo sucesivo) que paulatinamente terminará sustituyendo a los Informes de Inspección Técnica de Edificios.



Más recientemente, el IEE ha sido regulado en el Título III (artículos 29 y 30), así como por la Disposición Transitoria segunda y la disposición final primera del **Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre** (TRLSRU, en adelante). El contenido de los IEE, a diferencia de las sustituidas ITE's, no solamente incluye la evaluación del estado de conservación del edificio y sus condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad, sino también la certificación de su eficiencia energética. Así, para aquellas edificaciones que ya cuenten con la ITE, sólo resultará necesario obtener la mencionada certificación de su eficiencia energética para que surta los mismos efectos que la ITE.

Respecto a la capacitación para suscribir el IEE, el artículo 30 del TRLSRU determina 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. 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 primera” (subrayado propio).

En relación con lo anterior, la Disposición final primera del TRLSRU establece que: *“Mediante Orden del Ministro o Ministra de Industria, Energía y Turismo y del Ministro o Ministra 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.”*. Esta Orden, a la fecha de elaboración del presente informe, se encuentra aún pendiente de aprobación.

Por otra parte, la **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación** (en adelante, LOE), prevé en su artículo 10.2 a) que cuando el proyecto técnico tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, entre los que se incluye el uso residencial (viviendas)¹, será el arquitecto el único profesional habilitado para realizarlo. Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con las respectivas especialidades y competencias específicas.

El artículo 2.1 de la LOE establece que la presente Ley resultará de aplicación al proceso de edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

¹ Según el art. 2.1a): Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.



- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) 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.
- c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

De acuerdo con el artículo 2.2 de la LOE, tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4 de esta misma Ley², entre otras las obras de edificación de nueva construcción que se desarrollen en una única planta; las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio; o aquellas obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

El artículo 10.2 de la LOE ha de ser aplicado e interpretado de forma restrictiva, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia de atribuciones profesionales, y en la medida en que supone una reserva legal de una actividad a un colectivo determinado, y por tanto una limitación al derecho de libre elección de la profesión y oficio recogido en el artículo 35 de la Constitución Española.

2.1.2. Normativa autonómica

De acuerdo con la distribución competencial prevista en el artículo 149.1.3^a de la Constitución española, las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de territorio, urbanismo y vivienda. En este sentido, el artículo 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma en materia de vivienda que, entre otros ámbitos, incluye específicamente la inspección y el control de la vivienda, la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía dispone en su artículo 17 que: *“Para promover la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada,*

² De acuerdo con el artículo 4 de la LOE, el proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras, en el que habrá de justificarse técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados.



la actuación de las Administraciones Públicas andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad, sostenibilidad y efectivo aprovechamiento del parque de viviendas”.

Por otro lado, el artículo 155 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) establece que: *“Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”.*

Conforme al artículo 156 de la LOUA *“El instrumento de planeamiento, y en su defecto el municipio mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas (...)”.*

Así, uno de los instrumentos que contribuyen a la consecución de estos objetivos, configurándose como medida de control del deber de conservación y rehabilitación, es la Inspección Técnica de Edificios, que constituye una modalidad de intervención administrativa de carácter preventivo, por la que se obliga a los propietarios a someter sus viviendas a una inspección técnica periódica para verificar su mantenimiento.

2.1.3. Normativa local.

El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María ha regulado el deber de conservación y rehabilitación de las edificaciones, urbanizaciones y terrenos y demás bienes inmuebles de este municipio a través de la **Ordenanza municipal sobre conservación, rehabilitación e inspección técnica de los edificios** aprobada por acuerdo del Pleno municipal de 03/11/2006 (B.O.P. de Cádiz, núm. 31, de 13 de febrero de 2007).

Respecto a la capacitación para la inspección, el Art. 27 de la Ordenanza determina que: *“La inspección técnica se llevará a cabo por profesionales titulados con competencia para ello”* (subrayado propio).

Según esta redacción, no puede deducirse una reserva de actividad a favor de un determinado colectivo de profesionales, sino que sólo hace mención a los profesionales titulados con competencia para ello, por lo que podrían entenderse incluidos los ingenieros o ingenieros técnicos, además de los arquitectos y arquitectos técnicos.

2.2. Normativa sobre atribuciones profesionales de los ingenieros

El artículo 2.1 a) de la **Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos** atribuye a los ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, la de: *“redacción y firma de*



proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles e inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación”.

Por su parte, las atribuciones oficialmente reconocidas a los Ingenieros Industriales y a otras ramas de la Ingeniería, aparecen en ocasiones diseminadas en numerosas disposiciones, aisladas y sin la debida coordinación, dando en muchos casos defectuosas interpretaciones y conflictos entre especialidades, que en muchos casos se resuelven en los tribunales.

En particular, el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, sobre especialidades en arquitectura e ingeniería atribuye a los ingenieros técnicos industriales competencias en materia de *“ejecución de estructuras y construcciones industriales”*.

En cuanto a las competencias de las profesiones tituladas o al reconocimiento de la capacidad para proyectar de los ingenieros técnicos, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que viene a sostener el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006), citándose en esta última, a su vez, sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (casación 1961 / 2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004). De esta última sentencia de 22 de abril de 2009 extraemos el siguiente párrafo:

“(…) con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez 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”.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación



de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que: *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En relación con lo anterior, el apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas en los siguientes términos: *“b) Actividad económica: 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.”*

Desde esta perspectiva, la actividad de la inspección técnica de los edificios desarrollada por profesionales constituye una actividad económica y, por tanto, sujeta a los principios y obligaciones contenidos en la LGUM³.

La LGUM, en su artículo 9, establece la obligación de todas las autoridades competentes (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) de velar por el cumplimiento de los principios inspiradores de la unidad de mercado (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación. En particular, su apartado 2 impone de forma explícita el deber de garantizar el cumplimiento de estos principios en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas y en los requisitos para su otorgamiento; en los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones y procedimientos asociados a los mismos; así como en cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos, entre otros.

En particular, el artículo 5 de la LGUM requiere que los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia del cumplimiento de requisitos para su desarrollo deberán estar motivados en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las

³ Todo ello, sin perjuicio de que la regulación de los servicios profesionales, y por tanto de este tipo de actividades profesionales se encuentren sometidas en un futuro a su propia legislación de servicios y colegios profesionales, en la que, partiendo de los mismos principios de la LGUM (libertad de acceso y libertad de ejercicio de toda actividad profesional y profesión), trate de resolver los problemas que se vienen suscitando en esta materia de reserva de actividad hacia determinados colectivos o definición de técnico competente a discrecionalidad por parte de las Administraciones que son una importante fuente de litigiosidad que acaban resolviéndose caso por caso ante los Tribunales.



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 ejercicio⁴. Además, deberán ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, de tal manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

La reclamación que nos ocupa versa sobre sendos escritos provenientes del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, a través de los cuales se deniega a los Ingenieros Técnicos Industriales la competencia para realizar las inspecciones técnicas de edificios.

Visto lo anterior, el enfoque a realizar en el presente asunto deberá estar centrado en si la exigencia por parte de la Autoridad local competente en materia urbanística (Ayuntamiento de El Puerto de Santa María) de unas determinadas titulaciones académicas, concretamente las de arquitectos y arquitectos técnicos, a los profesionales que estén interesados en llevar a cabo inspecciones técnicas de edificios en el municipio del Puerto de Santa María, es acorde con los principios recogidos en la LGUM, especialmente con los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5, tal y como se ha venido poniendo de manifiesto en anteriores informes de la SECUM emitidos sobre asuntos similares en materia de atribuciones profesionales⁵.

⁴ Según el cual, se entiende como “Razón imperiosa de interés general” la razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

⁵ Otras reclamaciones en el marco del artículo 26 de la LGUM sobre atribuciones profesionales se encuentran disponibles en los siguientes enlaces: 26.08 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación; 26.09 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2; 26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud; 26.22 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Proyecto de obras. Cambio de uso; 26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES - informe evaluacion edificios; 26.35 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos; 26.38 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Carnet instalaciones térmicas de edificios; 26.42 ACTIVIDADES PROFESIONALES: Informes técnicos. Piscinas; 26.54 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Villajoyosa.; 26.48 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Licencias segunda ocupación; 26.48 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Licencias segunda ocupación; 26.55 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos. Licencia segunda ocupación. Altea

Por su parte, los procedimientos de información derivados del artículo 28 de la LGUM sobre atribuciones profesionales hasta la fecha del presente informe son los que a continuación se relacionan: 28.34 CUALIFICACIONES. Colegio licencias segunda ocupación; 28.30 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación; 28.36 EMPLEO/ SANIDAD- Prevención Laboral Asturias; 28.37 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2; 28.40 ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTIFICAS Y TECNICAS. Entidades colaboradoras en prevención y seguridad contra incendios; 28.45 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos; 28.48 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Servicios prevención ajenos; 28.53 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Asesores Fitosanitarios. Colegios Profesionales; 28.57 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Inspección de equipos fitosanitarios; 28.61 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos; 28.64 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Proyecto instalaciones



De acuerdo con el criterio mantenido por la SECUM en los citados informes, la regulación de una profesión a través del requerimiento de la posesión de una titulación determinada o de algún otro tipo de formación o habilitación supone una barrera al acceso y el ejercicio de los profesionales a la actividad. Ello, en la medida en que la imposición de reservas de actividad supone claramente una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35 de la Constitución Española y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio por lo que, en todo caso, deberá estar justificado según las consideraciones establecidas en la LGUM.

Partiendo de esta consideración general, en el caso en concreto que nos ocupa, hay que precisar que la Ordenanza municipal reguladora de la conservación, rehabilitación e inspección técnica de los edificios aprobada por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María no exige que la Inspección Técnica de los Edificios haya de ser realizada única y exclusivamente por arquitectos y arquitectos técnicos, sino que habilita a cualquier profesional titulado con competencias para ello. En consecuencia, habrá que analizarse si la exclusión de una determinada titulación - ingeniería técnica industrial- de la posibilidad de llevar a cabo inspecciones técnicas de edificios se realiza conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

A este respecto, y atendiendo a los pronunciamientos sobre asuntos anteriores emitidos por la SECUM en la materia, habrá que estar al proyecto concreto de que se trate para determinar cuál es el técnico competente teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir la competencia en cada caso concreto deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate de forma que su necesidad y proporcionalidad conforme a la LGUM quede justificada. Y, en cualquier caso, hay que recordar que la aplicación o interpretación del artículo 10.2 b) de la LOE no ha de realizarse de manera restrictiva, atendiendo a la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En este sentido, el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María deberá motivar en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, la vinculación de la actividad de las ITE's a un equipo técnico conformado por profesionales que cuenten con las titulaciones concretas de arquitecto y arquitecto técnico, debiendo haber ponderado además su proporcionalidad en relación con la supuesta razón imperiosa invocada, de manera que no existan otros medios menos restrictivos o distorsionadores para esta actividad. En este caso, debería evitarse reservar a unas titulaciones concretas, sino a la capacitación técnica del profesional que emita el informe de la ITE, sobre todo teniendo en cuenta el contenido del artículo 27 de la Ordenanza municipal reguladora de la presente materia, antes citado.

Es importante tener en cuenta además que, tal y como expuso 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

baja tensión; 28.68 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informes Técnicos. Piscinas; 28.69 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Evaluación Edificios.



parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para suscribir informes técnicos de evaluación de edificios residenciales (UM/080/15), pese a que aplicando la doctrina del TS⁶ seguida por diversos Tribunales Superiores de Justicia⁷, los arquitectos o arquitectos técnicos estarían facultados para inspeccionar o revisar edificaciones de uso residencial, mientras que los ingenieros industriales serían los competentes para efectuar revisiones de naves industriales, no hay que perder de vista que toda esta jurisprudencia se basa en textos legales anteriores, tanto a la Ley 8/2013, de 26 de junio y al Real Decreto Legislativo 7/2015, como a la propia LGUM.

Adicionalmente, hay que destacar el informe del TAG del servicio de ITE del Ayuntamiento de Palma de fecha 11 de enero de 2016 aportado por el reclamante, en el que se informa con un criterio interpretativo amplio y flexible sobre la competencia de los ingenieros superiores industriales y los ingenieros técnicos industriales para la realización de los informes de evaluación de los edificios, aunque tengan por objeto edificaciones de vivienda colectiva dentro del ámbito de la ordenanza municipal aplicable, remarcando que informar no es redactar, ni dirigir una obra y por tanto, contrario a un criterio restrictivo en función de usos y tipologías edificatorias, que llevaría al límite concluir que los arquitectos técnicos no podrían informar IEE, respecto a edificaciones que contemplaran usos no residenciales, como un edificio de oficinas administrativas, un teatro, naves industriales, etc.

Por lo tanto, la creación de una reserva de actividad por parte de la Administración local a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos para la realización de ITE deberá ser realizada de forma necesaria y proporcionada, incluyendo a todos aquellos profesionales capacitados para la elaboración y la firma de estos informes en función de sus conocimientos técnicos.

3. CONCLUSIONES

1. La exigencia de unas concretas titulaciones académicas por parte de la Administración pública local, como en este caso, la de arquitecto y arquitecto técnico para la realización de la inspección técnica de edificios en el municipio de El Puerto de Santa María, excluyendo a otros profesionales, en este supuesto a los ingenieros técnicos industriales, podría constituir un límite o restricción de acceso y de ejercicio de la actividad económica desde el punto de vista del artículo 5 de la LGUM.

⁶ STS de 9 de noviembre de 2014 derivada del RC 4549/2012 en la que el TS confirma la atribución a los arquitectos y arquitectos técnicos de las facultades en materia de ITE, al identificar la competencia para proyectar y dirigir una edificación con la competencia para revisar el estado de la misma.

⁷ Entre las que menciona SSTSJ de Castilla y León nº 409/2013, de 20 de diciembre de 2013 (recurso 186/2012) y nº 1378/2014, de 30 de junio de 2014 (recurso 24/2014), STSJ de Aragón 386/2015, de 22 de junio de 2015 (recurso 125/13), la STSJ de Galicia 105/2013, de 7 de febrero de 2013 (recurso 4505/2012) y la STSJ de Catalunya núm. 610/2014, de 30 de octubre de 2014 (recurso 40/2011).



2. En consecuencia, la reserva de actividad para la realización de este tipo de actuaciones deberá contar con la debida motivación de la autoridad competente que justifique la necesidad y proporcionalidad conforme a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Sevilla, 15 de julio de 2016

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía