



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y
COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20
28071-MADRID

INFORME Nº 12/2018, 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 (...)) “IEE Valencia”.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de junio de 2018 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, la SECUM) escrito formulado por parte de la representación legal del (...), relativo a la publicación con fecha de 7 de mayo de 2018 en el DOGV del “Decreto 53/2018, de 27 de abril, del Consejo, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda y su registro autonómico en el ámbito de la Comunidad Valenciana”. Dicha reclamación se presenta en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM, en lo sucesivo).

El 20 de junio de 2018 la SECUM ha dado traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la solicitud y de toda la información que obra en el expediente, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM.

El objeto de la presente reclamación ha sido el contenido del mencionado Decreto 53/2018, en lo que concierne a la persona competente para redactar el IEE:

“Artículo 8. Personal inspector redactor del IEEV.CV.

1. El IEEV.CV podrá ser suscrito tanto por personal técnico facultativo competente como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las comunidades autónomas, siempre que cuenten con dicho personal. A tales efectos, se considera personal técnico facultativo competente a quien 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 con uso residencial, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

2. Con el fin de proveer la mejor capacitación profesional en el manejo de las herramientas informáticas para la elaboración del IEEV.CV, se ofrecerán cursos establecidos al efecto por el centro directivo de la Generalitat competente en



materia de vivienda, en colaboración con Instituto Valenciano de la Edificación (IVE).

Profesionales que ofrezcan servicios de elaboración de IEEV.CV y hayan acreditado su capacitación actualizada a través del Instituto Valenciano de la Edificación, podrán solicitar al centro directivo competente en materia de vivienda de la Generalitat, de forma voluntaria y por vía telemática mediante firma electrónica, su inscripción en un apartado específico del Registro que estará a disposición de cualquier persona interesada”.

Según expone la persona reclamante en el punto III de su escrito, el Colegio Profesional al que representa “*considera que la referencia al ‘uso residencial’ supone una reserva de actividad para la emisión de los Informes de Evaluación de Edificios (IEE) a favor de los arquitectos y los arquitectos técnicos, no permitida por la Ley y contraria a la Competencia*”.

Se hace hincapié también en el escrito del reclamante el hecho de que existan alegaciones tanto de la entidad representada como de otros Colegios profesionales presentadas en el trámite de información pública contra la redacción del mencionado artículo 8. También hace referencia al Dictamen 203/2018 (Expte. 139/2018) emitido por el Consejo Jurídico Consultivo, con fecha 28 de marzo de 2018, durante el proceso de tramitación del Decreto sobre el que se realiza la reclamación indicando, entre otros puntos, sobre la base del “*Informe de la Presidenta de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana, de fecha 15 de febrero de 2018*”, lo siguiente:

“Al artículo 8. Inspector redactor del IEEV.CV.

...el informe que suscribe la Presidenta de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana... plantea como conclusión la necesidad de la redacción del precepto se clarifique ‘para incluir una perspectiva más abierta a la competencia profesional habilitante, que facilite el ejercicio en libre competencia en el mercado para la realización de los informes de evaluación de edificios’...”.

El reclamante considera, por todo lo anteriormente expuesto, que se está produciendo con la redacción del mencionado artículo 8 del Decreto 53/2018, de 27 de abril, una reserva de actividad no justificada, con vulneración de la normativa y jurisprudencia de aplicación, y ante la legislación sobre competencia existente, solicita la actuación de los órganos competentes en materia de defensa de la competencia para impedir tal reserva de actividad adoptada por el Consejo al dictar el Decreto objeto de reclamación.

II MARCO REGULATORIO

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), por la que se transpuso al ordenamiento jurídico español, junto con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley Sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), vinieron a consolidar los principios regulatorios



compatibles con las libertades básicas de establecimiento y de libre prestación de servicios, y al mismo tiempo trataron de suprimir las barreras y reducir las trabas al acceso de las actividades de servicios y su ejercicio.

Concretamente, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre en su artículo 11 prohíbe supeditar el acceso a las actividades de servicios al cumplimiento de requisitos que reserven dicho acceso a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad y sean distintos de los exigidos para el acceso a las distintas de los exigidos para el acceso a las profesiones reguladas, contemplados en la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

II.1. Normativa reguladora de la Ordenación de la Inspección Técnica de Edificios.

La Sentencia 143/2017 de 14 de diciembre de 2017, del Tribunal Constitucional declara la nulidad parcial de la regulación del informe de evaluación de los edificios recogido en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. En concreto, ha anulado, entre otros preceptos, el artículo 30 sobre Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios así como la Disposición final primera. Cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios.

Sin embargo, queda en el artículo 29.1 de la mencionada Ley en el que se menciona el contenido que a requerimiento de la autoridad competente los propietarios de inmuebles residenciales, tendrían que acreditar sobre sus inmuebles; *“Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial 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.”* (subrayado propio).

Por su parte en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación se establece:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la 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: 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.”

“Artículo 10. El proyectista.

2. Son obligaciones del proyectista: a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, 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. Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

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 sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate.”

“Artículo 12. El director de obra

...3. Son obligaciones del director de obra: a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, 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 director de obra que tenga la titulación profesional habilitante. En el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación 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 sus especialidades y competencias específicas.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante será



la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas. Idénticos criterios se seguirán respecto de las obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.”

“Artículo 13. El director de la ejecución de la obra.

...2. Son obligaciones del director de la ejecución de la obra: a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de la ejecución de la obra que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto técnico. Será ésta, asimismo, la titulación habilitante para las obras del grupo b) que fueran dirigidas por arquitectos.

En los demás casos la dirección de la ejecución de la obra puede ser desempeñada, indistintamente, por profesionales con la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico.”

En cuanto a la legislación autonómica sobre la materia, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece en el artículo 49.1.9ª que la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. En base a ello la Comunidad Valenciana ha creado un conjunto normativo que hace referencia a la edificación conformado por las siguientes normas:

- Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación.
- Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la vivienda de la Comunidad Valenciana, que en su artículo 34 establece que “...la Generalitat podrá establecer las medidas que considere adecuadas para, en función de las características socioeconómicas de los propietarios, posibilitar la realización de las inspecciones técnicas periódicas obligadas por la legislación urbanística, que se instrumentarán directamente o mediante Convenios con ayuntamientos y otras entidades...”
- Decreto 81/2006, de 9 de junio, del Consejo, de desarrollo de las medidas y ayudas financieras a la rehabilitación de edificios y viviendas en la Comunidad Valenciana en el marco del Plan Estatal 2005-2008 y del Programa Restauro de la Generalitat. A través de esta norma se establece la regulación para el conocimiento del estado de conservación del parque de vivienda mediante el informe de conservación del edificio.
- Decreto 189/2009, de 23 de octubre, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas.
- Decreto 43/2011, de 29 de abril, del Consejo, por el que se modifican los decretos 66/2009, de 15 de mayo, y 189/2009, de 23 de octubre, por los que se aprobaron, respectivamente, el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-



2012 y el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas. Este Decreto 43/2011 añade la evaluación energética.

- Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. En su artículo 180 establece la obligación de promover un informe de evaluación sobre el estado del edificio.
- Decreto 53/2018, de 27 de abril (objeto de reclamación). El presente decreto da al IEE el nombre de “Informe de evaluación del edificio de viviendas. Comunidad Valenciana”.

Ha de indicarse al respecto que, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia de atribuciones profesionales, la aplicación del mencionado artículo 10.2 de la LOE ha de ser realizada de forma limitada y restrictiva, en la medida en que supone una reserva legal de una actividad a un colectivo determinado y, en tal caso, una limitación al derecho de libre elección de la profesión y oficio recogido en el artículo 35.1 de la Constitución Española.

II.2 Normativa aplicable a las Atribuciones Profesionales: Ingenieros Técnicos.

En relación con la normativa aplicable a la distribución de competencias entre Arquitectos e ingenieros técnicos, según se establece en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, en cuanto a las atribuciones de los Ingenieros Técnicos, en su artículo 2 establece lo siguiente:

“1. Corresponden a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones personales:

a) La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o 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...

...2... La facultad de elaborar proyectos descrita en el párrafo a), se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que, con arreglo a la expresada legislación, no precisen de proyecto arquitectónico a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza...

...4...los Arquitectos e Ingenieros técnicos tendrán igualmente aquellos otros derechos y atribuciones profesionales reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente...”

En desarrollo del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, se publicó la Resolución de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades, que regula los planes de estudio que habilitan para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de Ingenieros Técnicos, entre las que se encuentra Ingeniero Técnico Industrial, entre otros. De hecho, el apartado 3 de la orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los



títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial, entre otras, designa las competencias:

“Capacidad para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta orden, la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de: estructuras, equipos mecánicos, instalaciones energéticas, instalaciones eléctricas y electrónicas, instalaciones y plantas industriales y procesos de fabricación y automatización.

Capacidad para la dirección, de las actividades objeto de los proyectos de ingeniería descritos en el apartado anterior...”

Además, en cuanto a formación básica, entre las competencias comunes a toda la ingeniería, constan, entre otras:

“Capacidad para la resolución de los problemas matemáticos que puedan plantearse en la ingeniería...”

...Capacidad de visión espacial y conocimiento de las técnicas de representación gráfica...”

De la lectura de las previsiones normativas, cabe sostener que los ingenieros técnicos tienen la facultad de suscribir todos aquellos proyectos para cuya elaboración se encuentren capacitados en atención a la formación académica recibida, salvo cuando se trate de proyectar edificaciones que requieran proyecto arquitectónico o la intervención en edificios construidos cuando se produzca alteración de su configuración arquitectónica.

En este sentido, en cuanto al reconocimiento de esa capacidad para proyectar de los ingenieros técnicos, antes expuesta, 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. Sirva como ejemplos las Sentencias TS 20/02/2012, TS 10/11/2008; TS 22/04/2009 y TS 3/12/2010

En dicho sentido, el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de febrero de 2012 proclamó que no puede partirse de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar en 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 del rechazo de la exclusividad, pues como la jurisprudencia ha declarado con reiteración 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.

En definitiva, la jurisprudencia del Alto Tribunal viene siendo rotunda en rechazar el monopolio competencial a favor de una específica profesión técnica, reconociendo la posible competencia a



todo título facultativo legalmente reconocido como tal, siempre que integre un nivel de conocimientos técnicos correspondiente a la naturaleza y envergadura de los proyectos realizados sobre la materia atinente a su especialidad, dependiendo la competencia de cada rama de Ingeniería, de la capacidad técnica real conforme a los estudios emanados de su titulación para el desempeño de las funciones propias de la misma.

III. POSICIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA SOBRE LAS RESERVAS DE ACTIVIDAD

Se considera de interés a este respecto, poner en valor la posición crítica que las Autoridades de defensa de la competencia vienen manteniendo en relación con situaciones que puedan constituir una reserva de actividad a favor de determinados profesionales o colectivos, por sus evidentes efectos negativos sobre la libre competencia, al establecer limitaciones en la oferta de servicios en el mercado, que sólo bajo excepcionales circunstancias podrían estar justificadas.

Así se desprende de las numerosas actuaciones desarrolladas por las Autoridades de competencia (nacional, extinto Tribunal de Defensa de la Competencia “TDC” o el Consejo de la también extinta Comisión Nacional de la Competencia “CNC” actualmente integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia “CNMC” como autonómicas, ADCA entre otras) desde la óptica de promoción de la competencia a través de los estudios e informes elaborados sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, realizando un exhaustivo análisis de este sector con el fin de mejorar las condiciones de competencia en el mismo¹, y desde el punto de vista de defensa de la competencia mediante la instrucción de expedientes sancionadores en este ámbito².

Asimismo, conviene recordar que la utilización o interpretación del término “técnico competente” no ha estado exenta de ciertas controversias en las Administraciones Públicas, precisamente ante la falta de concreción en la legislación española sobre el concepto de técnico competente y sobre las atribuciones profesionales de las diferentes titulaciones técnicas.

Todo esto ha motivado con frecuencia que tales conflictos se hayan resuelto en sede judicial, existiendo multitud de sentencias y líneas jurisdiccionales, cuya doctrina no ha sido uniforme. Así

-
- 2.Informe sobre el proyecto normativo 110/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, de noviembre de 2013 (CNMC)
 - Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, de 18 de abril de 2012 (CNC)
 - Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas, de 2010 (CNC)
 - Informe 06/09 denominado “Informe sobre Promoción de la Competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 2009 (CDCA)
 - Informe sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, de 2008 (CNC)
 - 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, de 1992 (TDC)

El contenido íntegro de todos los documentos citados de la CNMC, CNC y del TDC se encuentran publicados en la página Web de la CNMC: <http://www.cnmc.es/>. Por su parte, el informe mencionado del CDCA se encuentra disponible en la página Web de la ADCA: <http://web.adca.junta-andalucia.es/>



se recoge en la Resolución S/02/2012, del CDCA, sobre el asunto “Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos”, cuando señala que “(...) la continua utilización de expresiones como “el técnico competente” ha dado lugar a una gran litigiosidad en la materia, que se ha interpretado en sede judicial como una evidente voluntad del legislador de no establecer un monopolio o exclusividad a favor de un determinado profesional permitiendo la intervención de toda profesión titulada que garantice la formación técnica necesaria para la realización de un proyecto.”. En esta misma línea, el CDCA en su Resolución S/09/2014, de fecha 12 de marzo de 2012, sobre el Expediente COAS Y CACOA, hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, en su fundamento de derecho séptimo, donde el más alto Tribunal pone de manifiesto que la jurisprudencia de esa Sala, relativa a las competencias de las profesiones tituladas, de forma reiterada señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el exclusividad y monopolio competencial. En este caso, la ausencia de una previsión expresa permite una interpretación favorable a la libre competencia, que está sostenida por la neutralidad del término “técnico competente”, por la doctrina del Tribunal Supremo, y por las autoridades de competencia, en lo que se refiere a las habilitaciones profesionales para desarrollar ciertas funciones.

En este sentido, hay que señalar que esta doctrina jurisprudencial es coincidente con la doctrina recaída sobre la presente materia por las Autoridades de competencia y señalada en los numerosos expedientes que sobre asuntos similares ya ha evacuado la SCUM³.

³ [26.08 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación](#)
[26.09 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)
[26.15 CUALIFICACIONES. Estudios seguridad y salud](#)
[28.34 CUALIFICACIONES. Colegio licencias segunda ocupación](#)
[28.37 CUALIFICACIONES. Licencias segunda ocupación 2](#)
[26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES – informe evaluación edificios](#)
[26.38 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Carnet instalaciones térmicas de edificios](#)
[26.54 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificados Técnicos Villajoyosa](#)
[28.69 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Evaluación Edificios](#)
[28.77 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación Edificios \(Almería\)](#)
[28.76 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe de Evaluación de Edificios \(Cádiz\)](#)
[26.89 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación Edificios. País Vasco](#)
[26.94-actividades profesionales – Informe de Evaluación de Edificios. Amurrio](#)
[26.98-actividades profesionales – Informes Evaluación Edificios – Zalla](#)
[26.143-actividades profesionales – Informes Evaluación Edificios – Manacor](#)
[28.30 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Licencias segunda ocupación](#)
[28.45 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos](#)
[28.61 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos](#)
[26.35 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos](#)
[26.48 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Licencias segunda ocupación](#)
[26.55 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados técnicos. Licencia segunda ocupación. Altea](#)
[28.75 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias 2ª ocupación. Castellón](#)
[26.160 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencia 2ª ocupación. Pilar de la Horadada](#)
[26.91 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Certificados Técnicos. Licencias segunda ocupación. Villena](#)
[26.97 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación - Rafal](#)
[26.96 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación - Teulada](#)
[26.99 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe Evaluación Edificios. Galicia](#)
[26.98 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informes Evaluación Edificios - Zalla](#)



Se ha de tener en cuenta que la referencia que las normativas estatal y autonómica realizan a la LOE en materia de títulos habilitantes no debe entenderse como limitativa, debido a que la adecuación de un local ya construido no tiene la naturaleza de proyectos de obras ni de dirección de obras, ni de dirección de ejecución de obras.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA 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 este sentido, la prestación de servicios profesionales se entiende como una actividad económica que entraría dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Por su parte, el artículo 9 de la LGUM establece en su apartado 1 que *“todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de 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 particular, señala el apartado 2 de este precepto, que garantizarán el cumplimiento de tales principios en las siguientes disposiciones y actos:

“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

[26.147 ACTIVIDADES PROFESIONALES- Certificados Técnicos. Reformas.](#)

[26.143 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe Evaluación Edificios. Manacor](#)

[26.159 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencia 2ª ocupación. Pilar de la Horadada](#)

[26.161 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Inspección técnica de Edificios \(ITE\). País Vasco](#)

[28.111 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Inspección Técnica de Edificios \(Valle de Carranza\)](#)

[26.165 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Informe Evaluación de Edificios-Valencia](#)



c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

El objeto de la reclamación es el desacuerdo con lo expresado con el artículo 8 del decreto objeto de reclamación, al afirmar éste explícitamente que el “...IEEV.CV podrá ser suscrito por personal técnico facultativo competente... 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 con uso residencial...”.

El enfoque a realizar debería sustentarse en si la exigencia por parte del Consejo de la Comunidad Valenciana al efectuar la puntualización de “obras de edificación con uso residencial...” se efectúa de conformidad con lo previsto en el artículo 5 LGUM que establece lo siguiente:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad 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.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge los principios de intervención de las Administraciones Publicas para el desarrollo de una actividad.

La exigencia de requisitos concretos de “cualificación profesional” (disponer de título de arquitecto o arquitecto técnico) para el desarrollo de una actividad (en este caso, para la elaboración de IEEV.CV) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad en el sentido de los artículos 4 LRJSP y 5 de la LGUM. En cuanto a la necesidad, en última instancia, la reserva de actividad expuesta debería estar vinculada a la capacitación técnica del profesional y no a una titulación concreta. Asimismo, tendría que estar sustentada en una razón imperiosa de interés general cuestión esta sobre la que no menciona nada la Administración competente.

Así para este caso concreto, evaluar la capacidad de un profesional para la elaboración y firma de una IEEV.CV, debería valorarse la competencia técnica del profesional que realice el trabajo, habría que justificar las razones por las que los trabajos de este tipo previstos no pueden ser llevados a cabo por otros profesionales diferentes a aquéllos en posesión de titulaciones académicas y



profesionales habilitados para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación con uso residencial, pero que se encontrarían igualmente capacitados para llevarlos a cabo debido a su formación concreta, la complejidad del proceso de evaluación o las características del edificio.

En este sentido, el Consejo de la Comunidad Valenciana de acuerdo con la LGUM y considerando la normativa actualmente en vigor que no recoge en ningún caso una reserva de actividad a ningún colectivo concreto, tendría que evitar excluir a todos aquellos profesionales debidamente capacitados para el emisión de este tipo de informes de evaluación de la edificación.

Finalmente, y considerando el gran número de reclamaciones que sobre esta cuestión se están presentando al amparo de los procedimientos de protección de los operadores económicos pudiera ser de interés trasladar este tipo de problemática en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

V. CONCLUSIONES

1. La exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad económica, como en este caso, la limitación por parte el Consejo de la Comunidad Valenciana a titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación con uso residencial constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 e la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).
2. Dicha restricción debe estar motivada 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). También debería haberse razonado su proporcionalidad 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, si se identifica 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 que suscribe el informe evaluación del edificio. Téngase en cuenta que ni la normativa sectorial en materia de IEE de ámbito estatal (artículo 29.1 TRLSRU, ni la autonómica (artículos 52.1 de la Ley 3/2015 y 7 del Decreto 241/2012) prevén expresamente dicha restricción.
3. Por todo lo anterior, se sugiere la matización por parte del Consejo de la Comunidad Valenciana incorporando las referencias a la capacitación técnica del profesional y no su titulación, dado que la incorporación de este tipo de limitaciones en materia de IEE, serían contrarias a los principios establecidos en la LGUM.
4. Considerando el gran número de reclamaciones que sobre esta cuestión se están presentando al amparo de los procedimientos de protección de los operadores económicos, podría ser de



interés trasladar este tipo de problemática en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

Sevilla, 11 de julio de 2018

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía