

RESUMEN (26)

ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe Evaluación Edificios. Galicia

Se han recibido en esta Secretaría de Unidad de Mercado, tres reclamaciones de un ingeniero técnico industrial contra varias Resoluciones de 26 de diciembre de 2016, del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, que deniegan una subvención para la rehabilitación de edificios presentada por varias comunidades de propietarios de La Coruña, al no considerar a la reclamante técnico competente en la firma del informe de evaluación de edificios que acompaña a dicha solicitud.

Esta Secretaría de Unidad de Mercado considera que es necesaria la revisión de la reserva de la actividad de emisión de Informes de Evaluación de la Edificación conforme al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



26/17010

I. INTRODUCCIÓN

El 18 de enero de 2017, tuvieron entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) tres reclamaciones (26/17010; 26/17011; 26/17012) de (...), ingeniero técnico industrial, en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que las Resoluciones de 26 de diciembre de 2016 (Expdtes: 201615RHED00112V; 201615RHED00022L; 201615RHED00021H; 201615RHED00087S; 201615RHED00090H) del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, vulneran sus derechos e intereses legítimos al denegar una subvención para la rehabilitación de edificios presentada por varias comunidades de propietarios de La Coruña.

La reclamante indica que dichas resoluciones denegatorias se fundamentan en que el informe de evaluación de la edificación (IEE), que ha de acompañar a la solicitud de la subvención, no está firmado por técnico competente.

Al guardar identidad sustancial o íntima conexión las reclamaciones presentadas, esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado procedió a la acumulación de las mismas, tramitándose todas ellas bajo la referencia de expediente 26/17010.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal

Artículos 4 y 6 y disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Estas disposiciones han sido derogadas el 31-10-2015 por el **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**, y sustituidas por sus artículos 29 y 30 y disposición final primera, de redacción muy similar.



El **artículo 29** del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, determina lo siguiente:

“Artículo 29. El Informe de Evaluación de los Edificios.

1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente, 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.

2. El Informe de Evaluación que determine los extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:

a) La evaluación del estado de conservación del edificio.

b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.

c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente. (...)”

El artículo 30.1 de la misma Ley establece lo siguiente:

“Artículo 30. Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios.

1. 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.

Dichos técnicos, cuando lo estimen necesario, podrán recabar, en relación con los aspectos relativos a la accesibilidad universal, el criterio experto de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad que cuenten con una acreditada trayectoria en el ámbito territorial de que se trate y tengan entre sus fines sociales la promoción de dicha accesibilidad.”

En virtud de la **disposición final primera**, 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.

- **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.**

Los artículos 2.a), 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) establecen lo siguiente:

“**Artículo 2.** **Ámbito de aplicación.**

1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose 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.”

- **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 urbana, 2013-2016.**

Esta norma contiene un modelo de Informe de Evaluación del Edificio.

b) Marco normativo autonómico y municipal

- **Resolución de 18 marzo de 2016, por la que se convocan para el año 2016 las subvenciones del Programa de rehabilitación edificatoria del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016. Consejería de Infraestructuras y Vivienda.**

(...)

Décimo. Documentación complementaria

(...)

“k) Informe de evaluación del edificio en formato digitalizado XML, con los contenidos que figuran en el anexo II del Plan estatal 2013-2016, o documento análogo que incluya todos los aspectos que forman parte del citado anexo, cumplimentados y suscritos por técnico/a competente y emitidos con anterioridad a la presentación de la solicitud de la ayuda.”

- **Ordenanza de Conservación y Rehabilitación de Edificios del Ayuntamiento de La Coruña.**

(...)

Artículo 27.- De la inspección técnica de edificios

“1. Para facilitar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios de los edificios y construcciones, se establece la obligatoriedad de realizar una inspección técnica que acredite el estado de sus condiciones de funcionalidad, ornato, seguridad, estabilidad, estanqueidad y consolidación estructurales, así como las de habitabilidad, en función del destino propio de la construcción o edificación de acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística y en la presente ordenanza municipal.



2. La inspección técnica se configura como una medida de control del cumplimiento del deber de conservación y de rehabilitación, que tiene como finalidad el conocimiento de las deficiencias existentes y de las medidas recomendadas para acometer las actuaciones necesarias para su subsanación.”

(...)

Artículo 31.- Capacitación para la inspección

“La inspección técnica de edificios se llevará a cabo por técnicos competentes o por entidades de inspección técnica homologadas y registradas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa autonómica y estatal aplicable.”

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de emisión de informes de evaluación de la edificación en el ámbito de la LGUM

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“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.”

La actividad de **emisión de informes de evaluación de la edificación** que realiza la reclamante, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“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.”

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 18 de enero de 2017. Se plantea frente a una resolución del Instituto de la Vivienda y Suelo de la Junta de Galicia de fecha 26 de diciembre de 2016.



Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM

1.- La LGUM en su Capítulo II, “Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación”, incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, “Garantías al libre establecimiento y circulación”.

De este modo, hace extensible el principio de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la administración por las que se limite una actividad económica y, con ello, a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren.

2.- El artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica. El artículo 17 de la LGUM instrumentaliza la aplicación de estos principios al establecer que respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una autorización cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Por autorización se entiende cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.

3.- 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. La imposición de reservas de actividad supone una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución 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.



4.- El artículo 30.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece una reserva de actividad para suscribir el IEE, en favor de dos bloques de facultativos:

- del 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,

y, además,

- del que haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final primera.

La Disposición Final Primera determina que mediante Orden conjunta de los Ministros de Industria, Energía y Turismo y 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 no ha sido publicada a día de hoy.

5.- Esta concreta reserva de actividad (emisión de IEE), no ha pasado el test de necesidad (motivación en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general) y proporcionalidad (entre la razón invocada y el medio de intervención seleccionado para la actividad concreta no existiendo además otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica).

Si bien es cierto que la regulación de la edificación, en lo que a capacitación del profesional se refiere, motiva su intervención en la seguridad pública, no consta que se haya realizado el análisis de proporcionalidad, que en este supuesto concreto se debería referir a la exigencia de capacitación o cualificación (expresada a través de la titulación, la formación o la experiencia) y la complejidad del proceso de evaluación de edificios.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, carece de referencias concretas justificativas sobre la reserva de actividad referida a la emisión del IEE, contenida en el artículo 6 de la citada Ley (reproducido literalmente por el artículo 30 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).



Por otro lado, como ya se ha indicado, el propio artículo 30.1 contempla abrir el ejercicio de la actividad de emisión de IEE a otras cualificaciones, además “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”. Este desarrollo habrá de hacerse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, acertadamente explicitado en la propia Disposición Final Primera del Real Decreto Legislativo 7/2015: “A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación”.

Por último, debería tenerse en cuenta la Doctrina del Tribunal Supremo según la cual la determinación del técnico competente ha de efectuarse teniendo en cuenta el proyecto concreto de que se trate y 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. En este mismo sentido se ha pronunciado esta Secretaría en casos anteriores.

IV. CONCLUSIONES

Es necesaria la revisión de la reserva de la actividad de emisión de Informes de Evaluación de la Edificación conforme al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM.

Madrid, 1 de febrero de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO