

RESUMEN (26)

ACTIVIDADES PROFESIONALES. Informe Evaluación Edificios. Manacor

Una graduada en ingeniería civil ha presentado ante esta Secretaría una reclamación frente a 11 notificaciones del Ayuntamiento de Manacor, recibidas en el marco de la tramitación de los correspondientes Informes de Evaluación de Edificios (IEE)

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos ya que en dichas notificaciones el Ayuntamiento de Manacor le informa de que no dispone de la titulación académica precisa para suscribir los IEE, ya que considera que los graduados en ingeniería civil, no son técnicos competentes para su emisión.

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

[Informe SECUM](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



26/17073

I. INTRODUCCIÓN

El 6 de septiembre de 2017, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, reclamación de (...) 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), frente a 11 notificaciones del Ayuntamiento de Manacor, recibidas en el marco de la tramitación de los correspondientes Informes de Evaluación de Edificios¹.

La reclamante, graduada en Ingeniería Civil, entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos ya que en dichas notificaciones el Ayuntamiento de Manacor le informa de que no dispone de la titulación académica precisa para suscribir tales informes, y concediéndole un plazo de 10 días para presentar nueva documentación, le señala que, transcurrido tal plazo, considerará que desiste de sus “comunicaciones”².

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

- **Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.-** Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

“**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.

¹ Su Ref. Expedientes números: 000132/2016-IEE; 000133/2016-IEE; 0001135/2016-IEE; 00136/2016-IEE; 000143/2016-IEE; 000144/2016-IEE; 000145/206-IEE; 000146/2016-IEE; 000147/2016-IEE; 000148/2016-IEE; 000151/2016-IEE;

² Traducción de la interesada.



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. (...)"

“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.”

2. (...) “

Disposición final primera. Cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios.



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.**

“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.”

- **Orden CIN/307/2009, 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 de Obras Públicas (Ingeniero Civil)**



El título de Graduado o Graduada en Ingeniería Civil habilita para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Obras Públicas, desarrollado en la Orden CIN/307/2009, 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 dicha profesión, por lo que deben desarrollarse las competencias mencionadas. Dicha Orden recoge los módulos mínimos que tienen que contener los planes de estudio que habiliten para el ejercicio de esta profesión, señalando las competencias que se trata de adquirir. En su artículo 3 se señala que para obtener el título de ingeniero técnico de obras públicas, los estudiantes deberán adquirir entre otras, las competencias sobre:

“Capacitación científico-técnica para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Obras Públicas y conocimiento de las funciones de asesoría, análisis, diseño, cálculo, proyecto, construcción, mantenimiento, conservación y explotación.

Comprensión de los múltiples condicionamientos de carácter técnico y legal que se plantean en la construcción de una obra pública, y capacidad para emplear métodos contrastados y tecnologías acreditadas, con la finalidad de conseguir la mayor eficacia en la construcción dentro del respeto por el medio ambiente y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores y usuarios de la obra pública.

(...)”

En el apartado 5 de la Orden se detallan las competencias a adquirir en los distintos Módulos (de formación básica, común a la rama civil, y de tecnologías específicas, entre ellas, la de construcciones civiles, hidrología y transporte y servicios urbanos).

b) Marco normativo autonómico.

- **Ordenanza del Ayuntamiento de Manacor, de 14 de marzo de 2016, sobre el Informe de Evaluación de Edificios.**

Establece quienes están capacitados para emitir Informes de Evaluación de Edificios, señalando en su artículo 7:

“Artículo 7. Capacitación para el informe de evaluación de los edificios

El informe de la evaluación de los edificios puede ser suscrito tanto por el personal técnico facultativo competente cómo, si es el caso, por las entidades de inspección registradas que pueda haber a las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con los técnicos y



técnicas mencionados. A estos efectos se considera técnico o técnica facultativo competente el que esté en posesión de cualquier 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 el que establece la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, o haya acreditado la calificación necesaria para la realización del informe, según el que establece la disposición final decimoctava.

(...)"

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

a) Inclusión de la actividad de emisión de informes de evaluación de edificios 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 edificios que realiza la interesada, 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 6 de septiembre de 2017. Se plantea frente a unas resoluciones de fecha 29 de agosto de 2017.

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 a 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 instrumenta la aplicación de estos principios al establecer que a los operadores económicos solo podrá exigírseles 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” (definición en el Anexo de la LGUM).

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:



- 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, o
- del que haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final primera de la misma Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

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, y que a estos efectos se tendrán 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 la actividad de 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, artículo éste que es 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 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana contempla abrir el ejercicio de la actividad de emisión de IEE a otras cualificaciones, además de a quienes estén “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”. 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.³

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, 20 de septiembre de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

³ [26.94 ACTIVIDADES PROFESIONALES. IEE- Amurrio](#)
[26.98 ACTIVIDADES PROFESIONALES. IEE- Zalla](#)
[26.99 ACTIVIDADES PROFESIONALES. IEE- Galicia](#)
[26.29 ACTIVIDADES PROFESIONALES. IEE- Santa Pola](#)