

Según datos de Eurostat, el tamaño medio de las empresas de servicios de arquitectura e ingeniería en España en 2014 era de 2,6 trabajadores por empresa, ligeramente inferior a la media a nivel europeo (2,8 trabajadores por empresa en la UE-27). La productividad del trabajo en estos servicios en España es inferior a la media de los países de la UE-27 (39,2 miles de euros frente a 55,4 miles de euros de la UE-27, véase Gráfico 1) y mucho más reducida que la observada en países como el Reino Unido (91 miles de euros), Francia (65,3 miles de euros) o Alemania (63,3 miles de euros).

País	Porcentaje (%)
Noruega	131,0
Suiza	100,0
Reino Unido	91,0
Dinamarca	74,0
Luxemburgo	73,0
Suecia	68,0
Francia	65,0
Irlanda	65,0
Países Bajos	64,0
Alemania	63,0
Austria	58,0
Bélgica	58,0
Finlandia	56,0
EU-27	55,0
España	39,0
Italia	36,0
Eslovenia	28,0
Chipre	24,0
Rep. Checa	21,0
Eslovaquia	21,0
Estonia	20,0
Portugal	19,0
Rumanía	17,0
Polonia	17,0
Hungría	16,0
Grecia	12,0
Bulgaria	11,0
Lituania	11,0
Letonia	11,0

España tiene un mayor porcentaje de microempresas en este sector de actividad que muchos países de su entorno en el ámbito europeo (53,2% en España frente a

2

Tabla 1. Distribución del empleo por tamaño de empresa en los servicios de arquitectura e ingeniería en Europa. 2014

País	Total Empleados (miles)	Pymes (< 250) (%Total)	Micro (<10) (%Total)	Pequeñas (10 a 49) (%Total)	Medianas (50 a 249) (%Total)	Grandes (≥ 250) (%Total)
Alemania	554,3	85,4	42,7	27,7	15,0	14,6
Bélgica	48,8	90,8	61,1	16,1	13,6	9,2
Bulgaria	17,9	100,0	67,6	22,4	10,0	0,0
Dinamarca	47,3	49,4	18,8	15,7	14,9	50,6
España	213,8	81,3	53,2	15,4	12,6	18,7
Francia	307,8	73,9	37,4	21,6	14,8	26,1
Grecia	55,8	100,0	94,5	3,4	2,1	0,0
Italia	250,9	94,9	88,2	3,5	3,2	5,1
Letonia	7,0	100,0	61,2	26,8	12,0	0,0
Países Bajos	111,1	77,0	42,1	20,1	14,8	23,0
Polonia	119,5	94,7	74,5	10,6	9,6	5,3
Reino Unido	408,8	73,9	32,9	24,0	17,1	26,1
Rumanía	52,1	85,3	46,7	23,1	15,5	14,7
Suecia	94,5	69,4	33,7	20,9	14,7	30,6
UE-14	2.289,7	81,8	49,0	19,6	13,1	18,2
Noruega	49,5	65,9	27,0	22,5	16,4	34,1
Suiza	93,8	93,8	31,5	45,6	16,7	6,2

El sector de servicios de arquitectura en España se caracteriza por un elevado nivel de regulación, en especial en relación con las restricciones de entrada y en particular con las reservas de actividad. Como muestra la Tabla 2, la regulación total de esta actividad se ha reducido durante el periodo 1998-2013 tanto en el conjunto de países europeos considerados en el análisis (UE-20) como en España⁵, siendo el

⁴ Parte de la literatura económica ha analizado cómo determinadas normativas que limitan el crecimiento empresarial y obstaculizan el funcionamiento de los mecanismos de mercado sesgan la distribución de empresas por tamaño hacia las empresas de tamaño reducido e impiden que los sectores económicos y las economías alcancen una distribución óptima de empresas por tamaño, lo que afecta negativamente a la productividad y reduce el bienestar (véase, entre otros, Garicano, LeLarge y Van Reenen (2013) y Pijoan y Santana (2014)).

⁵ En el sector de servicios profesionales, la reducción de barreras regulatorias en la Unión Europea en los últimos años ha tenido su origen en diferentes iniciativas legislativas a nivel comunitario y, en particular, en 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. En España, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio transpuso la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español y estableció como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español, considerando como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades. Aunque la transposición de la Directiva de Servicios ha llevado a algunos Estados Miembros, entre ellos España, a modificar algunas restricciones en servicios profesionales, aún persisten muchos obstáculos a la competencia en este sector de actividad, como pone de relieve CNMC (2013). Si se

esfuerzo en términos de eliminación de restricciones relativamente superior en España que en el promedio europeo.

España, al igual que otros países, como Italia o Portugal, partía de niveles superiores de regulación en el inicio del periodo considerado y ha llevado a cabo reformas para reducir la regulación de los servicios profesionales. La mayor parte del esfuerzo liberalizador se ha concentrado en los requisitos de ejercicio mientras que los requisitos de entrada no han prácticamente variado, habiendo incluso aumentado en el último año del periodo considerado, 2013. De hecho, en 2013 el nivel de regulación en materia de restricciones de acceso es superior al que existía en 1998, a pesar del proceso de transposición de la Directiva de Servicios al marco normativo español. En la actualidad, España sigue estando por encima del promedio de la Unión Europea en términos de requisitos de entrada, y muy alejada de países como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Irlanda o Reino Unido, donde la entrada en este tipo de actividad es mucho más libre.

Tabla 2. Indicador de regulación en el sector de servicios de arquitectura en Europa. 1998-2013

País	TOTAL				REGULACIÓN DE ENTRADA				REGULACIÓN DE CONDUCTA			
	1998	2003	2008	2013	1998	2003	2008	2013	1998	2003	2008	2013
Alemania	3,98	2,92	3,31	2,75	4,08	2,46	3,25	3,25	3,88	3,38	3,38	2,25
Austria	3,58	2,90	2,65	2,42	4,04	4,17	4,17	4,08	3,13	1,63	1,13	0,75
Bélgica	2,54	2,17	2,35	2,35	2,83	3,58	3,21	3,21	2,25	0,75	1,50	1,50
Dinamarca	0,19	0,19	0,19	0,19	0,38	0,38	0,38	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Eslovaquia		3,17	3,17	2,79	.	5,83	5,83	5,58	.	0,50	0,50	0,00
Eslovenia				2,15	.	.	.	4,04	.		1,00	0,25
España	3,46	2,33	2,21	1,75	3,42	3,42	3,42	3,50	3,50	1,25	1,00	0,00
Finlandia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Francia	2,15	2,63	3,29	3,25	3,17	3,25	4,21	4,13	1,13	2,00	2,38	2,38
Grecia	.	2,58	2,58	2,58	.	3,92	3,92	3,92	.	1,25	1,25	1,25
Hungría	.	2,83	2,42	2,46	.	3,67	4,33	4,42	.	2,00	0,50	0,50
Irlanda	0,56	0,81	0,19	0,19	0,38	0,38	0,38	0,38	0,75	1,25	0,00	0,00
Italia	4,02	3,42	2,83	1,96	3,92	3,83	3,92	3,92	4,13	3,00	1,75	0,00
Luxemburgo	3,38	3,38	3,31	3,35	3,13	3,13	3,50	3,58	3,63	3,63	3,13	3,13
Países Bajos	0,75	0,75	0,00	0,00	1,50	1,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Polonia		2,83	2,83	2,83	.	5,67	5,67	5,67	.	0,00	0,00	0,00
Portugal	3,33	2,31	3,00	3,00	4,67	3,88	5,00	5,00	2,00	0,75	1,00	1,00
Reino Unido	0,73	0,73	0,73	0,73	1,46	1,46	1,46	1,46	0,00	0,00	0,00	0,00
Rep. Checa	.	2,10	2,10	2,10	.	4,21	4,21	4,21	.	0,00	0,00	0,00
Suecia	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	0,00	0,00	0,00
UE-20	2,07	2,00	1,96	1,84	2,35	2,88	2,99	3,04	1,79	1,13	0,93	0,65
Noruega	0,83	0,00	0,40	0,40	1,67	0,00	0,79	0,79	0,00	0,00	0,00	0,00
Suiza	1,85	0,44	0,44	0,44	2,46	0,38	0,38	0,38	1,25	0,50	0,50	0,50

Nota: un valor 0 indica un nivel de regulación mínima y un valor de 6 indica un nivel de regulación máxima.

Fuente: OCDE: Product Market Regulation, 2013.

consideran de forma separada las restricciones de acceso y ejercicio, se observa que la mayoría de las reformas, si bien insuficientes, se han concentrado en las de ejercicio, lo que muestra que aún hay margen para la mejora de la regulación, y en particular de la regulación de entrada.

En el ámbito concreto de las restricciones de entrada en los servicios de arquitectura destacan las reservas de actividad, restricción que es objeto de análisis en este Informe. Normalmente, esta restricción consiste en condicionar el acceso al ejercicio de determinadas actividades a la acreditación de una titulación en concreto.

Las reservas de actividad en la arquitectura son especialmente elevadas en España, en comparación con otros servicios profesionales y también en relación con las existentes en otros países europeos (Tabla 3). España es el tercer país europeo donde las reservas de actividad en servicios de arquitectura son más restrictivas. Teniendo en cuenta la existencia de regímenes menos restrictivos en otros países, como Finlandia, Reino Unido, Países Bajos o Dinamarca, el margen para facilitar la entrada y la competencia vía eliminación de reservas de actividad es muy amplio.

Tabla 3. Índices de Reservas de Actividad (IRA) en arquitectura y otros servicios profesionales en varios países de la Unión Europea. 2012

País	LEGAL	ARQUITECTURA	INGENIERÍA	MEDIA
Alemania	0,657	0,622	0,380	0,553
Dinamarca	0,143	0,222	0,000	0,122
Eslovenia	0,171	0,300	0,210	0,227
España	0,486	0,633	0,500	0,540
Finlandia	0,143	0,000	0,100	0,081
Francia	0,571	0,667	0,000	0,413
Grecia	0,857	0,644	0,630	0,710
Italia	0,486	0,533	0,580	0,533
Países Bajos	0,400	0,000	0,100	0,167
Polonia	0,457	0,422	0,720	0,533
Portugal	0,571	0,433	0,610	0,538
Reino Unido	0,329	0,000	0,000	0,110
Rep.Checa	0,657	0,600	0,320	0,526

Nota: (i) el Índice de Reservas de Actividad (IRA) toma el valor de 0 cuando no existen reservas de actividad, el valor 1 en caso de que la reserva de actividad exista y sea exclusiva y un valor menor que 1 en caso de que ésta sea compartida entre dos o más profesiones (cuanto mayor sea el número de profesiones que pueden realizar una determinada actividad, menor es el valor del IRA con un límite inferior de 0,5 para reservas de actividad compartidas) (ii) la media calculada es una media simple de los tres índices.

Fuente: CSES (2012).

De acuerdo con Ciarreta, Espinosa y Zurimendi (2015), una de la causas detrás de los elevados índices de reservas de actividad en la arquitectura o en otras actividades – como la ingeniería – sería la excesiva atomización de las titulaciones universitarias en estas disciplinas, en comparación con otros países europeos, lo que, según estos autores, *“ha provocado que cada una de estas titulaciones pretenda tener asignadas en exclusiva determinadas funciones”*.

Finalmente, la evidencia empírica pone de relieve que existe una relación negativa entre (i) reservas de actividad y productividad y (ii) reservas de actividad y tamaño empresarial (Tabla 4). Por un lado, esta relación se explica porque las reservas de actividad restringen el ejercicio de actividades a una determinada profesión e impiden el aprovechamiento de economías de alcance, lo que está asociado con

Tabla 4. Coeficientes de correlación parcial entre el IRA, la productividad y el tamaño empresarial. Resultados por sector profesional. 2012

Reservas de actividad	Productividad	Tamaño empresarial
IRA servicios legales	-0,109	-0,521
IRA arquitectura	-0,257	-0,627
IRA ingeniería	-0,416	-0,028

Fuente: CSES (2012).

El sector de servicios de arquitectura en España se caracteriza por un elevado nivel de regulación, en especial en relación con las restricciones de entrada y en particular con las reservas de actividad. Las reservas de actividad son elevadas respecto a otros servicios profesionales en España y en comparación con las reservas de actividad existentes en otros países europeos. Por lo tanto, España es uno de los países donde las reservas de actividad en arquitectura restringen más la competencia.

Existe por lo tanto un amplísimo margen para mejorar la normativa en línea con los principios de necesidad y proporcionalidad propios de la regulación económica eficiente, de cara a impulsar la competencia y el crecimiento de la productividad en un sector potencialmente muy competitivo y de extrema relevancia para la economía española y el bienestar social.

II. VALORACIÓN DE LA RESERVA DE ACTIVIDAD DE LOS ARQUITECTOS Y ARQUITECTOS TÉCNICOS EN LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE

La inspección técnica de edificios (ITE) está regulada en el País Vasco por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y el Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, modificado por el Decreto 80/2014, por el que se regula la ITE en la CAPV.

La Inspección Técnica de Edificios (ITE) es una obligación de la propiedad de “toda edificación de uso predominantemente residencial con una antigüedad superior a 50 años”⁶. A su vez, se encuentran incluidos “las construcciones y edificios fuera de ordenación”, sin perjuicio del régimen establecido para las mismas en el artículo 101.5 de la Ley 2/2006 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo”. Finalmente, “todas aquellas edificaciones que, independientemente de su edad y de su uso, pretendan acogerse a las ayudas públicas para la conservación, mejora de la accesibilidad o eficiencia energética de dichas construcciones”.

En relación con edificios de uso residencial, de acuerdo con el Decreto 80/2014, todos los edificios que a fecha de 27 de junio de 2017 tengan una antigüedad igual o superior a 50 años tienen de plazo hasta el 27 de junio de 2018, salvo que ya cuenten con una ITE vigente realizada. Por su parte, los edificios que cumplan 50 años a partir del 28 de junio de 2017 y los edificios catalogados a partir de esa misma fecha, deberán realizar la ITE en el plazo de un año desde que el edificio cumpla dicha antigüedad –en el caso de edificios de uso residencial–, o, desde la fecha de su calificación como tal –en el caso de ser catalogado.

El Ayuntamiento de Bilbao, mediante Resolución de 8 de agosto de 2016, denegó la solicitud de que se admitiesen Inspecciones Técnicas de Edificios (ITEs) suscritas por ingenieros industriales. Por información de la que dispone la CNMC, por los motivos expuestos en el informe jurídico del Ayuntamiento el Ayuntamiento considera que sólo los arquitectos y arquitectos técnicos serían competentes para suscribir ITEs.

Por su parte, existe un Informe Jurídico del Gobierno Vasco sobre la capacitación para suscribir el Informe de Evaluación o de Inspección Técnica de Edificios⁷ que considera que son los arquitectos y arquitectos técnicos los únicos técnicos competentes para la realización de la ITE, defendiendo que existe una reserva de actividad para este colectivo en la ITE.

⁶ Fuente: <https://www.euskoregite.com/es/>

⁷ *Informe Jurídico sobre la capacitación para suscribir el Informe de Evaluación o de Inspección Técnica de Edificios* (92/2016 IL). Departamento de Administración Pública y Justicia. Viceconsejería de Régimen Jurídico Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo. Gobierno Vasco.

A continuación se valora el carácter restrictivo de esta reserva de actividad, así como su justificación desde la óptica del análisis económico y sus efectos en términos de eficiencia y bienestar. A su vez, se proporciona una estimación de la pérdida de bienestar para los consumidores derivada del establecimiento de esta reserva de actividad.

II.1. Impacto de la reserva de actividad sobre la competencia

La reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE supone una restricción a la competencia efectiva en la prestación de estos servicios.

La reserva de actividad actúa de barrera de entrada y limita el número y la variedad de operadores en el mercado. Protege a los arquitectos frente a la competencia de muchos otros operadores capacitados para realizar la ITE y genera múltiples efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

En primer lugar, puede traducirse en mayores precios para los consumidores que los que prevalecerían en un entorno de libre entrada y mayor presión competitiva. En este sentido, el carácter obligatorio de la ITE agrava estos efectos negativos sobre la competencia y el bienestar de los consumidores.

En segundo lugar, reduce los incentivos de los operadores para aumentar su eficiencia de forma estática y dinámica, y contribuye a que existan ineficiencias productivas y dinámicas – en términos de innovación –, obstaculizando la aparición de nuevos modelos de negocio adaptados a la demanda, y reduciendo la variedad y la elección para los consumidores.

En tercer lugar, las reservas de actividad, al restringir el ejercicio de actividades a determinadas profesiones, impiden que determinados operadores puedan aprovechar economías de alcance y de escala, lo que generaría ganancias de eficiencia y productividad. Al impedir que estos otros operadores puedan mejorar su eficiencia, el efecto adicional de la medida es aumentar el coste de estos operadores *rivales* de los arquitectos y obstaculizar su capacidad de competir con los arquitectos en otros mercados de la economía.

En cuarto lugar, la excesiva fragmentación de funciones entre por ejemplo arquitectura e ingeniería reduce el tamaño del mercado, al determinar de forma artificial el rango de servicios que pueden ser provistos por cada profesional. Esta excesiva atomización en la provisión de servicios genera ineficiencias para los clientes que los demandan como *input* intermedio ya que éstos tienen que recurrir a múltiples proveedores en lugar de a uno solo⁸.

⁸ CSES (2012) cita como ejemplo a las empresas de construcción que utilizan servicios profesionales de ingeniería en los proyectos de edificación en España.

En suma:

II.2. Valoración de la reserva de actividad desde los principios de regulación económica eficiente

La reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE es una restricción de acceso a la actividad económica de la ITE que restringe de forma severa la competencia efectiva en el mercado de estos servicios profesionales y, por tanto, debe justificarse según los principios de regulación económica eficiente.

⁹ La Directiva de Cualificaciones Profesionales establece un marco legislativo común para facilitar el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales entre los Estados Miembros, con la finalidad de favorecer la movilidad de los profesionales en la Unión Europea. Esta Directiva establece normas específicas destinadas a extender la posibilidad de ejercicio de las actividades profesionales en otros Estados Miembros en los que la actividad profesional está regulada.

Una restricción a la competencia es necesaria si está vinculada a la corrección de un fallo de mercado u objetivo de interés público. En el caso de la realización de la ITE, estarían presentes dos fallos de mercado: la asimetría de información¹⁰ y las externalidades¹¹. Estos fallos de mercado podrían impedir que se asegurase un nivel adecuado de seguridad de los edificios, situación que, al menos teóricamente, podría mejorarse a través de una regulación económica eficiente.

Desde el punto de vista de la asimetría de información, el establecimiento de unos requisitos para poder realizar una actividad contribuiría a impedir la entrada de profesionales no cualificados para prestar estos servicios. Impidiendo la entrada de estos profesionales, se mitigarían los efectos negativos sobre la calidad del servicio prestado generados por los problemas de información. No obstante, existen mecanismos no regulatorios y mucho menos restrictivos de la competencia que pueden contribuir a solucionar estos problemas de información en servicios profesionales, como la certificación por medio de una tercera parte independiente (CE, 2004; OCDE, 1999; Cox y Foster, 1990). Mediante este mecanismo, los consumidores pueden disponer de información sobre el nivel de calidad de los prestadores del servicio.

¹⁰ La asimetría de información entre el profesional y el consumidor en relación con la calidad de estos servicios es uno de los fallos de mercado que pueden estar presentes en los mercados de servicios profesionales. En muchas ocasiones, los consumidores de estos servicios no son capaces de determinar la calidad de los mismos - incluso después de haberlos contratado – lo que hace que estos servicios se incluyan en la categoría de *bienes credenciales*. Estos bienes se diferencian de los *bienes de búsqueda*, cuya calidad puede ser determinada por el consumidor antes de su adquisición (por ejemplo, un folio) y de los *bienes de experiencia*, cuya calidad se determina por el consumidor después de su adquisición (por ejemplo, una botella de vino). La asimetría de información puede generar un problema de selección adversa (Akerlof (1970)): los consumidores basan su disposición a pagar por el servicio profesional de acuerdo a la calidad media que esperan de dicho servicio y los profesionales tienen incentivos a reducir la calidad de los servicios y obtener así el precio *medio* dado que los consumidores no son capaces de distinguir la calidad. En el límite, el mercado de servicios profesionales de calidad *alta* puede desaparecer o incluso podría darse el caso de que no existiese un mercado en absoluto. En ambos casos tendría lugar una pérdida de eficiencia y bienestar social.

¹¹ Las externalidades aparecen cuando los profesionales o consumidores no tienen en cuenta el efecto de sus decisiones de compra o venta en terceros no directamente involucrados en la transacción. Los servicios profesionales de arquitectura de baja calidad pueden generar externalidades negativas puesto que la calidad de estos servicios tendría efectos sobre la seguridad e integridad de terceros. Por ejemplo, el estado físico defectuoso de un edificio de viviendas afectaría a la seguridad y podría tener efectos negativos sobre sus ocupantes o sobre viandantes en las cercanías del edificio, que en ninguno de los dos son necesariamente los clientes de los servicios de los arquitectos.

En todo caso, la certificación sí podría ser un mecanismo adecuado para solucionar las asimetrías de información y conseguir que los consumidores pudiesen identificar a los prestadores de servicio cualificados y competentes. Por lo tanto, desde la perspectiva de las asimetrías de información y su corrección, el establecimiento de requisitos para poder realizar la ITE no estaría justificado.

Adicionalmente a la asimetría de información, en el caso de la ITE también existiría un problema de externalidad negativa, al menos en cuanto a los aspectos ligados a la seguridad de los edificios. Uno de los elementos de la ITE es valorar el estado de conservación de los edificios. Si los consumidores obligados a pasar la ITE recurrir a profesionales no cualificados que prestan el servicio de forma inadecuada, el nivel de seguridad de los edificios podría decaer y podrían generarse daños de distinto tipo en terceras partes. La certificación de tercera parte no contribuye a corregir de forma adecuada esta externalidad, ya que algunos consumidores podrían seguir recurriendo a prestadores no certificados. En este caso también existen mecanismos menos restrictivos de la competencia que el establecimiento de requisitos, como acudir a los tribunales (litigios) y a la penalización *ex-post*: la posibilidad de castigo por proveer servicios de baja calidad o por contratarlos actuaría como un elemento disuasorio. No obstante, el problema radica en que estos mecanismos pueden ser totalmente adecuados para algunas situaciones pero no para otras. En particular, las mismas características que hacen que un consumidor no pueda valorar la calidad, pueden dificultar que se establezca que ha habido negligencia (OECD, 1999). Si el daño del error profesional es elevado, el sistema de tribunales (litigios) y penalización *ex-post* puede resultar insuficiente para corregir la externalidad. Este punto puede ser relevante en el aspecto de valoración del estado de conservación del edificio.

Por lo tanto, la exigencia de unos requisitos para poder realizar la ITE, al menos en su vertiente de evaluación del estado del edificio, podría llegar a estar justificada desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente, en concreto por posibles efectos externos sobre terceros. No obstante, una reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE no está

justificada en los principios de regulación económica eficiente, y a continuación se proporcionan las razones.

Mediante una reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos se impide la entrada de muchos profesionales competentes para prestar este servicio – tanto en la valoración del estado de conservación, como del estado de su accesibilidad y de su nivel de eficiencia energética - entre los que se encuentran muchos profesionales, entre otros, los ingenieros, ingenieros técnicos o los físicos. Esta restricción a la competencia no encuentra justificación en ningún fallo de mercado u objetivo de interés público, puesto que impidiendo el ejercicio de esta actividad a esos otros profesionales igualmente capacitados para realizarla no se contribuye ni a mitigar problemas de información, ni a corregir externalidades ni a aumentar la calidad y la seguridad de los edificios, sus condiciones de accesibilidad o su nivel de eficiencia energética.

Es más, al prohibir la entrada de estos otros profesionales igualmente capacitados, la reserva de actividad estaría actuando *en contra* del objetivo perseguido por la norma de garantizar un nivel de calidad y seguridad, accesibilidad y eficiencia energética adecuado de los edificios. En efecto, al impedir la entrada de profesionales con competencias adecuadas para prestar el servicio, se limita la competencia en el mercado y de este modo, se desincentiva a los operadores incumbentes y protegidos por la normativa a que presten sus servicios con calidad, además de con mejores precios y más innovación. Por lo tanto, al reducir los incentivos de los operadores a prestar el servicio con calidad, se estaría yendo en contra del objetivo que supuestamente se pretende conseguir con la reserva de actividad.

En suma:

La reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE es una restricción de acceso a la actividad económica que restringe la competencia efectiva en el mercado de estos servicios profesionales y, por lo tanto, debe justificarse según los principios de la regulación económica eficiente.

A pesar de que puede estar justificado en dichos principios exigir unos requisitos para poder realizar la ITE, una reserva de actividad exclusiva para arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE no está justificada, puesto que no hay un fallo de mercado u objetivo de interés público que haga necesario prohibir que profesionales no arquitectos pero igual de capacitados para realizar la ITE puedan entrar y competir en este mercado. Adicionalmente, la reserva de actividad, al limitar la competencia en la prestación del servicio de la ITE, estaría precisamente reduciendo los incentivos de los operadores a prestar sus servicios con calidad y generando un efecto contrario al objetivo que supuestamente persigue: asegurar la calidad y seguridad del edificio, la accesibilidad y eficiencia energética de los edificios.

Por estos motivos, la reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos en la ITE debe ser eliminada del marco normativo y de las actuaciones de las Administraciones Públicas, permitiendo que cualquier otro profesional capacitado pueda entrar en el mercado y prestar dicho servicio.

II.3. Evidencia empírica de los efectos de las restricciones de acceso y ejercicio en los servicios profesionales sobre la eficiencia y el bienestar

La evidencia empírica disponible muestra que las restricciones de entrada y ejercicio en el mercado de servicios profesionales incrementan los precios de estos servicios y los salarios de los profesionales que los prestan, sin que se produzcan incrementos significativos de la calidad. Además, tienen efectos negativos sobre el empleo y la movilidad geográfica de los profesionales.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en la literatura empírica en relación con el impacto de las restricciones de entrada y ejercicio en los servicios profesionales sobre distintas variables:

- En cuanto al efecto en la **calidad** de los servicios profesionales, la evidencia empírica existente para Estados Unidos muestra que las restricciones se traducen en mayores precios (Kleiner y Kurland (2000)) y también en mayores salarios (Kleiner y Krueger (2008)) sin que tengan lugar incrementos significativos de la calidad, lo que resultaría más compatible con la teoría de que la regulación de servicios profesionales muchas veces obedece a los intereses particulares de los profesionales y no al interés público¹². Por su parte, CEA (2015) analiza los resultados obtenidos en diferentes estudios empíricos sobre los efectos en distintas profesiones en Estados Unidos y muestra que sólo 2 de los 12 estudios analizados concluyen que ha habido mejoras en la calidad a causa de las restricciones.
- El efecto de las restricciones en el **precio** de los servicios profesionales también es considerable. En este sentido, 9 de los 11 estudios empíricos analizados en CEA (2015) – mayoritariamente centrados en restricciones de entrada - concluyen que las restricciones producen incrementos significativos en los precios de los servicios profesionales. Los incrementos de precios estarían en el intervalo del

¹² De acuerdo con la teoría del interés público, son los consumidores los que demandan la regulación para corregir los problemas asociados a los fallos del mercado de servicios profesionales (Cox y Foster, 1990). Puesto que los consumidores adquieren estos servicios con poca frecuencia, cada consumidor, de forma individual, incurriría en unos costes elevados para determinar cuál es el grado de regulación adecuado para cada profesión. A su vez, los costes de actuar para conseguir articular la regulación demandada serían elevados para un consumidor individual. De este modo, sería finalmente el sector público el que respondería a dicha demanda latente de los consumidores y establecería la regulación de los servicios profesionales en aras del interés público, es decir, con el objetivo de mejorar el bienestar de los consumidores corrigiendo los fallos de mercado. Existe una teoría alternativa a la del interés público: la teoría de la captura del regulador (Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Esta teoría considera que la regulación tiene como objetivo proteger los intereses de los profesionales, aislarlos de la competencia e incrementar sus ingresos.

3% - 16%, y cubren ámbitos profesionales y geográficos diferentes. Por su parte, Kleiner (2006) revisa una serie de estudios que analizan el impacto en precios de restricciones de entrada y de ejercicio en servicios profesionales – si bien mayoritariamente restricciones de ejercicio – y que proporcionan un rango de incremento de precio de entre el 4% y el 35%, dependiendo del tipo de servicio profesional, el tipo de restricción, y la localización del mismo en Estados Unidos.

En Holanda, se llevó a cabo un proceso de reforma del sistema notarial en 1999 que consistió en sustituir las restricciones de entrada para los notarios - basadas en un sistema de *numerus clausus* - por un sistema más acorde a las necesidades del mercado. Esta reforma tuvo un impacto positivo en términos de entrada - el número de notarios se incrementó en un 12% desde 1999 - y también en términos de precios, ya que las tasas de las transacciones de transmisión de la propiedad inmobiliaria se redujeron en un 37,5%, con unas ganancias de bienestar anuales para los consumidores de 347,64 millones de Euros.

- Respecto al efecto en los **salarios**, Kleiner y Krueger (2008) muestran en una investigación para Estados Unidos que los trabajadores con licencia ganan en términos medios entre el 10% y el 15% cuando se les compara con trabajadores sin licencia de características similares. Kleiner y Krueger (2013) también para Estados Unidos estiman un aumento del 17% en el salario a nivel estatal derivado de la colegiación profesional. Gittleman, Klee y Kleiner (2015) – también con datos de Estados Unidos - obtienen un *premium* del 6,5% en términos de salario después de controlar por características observables para una muestra de trabajadores en Estados Unidos.
- En cuanto a los efectos sobre el **empleo**, Kleiner (2006) analiza tres profesiones en Estados Unidos para las que en algunos Estados se requiere licencia y en otros no. Para el periodo comprendido entre 1990 y 2000, su análisis concluye que el crecimiento del volumen de empleo en estas profesiones es mayor en los Estados que no requieren dicha licencia. El nivel de regulación en la profesión también incide en el crecimiento del empleo: profesiones con mayor nivel de regulación muestran un crecimiento menor de su nivel de empleo.
- Las restricciones de acceso y de entrada tienen también un impacto en la **movilidad geográfica** de los profesionales. En el caso de Estados Unidos, la regulación de la mayoría de los servicios profesionales y, en concreto, los requisitos para obtener la licencia, dependen de cada Estado. Aunque la evidencia empírica es escasa, Kleiner, Gay y Green (1982) analiza 14 profesiones y encuentra que un endurecimiento de los requisitos para conseguir la licencia necesaria para el ejercicio de la actividad profesional - como la educación o la experiencia profesional, entre otros - reduce la movilidad interestatal. Por su parte, Johnson et al. (2015) estudia 5 profesiones y concluye que en 3 de ellas los profesionales tienen tasas menores de movilidad interestatal a pesar de que las tasas de movilidad intraestatal son similares.

La literatura que analiza específicamente el impacto de la eliminación de las reservas de actividad en servicios profesionales confirma que la remoción de esta restricción a la competencia reduce los precios sin que se registre un detrimento de la calidad en la prestación de estos servicios:

- En Australia, la eliminación de la reserva de actividad a favor de los abogados en la prestación de servicios relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria (notaría) así como la supresión del monopolio de los abogados (*barristers*) para actuar en los tribunales redujo en un 12% los costes legales totales en ese país (CE, 2004).
- En el Reino Unido, los abogados (*solicitors*) tenían reserva de actividad en la prestación de los servicios legales relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria (*conveyancing services*) hasta que, en el año 1985, se aprobó una reforma que permitió la prestación de estos servicios por parte de otros profesionales (*licensed conveyancers*). Aunque la entrada de los *licensed conveyancers* no se produjo hasta 1987, el estudio de Paterson, Farmer, Stephen y Love (1988) muestra una reducción en las tasas cobradas por los abogados en la prestación de estos servicios ya a finales de 1986, tras la aprobación de la reforma. Este efecto en precios podría explicarse por el hecho de que los abogados redujeran sus tasas por la competencia potencial de los *licensed conveyancers* y ante la inminente entrada de éstos en el mercado. Según CE (2007), esta reforma generó una ganancia en términos de bienestar para los consumidores británicos de al menos 3.749 millones de Euros en 2006 utilizando el sistema de notaría francés como referencia, mostrando de forma clara los efectos positivos de un sistema sin reserva de actividad como en el caso británico.

II.4. Estimación del coste de la reserva de actividad en la ITE a favor de arquitectos y arquitectos técnicos en términos de bienestar de los consumidores

Por los argumentos teóricos y la evidencia empírica señalada con anterioridad, se considera que la reserva de actividad analizada, al restringir el número de profesionales que pueden realizar la ITE, incrementa el precio de la ITE en comparación con una situación en la que no se establece dicha reserva.

El objetivo de esta sección es proporcionar una estimación de la pérdida de bienestar para los consumidores ocasionada por dicho incremento en el precio, en el supuesto de que todos los edificios que tienen la obligación de pasar la ITE en la actualidad la pasasen¹³.

¹³ La idea es estimar el sobrecoste de inspeccionar todos los edificios con obligación de pasar la ITE debido a la existencia de una reserva de actividad, teniendo en cuenta que esta restricción incrementa el precio del ITE en comparación con una situación en la que no hay reserva de actividad.

La estimación se realiza para (i) el municipio de Bilbao y (ii) el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo Gobierno defiende que existe una reserva de actividad en la ITE de forma general en esta región. Se considera además de utilidad estimar la pérdida de bienestar en el conjunto del País Vasco, de cara a ilustrar el efecto pernicioso de esta normativa cuando el tamaño del mercado es mayor que el de un municipio como Bilbao.

Siguiendo algunas metodologías establecidas (véase OCDE 2015, CMA 2015, OCDE 2014, y OFT 2010), y ejercicios cuantitativos realizados en, entre otros, SAE (2016)¹⁴ y SAE (2015)¹⁵, se realiza la estimación a partir de una cantidad (volumen) de mercado, un precio de mercado, y el cambio en el precio de mercado si se eliminase la restricción, en este caso, la reserva de actividad.

Respecto al **precio** a considerar para estimar la pérdida de bienestar para los consumidores, es preciso señalar que no existen fuentes oficiales de información estadística sobre precios de la realización de la ITE en España, la Comunidad Autónoma del País Vasco o el municipio de Bilbao. Por lo tanto, se estima un precio de mercado a partir de los datos de mercado disponibles en la actualidad.

El precio de la ITE se establece libremente por los profesionales que realizan este servicio. El portal *Certicalia*¹⁶ proporciona datos a nivel de provincia y algunos municipios sobre el precio medio de este servicio, en base a los presupuestos solicitados en dicho portal¹⁷.

De acuerdo con esta información, el precio medio en el municipio de Bilbao asciende a 911 euros, obtenido a partir de 19 presupuestos de la ITE realizados en este municipio. Por su parte, el precio medio de la ITE en la Comunidad Autónoma del País Vasco es de 854 euros, tomando datos de 128 presupuestos de la ITE realizados en el conjunto del País Vasco. El precio del País Vasco es un precio medio ponderado obtenido a partir de los precios medios de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, utilizando como ponderaciones el peso de cada provincia en los edificios con obligación de pasar la ITE en el año 2018.

Respecto al **cambio en el precio** a considerar para estimar la pérdida de bienestar para los consumidores, la evidencia empírica analizada en la sección anterior indica que las restricciones de entrada y ejercicio incrementan los precios de los servicios profesionales. En términos de aumentos de precios, la literatura revela un rango relativamente amplio, que se movería entre el 3% y el 35%, según el caso

¹⁴ *Informe Económico sobre la denegación de autorización para la instalación de una estación de servicio en un centro comercial en el Ayuntamiento de Marratxí*, de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, 29 de marzo de 2016.

¹⁵ *Informe Económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la inspección técnica de edificios de viviendas en Cataluña*, de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, de 16 de diciembre de 2015.

¹⁶ www.certicalia.com

¹⁷ Consulta realizada el 23 de marzo de 2017.

estudiado. En concreto, el impacto mediano en términos de precios partiendo del conjunto de los 11 análisis académicos citados en CEA (2015) es del 5%.

Para estimar el cambio en el precio si se eliminase la reserva de actividad, se parte de dicho dato mediano y se supone una reducción en los precios del 5%. Esta reducción se considera razonablemente conservadora, ya que se encuentra en la parte baja de la distribución de incrementos estimados por la literatura, y es inferior al que se infiere de la evidencia empírica particular sobre reservas de actividad. Partiendo de este cambio en los precios, se estima que sin reserva de actividad el precio de una ITE sería 45,6 euros ($0,05 \cdot 911$) y 42,7 euros ($0,05 \cdot 854$) inferior en Bilbao y la Comunidad Autónoma del País Vasco respectivamente.

Una vez se dispone de los datos de precios y del cambio esperado en los precios en un escenario sin reserva de actividad, puede aproximarse la pérdida de bienestar total para los consumidores ocasionada por la reserva de actividad en el supuesto de que todos los edificios que tienen la obligación de pasar o haber pasado la ITE en la actualidad lo pasasen. Para ello se necesita determinar dicho número de edificios, que viene establecido normativamente y no cambia con el cambio de precio. A continuación se calcula este universo de edificios en Bilbao y en el País Vasco y se proporciona la estimación de la pérdida de bienestar de los consumidores en ambos casos.

Pérdida de bienestar para los consumidores en Bilbao

De acuerdo con los datos del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco¹⁸, el número de edificios destinados principal o exclusivamente a viviendas de antigüedad superior a 50 años que tienen que realizar la ITE en 2018 - y que todavía la tienen pendiente - asciende a 2.263 en el municipio de Bilbao¹⁹.

Teniendo en cuenta el precio de mercado incorporado en el análisis, la reducción en el precio por ITE en un escenario sin reserva de actividad (45,6 euros en Bilbao), y el anterior número de edificios, la pérdida de bienestar para los consumidores generada por la reserva de actividad en Bilbao sería de 103.079,7 euros. La pérdida de bienestar estimada no incorpora la pérdida en períodos sucesivos. Tampoco

¹⁸ <https://www.euskoregite.com/es/>

¹⁹ Es posible que la reserva de actividad se haya venido aplicando por los poderes públicos en Bilbao desde hace años. De ser esto cierto, el cálculo de la pérdida de bienestar ocasionada por la restricción debería tener en cuenta los edificios que ya han sido inspeccionados en un marco con reserva. No obstante, puesto que no se dispone de certidumbre sobre si efectivamente se ha aplicado tal reserva hasta la fecha ni el precio al que efectivamente se evaluaron los edificios en períodos anteriores, una aproximación conservadora aconseja no tener en cuenta edificios inspeccionados en el pasado y que no tienen la ITE pendiente en la actualidad.

incorpora el coste en términos de eficiencia dinámica²⁰ derivado de una menor competencia en este mercado.

Pérdida de bienestar para los consumidores en la Comunidad Autónoma del País Vasco

En cuanto al conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el número de edificios que por antigüedad están obligados a realizar la ITE en 2018 - y que todavía la tiene pendiente - asciende a 68.437, según el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco²¹.

Teniendo en cuenta el precio de mercado incorporado en el análisis, la reducción en el precio por ITE en un escenario sin reserva de actividad (42,7 euros en el conjunto del País Vasco), y el anterior número de edificios, la pérdida de bienestar para los consumidores generada por la reserva de actividad en la Comunidad Autónoma del País Vasco sería de 2.922.190,5 euros. La pérdida de bienestar estimada no incorpora la pérdida en períodos sucesivos. Tampoco incorpora el coste en términos de eficiencia dinámica derivado de una menor competencia en este mercado.

III. CONCLUSIONES

El sector de servicios de arquitectura en España se caracteriza por un elevado nivel de regulación, en especial en relación con las reservas de actividad, más elevadas con respecto a otros servicios profesionales en España y en comparación con las reservas de actividad existentes en otros países europeos en la actividad de arquitectura. Este alto grado de regulación limita la competencia y se encuentra asociado a un nivel de productividad relativamente más bajo que la media europea y a un menor tamaño empresarial, que afecta negativamente al crecimiento de la productividad, limita el crecimiento económico y reduce el bienestar social.

La reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos en la Inspección Técnica de Edificios (ITE) es una barrera de acceso que restringe la competencia efectiva en la realización de la ITE, al proteger a los arquitectos frente a otros profesionales igual de capacitados para realizar esta actividad.

Los efectos esperados de esta reserva de actividad restrictiva de la competencia serán precios más elevados y/o menor calidad y/o menor variedad y elección para

²⁰ Un mayor nivel de competencia incentiva la introducción de nuevos productos y procesos de producción y aumenta en el crecimiento de la productividad, y en este sentido genera ganancias de eficiencia en sentido dinámico que aumentan el bienestar.

²¹ Es posible que la reserva de actividad se haya venido aplicando por los poderes públicos en el País Vasco desde hace años. De ser esto cierto, el cálculo de la pérdida de bienestar ocasionada por la restricción debería tener en cuenta los edificios que ya han sido inspeccionados en un marco con reserva. No obstante, puesto que no se dispone de certidumbre sobre si efectivamente se ha aplicado tal reserva hasta la fecha ni el precio al que efectivamente se evaluaron los edificios en períodos anteriores, una aproximación conservadora aconseja no tener en cuenta edificios inspeccionados en el pasado y que no tienen la ITE pendiente en la actualidad.

La estimación cuantitativa realizada indica que la eliminación de la reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos – que restringe la competencia y que no está justificada en los principios de regulación económica eficiente – podría traducirse en una reducción del precio de la ITE de 45,6 euros y 42,7 euros en Bilbao y la Comunidad Autónoma del País Vasco respectivamente. Considerando el volumen de edificios con obligación de realizar la ITE en 2018 en Bilbao y la Comunidad Autónoma del País Vasco, se estima que la pérdida en el bienestar de los consumidores ocasionada por la reserva de actividad asciende en la actualidad a 103.079,7 euros y 2.922.190,5 euros en Bilbao y País Vasco respectivamente. La pérdida de bienestar estimada no incorpora la pérdida en períodos sucesivos. Tampoco incorpora el coste en términos de eficiencia dinámica derivado de una menor competencia en este mercado.

En suma, la reserva de actividad analizada en este Informe económico es una medida restrictiva de la competencia, sin justificación en los principios de regulación económica eficiente, y costosa en términos de bienestar.

En Madrid, a 5 de abril de 2017

El Subdirector de Análisis Económico

Mateo Silos Ribas

Akerlof, G (1970): "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics* Volume 84, Issue 3, pp: 488-500.

CE – Comisión Europea (2004), *Report on Competition in Professional Services*, Comunicación de la Comisión Europea.

CEA – Council of Economic Advisers (2015): “Occupational Licensing: A Framework for Policymakers”, Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.

CMA – Competition and Markets Authority (2015): *Competition impact assessment: guidelines for policymakers*.

CNC – Comisión Nacional de la Competencia (2012): *Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios*.

CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2013): *Informe de Proyecto Normativo 110/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales*.

Cox, C. y Foster, S. (1990), "The costs and benefits of occupational regulation", Federal Trade Commission, 1990.

CSES - Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), “Providing the inventory of reserves of activities linked to professional qualifications in 13 Member States and assessing their economic impact”, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, Comisión Europea. Centre for Strategy and Evaluation Services.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2007):
“Competitive Restrictions in Legal Professions”, OECD Policy Roundtables.

UKCES - UK Commission for Employment and Skills (2011): "A Review of Occupational Regulation and its Impact", Evidence Report 40.