

**INFORME DE FECHA 18 DE SEPTIEMBRE DE 2017 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DE LA TITULACIÓN EN ARQUITECTURA O ARQUITECTURA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE INFORMES DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MANACOR (UM/126/17).**

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El día 6 de septiembre de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) la reclamación de un particular, ingeniero civil, presentada al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra once requerimientos de subsanación emitidos por el Ayuntamiento de Manacor (Mallorca, Illes Balears) en el seno de otros tantos procedimientos relativos a Informes de Evaluación de Edificios (IEE) tramitados por dicha Administración.

En concreto, el reclamante pone de manifiesto que el citado Ayuntamiento rechaza los once informes de evaluación de edificios emitidos porque es ingeniero civil y, a juicio del municipio, deberían estar firmados por un arquitecto o arquitecto técnico.

La citada reclamación fue remitida a esta Comisión en fecha 7 de septiembre de 2017, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 26.5 de la LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1) Antecedentes sobre la cuestión planteada.**

En el ámbito de la edificación para determinados usos, entre ellos el residencial en todas sus formas, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) contiene una reserva de actividad en sus artículos 10, 12 y 13 a favor de las personas que estén en posesión de los títulos de arquitecto y arquitecto técnico. En concreto, se reserva a los arquitectos la posibilidad de actuar como proyectistas y directores de obra, y a los arquitectos técnicos la dirección de ejecución de obras de esa naturaleza, así como en proyectos que supongan la modificación con alteración de la configuración arquitectónica o con cambio de uso e intervención total en edificaciones sometidas a protección ambiental o histórico-artística.

La práctica de varias administraciones ha extendido esta reserva de actividad a otras actuaciones relacionadas con los edificios ya existentes, como la obtención de licencias de segunda ocupación, la tasación de inmuebles o la inspección técnica de edificios, situaciones todas ellas analizadas por esta Comisión en el marco de la emisión de informes en aplicación de la LGUM.

En todo caso, y en relación con las llamadas reservas de actividad, en especial en el ámbito de la edificación, tanto esta Comisión como la extinta Comisión Nacional de la Competencia, se han pronunciado en diferentes informes, como en el Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales<sup>1</sup>, el Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios<sup>2</sup>, el Informe, relativo a la reserva de actividad en relación con el Informe de Evaluación de Edificios, de 18 de diciembre de 2014 (INF/DP/0021/14)<sup>3</sup> y diversos Informes de Proyectos Normativos, como el relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (IPN/110/13)<sup>4</sup>, cuya tramitación quedó paralizada en abril de 2015.

En relación con la competencia de los ingenieros para realizar informes de evaluación de edificios, esta Comisión ya ha tenido la ocasión de analizar el problema planteado. Así, por ejemplo, en sus informes de referencias UM/080/15<sup>5</sup>, UM/055/16<sup>6</sup>, UM/119/16<sup>7</sup> y UM/027/17<sup>8</sup> de los procedimientos previstos los artículos 26 y 28 de la LGUM, se analizó la competencia de ingenieros para emitir informes de evaluación de edificios. En ellos se concluía que la normativa no contiene ninguna reserva expresa de actividad en materia de informes de evaluación de edificios a favor de determinados técnicos y que la exclusión de los ingenieros de la redacción de informes de evaluación de edificaciones constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM.

1

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2008/col egios.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2008/col egios.pdf)

2

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2012/Informe%20Colegios%20Profesionales%20tras%20Directiva%20de%20Servicios.pdf)

3

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_sobre\\_normativa/2014/201501\\_I NF\\_DP\\_0021\\_14\\_ReservaActividadIEE\\_.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_sobre_normativa/2014/201501_I NF_DP_0021_14_ReservaActividadIEE_.pdf)

4

<https://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informessobrenormativa.aspx?num=IPN+110%2F13&ambito=Informes+de+Propuestas+Normativas&b=&p=73&ambitos=Informes+de+Propuestas+Normativas&estado=0&sector=0&av=0>

5

<https://www.cnmc.es/expedientes/um08015>

6

<https://www.cnmc.es/expedientes/um05516>

7

<https://www.cnmc.es/index.php/ca/node/345890>

8

<https://www.cnmc.es/node/356493>

Cabe señalar que esta Comisión, por razones equivalentes a las aducidas en dichos informes, acordó, en virtud del artículo 27 de la LGUM, con fecha 30 de septiembre de 2015, recurrir ante la Audiencia Nacional el artículo 7.4 del Decreto 67/2015, de 5 de mayo, de la Generalitat de Catalunya, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio, así como, en fecha 10 de febrero de 2016, interponer un recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de la Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante/Alacant) de 23 de octubre de 2015, confirmado mediante acuerdo posterior de 27 de noviembre de 2015, por los que se inadmitió un informe de evaluación de edificios para uso residencial por falta de competencia del técnico que lo suscribía.

También en el ámbito de los procedimientos previstos en la LGUM, se han emitido varios informes<sup>9</sup> en los que se concluye, en síntesis, que la exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad concreta, constituye una restricción de acceso a la actividad económica y que dichas restricciones deberían haberse motivado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Asimismo, también debería razonarse su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, justificándose la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En todo caso, y aunque concorra una razón imperiosa de interés general, debería evitarse vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas y optar por relacionarla con la capacitación técnica del profesional.

Con carácter general, esta Comisión ya ha manifestado en informes a reclamaciones como la que es objeto de este informe que la exigencia de determinados requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional constituye una restricción a la competencia que, no obstante, podría estar justificada por razones de interés general. Ahora bien, debe evitarse incurrir en la restricción que consiste en excluir del ejercicio de una actividad a profesionales titulados con capacitación técnica suficiente para el ejercicio de dicha actividad. Este riesgo puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones concretas. En su lugar, es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de criterios de

---

<sup>9</sup> Entre otros, UM/080/15, de 30 de noviembre de 2015, UM/028/14, de 19 de agosto de 2014; UM/034/14 de 5 de septiembre de 2014; UM/059/14, de 30 de octubre de 2014; UM/062/14 de 13 de noviembre de 2014; UM/006/15, de 17 de febrero de 2015 y UM/055/15, de 3 de junio de 2016.

necesidad y proporcionalidad, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación universitaria sino de un elenco más amplio de ellas.

En sus informes, y también en el Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, se efectúa una referencia general muy crítica a las reservas de actividad existentes así como una referencia específica a la cuestión del reparto de atribuciones profesionales entre arquitectos e ingenieros en el sector de la edificación.

## **II.2) Marco normativo de los informes de evaluación de edificios (IEE).**

### **II.2.1. Marco estatal.**

Los informes de evaluación de edificios (IEE) están regulados en los artículos 29 y 30, así como por la disposición transitoria segunda y la disposición final primera, del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre.

Con anterioridad, era aplicable la regulación sobre el IEE contenida en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de regeneración y renovación urbanas, concretamente lo estipulado en sus artículos 4, 6, disposición transitoria 1ª y disposición final 18ª.

En cualquier caso, el contenido de ambas normas es en esencia idéntico y señalan que el objeto del IEE son las edificaciones del tipo “*residencial de vivienda colectiva*”<sup>10</sup>.

El IEE 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.

Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la

---

<sup>10</sup> Artículos 29.1 RD Legislativo 7/2015 y 4.1 de Ley 8/2013.

certificación de la eficiencia energética del edificio y surtirá los mismos efectos que el IEE. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable

El contenido del IEE, a diferencia de las antiguas Inspecciones Técnicas de Edificaciones (ITE), no solamente incluye la evaluación del estado de conservación del edificio y sus condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad, sino también la certificación de su eficiencia energética<sup>11</sup> (CEE). Así, en aquellas edificaciones que ya cuenten con ITE, solamente será necesario disponer de la mencionada CEE para que surta los mismos efectos que un IEE.

Respecto a la capacitación técnica para suscribir el IEE, tanto el artículo 30 del Real Decreto Legislativo 7/2015 como el anterior artículo 6 de la Ley 8/2013 declaran que:

*“El Informe de la Evaluación de los Edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las comunidades autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos. A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe (...).*

*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.*

*(...).”*

De la redacción transcrita se desprende que, además de los titulados profesionales para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación según la LOE, dentro de los cuales estarían también incluidos los ingenieros además de los arquitectos y aparejadores en función del tipo de edificación, (*“cualquiera de las titulaciones*

---

<sup>11</sup> Artículos 29.2 RD Legislativo 7/2015 y 4.2 de Ley 8/2013.

*académicas y profesiones habilitantes...*”) pueden existir otros profesionales habilitados para expedir IEE, aunque los mismos deben acreditar dicha cualificación. El procedimiento y medios para la acreditación están sujetos a desarrollo reglamentario, que todavía no se ha producido<sup>12</sup>.

Por otro lado, y dentro del Informe de Evaluación (IEE), la certificación energética (CEE) también tiene su propia regulación, contenida en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios (CEE). Concretamente, en su artículo 1.3.p) se define al técnico competente para suscribir una CEE como:

*“técnico 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 o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la orden prevista en la disposición adicional cuarta<sup>13</sup>.”*

En el apartado 1.1 de una comunicación interpretativa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de 4 de noviembre de 2013<sup>14</sup>, además de arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores, se incluyen expresamente a los ingenieros como profesionales habilitados para expedir la CEE<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Mediante Orden del MINETUR y del Ministerio 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. Véanse disposición final primera de TRLSRU (RD-Legislativo 7/2015) y disposición final 18ª de Ley 8/2013.

<sup>13</sup> La certificación energética (CEE) tiene una regulación específica y autónoma en la que, además de las titulaciones académicas y profesionales de la LOE, estarán habilitadas para expedir CEE las cualificaciones profesionales previstas en una Orden conjunta de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Fomento, teniendo en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de certificación de eficiencia energética (Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril).

<sup>14</sup> Véase:

[http://www.minetur.gob.es/energia/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Normativa/Documentos/Respuestas\\_a\\_preguntas\\_frecuentes\\_CEE\\_18\\_11\\_13.pdf](http://www.minetur.gob.es/energia/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Normativa/Documentos/Respuestas_a_preguntas_frecuentes_CEE_18_11_13.pdf).

<sup>15</sup> Concretamente se dice que: *Por tanto y en relación con la Ley 38/1999, son técnicos competentes para suscribir el certificado de eficiencia energética en los edificios, además de los arquitectos, arquitectos técnicos ó aparejadores, las personas que, de acuerdo con lo establecido en las Resoluciones de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades, dispongan de las siguientes titulaciones: Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial, Ingeniero de Minas, Ingeniero de Montes, Ingeniero Naval y Oceánico, Ingeniero de Telecomunicación, Ingeniero Técnico Aeronáutico, Ingeniero Técnico Agrícola, Ingeniero Técnico Forestal, Ingeniero Técnico Industrial, Ingeniero Técnico de Minas, Ingeniero Técnico Naval, Ingeniero Técnico de Obras Públicas, Ingeniero Técnico Telecomunicación e Ingeniero Técnico Topógrafo.*

En su Sentencia de fecha 22 de diciembre de 2016, el Tribunal Supremo (recurso 177/2013) ha confirmado la posibilidad de acreditar la cualificación profesional para emitir los certificados de competencia energética, aceptando la competencia de técnicos diferentes de aquellos que 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 o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas.

## II.2.2. Marco normativo autonómico y local.

En el ámbito de Les Illes Balears, la normativa reguladora está constituida por:

- Ley 2/2014, de 25 de marzo, del Suelo de Les Illes Balears<sup>16</sup> (LSIB).
- Reglamento General del Suelo para Mallorca (RSIM)<sup>17</sup>.
- Decreto balear 17/2016, de 8 de abril, por el que se crea y regula el Registro autonómico de Informes de Evaluación de Edificios (IEE)<sup>18</sup>

En el artículo 118.1.a) de la LSIB se declara que la evaluación del estado del edificio será realizada por “*personal técnico competente*”, sin exigirse una titulación concreta. Tampoco se efectúa una mención a grado académico alguno en el artículo 347 RSIM, precepto que se remite directamente al artículo 118 de la LSIB.

Por su parte, los artículos 7 y 8 del Decreto 17/2016, que regulan la elaboración, firma y entrega de los IEE para su registro solamente, aluden a “*técnico o técnica competente*”.

Finalmente, el artículo 137 de las Normas municipales Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento de Manacor<sup>19</sup> tampoco especifican a qué facultativo se le atribuye la competencia de elaborar informes sobre el estado de los edificios.

---

*También se considera técnico competente al Ingeniero Químico, por estar homologada su titulación con la del Ingeniero Industrial Químico, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1954/1994.*

*Sin perjuicio de lo que se establezca en la Orden conjunta de los titulares de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo, y de Fomento, establecida en la disposición adicional cuarta del citado Real Decreto 235/2013.*

<sup>16</sup> BO Illes Balears núm.43, de 29.03.2014.

<sup>17</sup> Aprobado mediante Acuerdo de 27 de abril de 2015 (BO Illes Balears núm.66 de 30.04.2015).

<sup>18</sup> BO Illes Balears núm.45, de 09.04.2016.

<sup>19</sup> [http://www.manacor.org/wms/ofo/imgdb//archivo\\_doc235590.pdf](http://www.manacor.org/wms/ofo/imgdb//archivo_doc235590.pdf).

### II.3) Competencias de los ingenieros civiles.

Los llamados *ingenieros civiles* pueden proceder tanto de la rama de ingeniería superior de caminos, canales y puertos como de los ingenieros técnicos de obras públicas.

En sendas órdenes ministeriales que regulan ambas profesiones, las órdenes CIN/309/2009<sup>20</sup> y CIN/307/2009<sup>21</sup>, de 9 de febrero, se les atribuyen expresamente competencias en materia de estructuras y edificaciones<sup>22</sup>.

### II.4) Análisis del asunto desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y del artículo 4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como ya se ha expuesto en anteriores ocasiones al tratar idéntico problema, la exigencia de requisitos concretos de “*cualificación profesional*” (tener el título de arquitecto o arquitecto técnico) para el desarrollo de una actividad (en este caso, para la expedición de informes de inspección técnica de edificios) puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha

<sup>20</sup> Orden CIN/309/2009, 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 de Caminos, Canales y Puertos (<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-2738>).

<sup>21</sup> 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 ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2736](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-2736)).

<sup>22</sup> En el artículo 3 de la Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero se atribuye a los ingenieros de caminos las siguientes competencias: para el proyecto, ejecución e inspección de estructuras (puentes, **edificaciones**, etc.), de obras de cimentación y de obras subterráneas de uso civil (túneles, aparcamientos), y el diagnóstico sobre su integridad; para planificar, diseñar y gestionar infraestructuras, así como su mantenimiento, conservación y explotación; para planificar, realizar estudios y diseñar captaciones de aguas superficiales o subterráneas (Presas, conducciones, bombeos); para la realización de estudios, planes de ordenación territorial y **urbanismo y proyectos de urbanización**; y para evaluar y acondicionar medioambientalmente las obras de infraestructuras en proyectos, construcción, rehabilitación y conservación. Y en el artículo 5 de la misma orden se les exige conocimientos de **todo tipo de estructuras y sus materiales, y capacidad para diseñar, proyectar, ejecutar y mantener las estructuras y edificaciones de obra civil**.

Por su parte, en el artículo 3 de la Orden CIN/307/2009 se atribuye a los ingenieros técnicos de obras públicas las siguientes competencias: para proyectar, inspeccionar y dirigir obras, en su ámbito; para la realización de estudios de planificación territorial y de los aspectos medioambientales relacionados con las infraestructuras, en su ámbito; capacidad para el mantenimiento, conservación y explotación de infraestructuras, en su ámbito. Asimismo, en su artículo 5 la Orden les atribuye conocimientos sobre **el proyecto, cálculo, construcción y mantenimiento de las obras de edificación en cuanto a la estructura, los acabados, las instalaciones y los equipos propios**.



actividad, entendiéndose por tal la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”.

Por ello, debería evitarse vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales actuantes. En caso contrario, las autoridades competentes estarán imponiendo un límite a las garantías de las libertades económicas innecesario e injustificado.

En cuanto a la necesidad de la restricción, ésta debe motivarse en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Los actos contra los que se dirigen las reclamaciones parecen considerar al técnico firmante como no competente para la emisión de los informes de inspección técnica de edificios e interpretar de forma improcedente la normativa vigente, que no reserva esa actividad expresamente a los arquitectos y arquitectos técnicos. Así, según la fundamentación jurídica recogida en todos los actos reclamados, la Administración declara que el técnico reclamante:

*“no dispone de la titulación académica necesaria para suscribir el informe de evaluación de edificios, dentro del ámbito de aplicación de la ordenanza municipal de Manacor, por lo que deberá requerirse al promotor para que proceda a presentar el Informe IEE firmado por técnico competente de acuerdo con la Ordenanza Municipal y la Ley 38/1999”.*

Los argumentos no pueden compartirse desde la óptica de los principios de las garantías de las libertades económicas del artículo 5 LGUM.

De un lado, ya se ha visto en este informe cómo ni la normativa autonómica ni la ordenanza municipal aplicable exigen una determinada titulación para la elaboración de IEE.

De otro lado, tampoco la Ley 38/1999 establece una reserva específica en este ámbito. Es cierto que la reserva de la actividad consistente en la proyección de edificios de viviendas y en la ejecución de sus obras de construcción de la Ley 38/1999 se fundamenta en evidentes razones de interés general, como la seguridad pública, la protección del medio ambiente o la salud de los consumidores. Sin embargo, la emisión de un informe sobre la situación de conservación, las condiciones de accesibilidad y el grado de eficiencia energética de un edificio de uso residencial no tiene idéntica incidencia en dichos motivos ni exige un conocimiento tan especializado de la normativa y de las técnicas constructivas que impida a otros profesionales, como los ingenieros civiles, realizarlo con las adecuadas garantías.

En todo caso, y aunque en este supuesto la Administración hubiese alegado y concurriera alguna razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado establecer una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, con exclusión de todas las demás, y en su lugar, optar por vincularla a la capacitación técnica y experiencia del profesional en cuestión. Por este motivo, el TRLSRH opta por permitir también a quienes acrediten la cualificación necesaria realizar el informe.

Así parece desprenderse de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contenida entre otras, en las SSTJUE de 22 de enero de 2002 ([C-31/00](#)), 7 de octubre de 2004 ([C-255/01](#)) y de 8 de mayo de 2008 ([C-39/07](#)). Concretamente, en el apartado 37 de la última sentencia citada, el TJUE declara que:

*Conforme a reiterada jurisprudencia, de esta disposición del Tratado se deriva que el Estado miembro en el que se solicite autorización para ejercer una profesión, cuyo acceso esté supeditado, con arreglo a la normativa nacional, a la posesión de un título o de una cualificación profesional, debe tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por dichos títulos y los conocimientos y capacitación exigidos por las disposiciones nacionales (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, *Vlassopoulou*, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 16, y de 14 de septiembre de 2000, *Hocsman*, C-238/98, Rec. p. I-6623, apartado 23).*

Y en las SSTJUE de 2 de diciembre de 2010 (C-422/09, C-425/09 y C-426/09) se considera la experiencia del profesional:

*Una autoridad nacional encargada del reconocimiento de cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro está obligada, en virtud de los artículos 39 CE y 43 CE, a tomar en consideración, a la hora de fijar eventuales medidas compensatorias dirigidas a cubrir diferencias esenciales entre la formación seguida por un solicitante y la formación exigida en el Estado miembro de acogida, toda experiencia práctica que pueda compensar, total o parcialmente, dichas diferencias.*

Este análisis de las concretas competencias profesionales del técnico redactor es una exigencia del principio de necesidad y proporcionalidad, pues el interés general protegido parece compatible con soluciones menos restrictivas al libre ejercicio de actividades económicas. Es por ello que el Ayuntamiento de Manacor hubiera debido ponderar:



- Las competencias exigidas para la expedición de informes de evaluación de edificios;
- Las competencias atribuidas a los ingenieros civiles por el ordenamiento jurídico.
- La titulación, capacitación técnica y experiencia concretas del profesional actuante para la emisión de IEE.

En la misma línea y sobre competencias profesionales técnicas se han pronunciado también tanto la Autoridad Vasca de la Competencia/Lehiaren Euskal Agintaritzta en las conclusiones de su Recomendación de 8 de junio de 2016<sup>23</sup> como el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen nº 138/2017 de 22 de febrero de 2017<sup>24</sup>.

Finalmente, debe señalarse que la SECUM ha reconocido en sus informes la competencia de los ingenieros civiles o de obras públicas en distintas actuaciones y, entre otras, en la redacción de proyectos de naves industriales<sup>25</sup>, piscinas<sup>26</sup>, acondicionamiento de locales<sup>27</sup>, estudios de seguridad y salud<sup>28</sup> y para la obtención de licencias de segunda ocupación<sup>29</sup>.

### III.- CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** La exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad concreta,

---

<sup>23</sup> [http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es\\_informes/123-INFORME%20ITEs%20definitivoSMDsin%20firmas.pdf](http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/123-INFORME%20ITEs%20definitivoSMDsin%20firmas.pdf).

<sup>24</sup> Expte.: 691/2016.

<sup>25</sup> Expte 26/16118

(<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/26.110ACTIVIDADESPROFESIONALESProyecciondenaves.pdf>)

<sup>26</sup> Expte 26/1609

([http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos\\_gum/26.40ACTIVIDADESPROFESIONALESInformestecnicosPiscinas.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos_gum/26.40ACTIVIDADESPROFESIONALESInformestecnicosPiscinas.pdf))

<sup>27</sup> Expte 26/1653

([http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos\\_gum/26.63ACTIVIDADESPROFESIONALESLicenciasmunicipalesFuenlabrada.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos_gum/26.63ACTIVIDADESPROFESIONALESLicenciasmunicipalesFuenlabrada.pdf))

<sup>28</sup>

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/CUALIFICACIONESestudiosde seguridadysalud26.pdf>.

<sup>29</sup>

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/CUALIFICACIONESLicenciassegundaocupacion3.pdf>.

como en este caso, la exigencia de la titulación de arquitecto o arquitecto técnico para la elaboración de informes de evaluación de edificios (IEE), constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado así como del artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**2º.-** Dicha restricción debería haberse motivado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Asimismo, también debería haberse razonado su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, justificándose la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En todo caso, y aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica del profesional.

**3º.-** No habiéndose acreditado ni la necesidad ni la proporcionalidad de dicha exigencia en los once actos dictados por el Ayuntamiento de Manacor objeto de reclamación, éstos deben considerarse contrarios a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.