

**INFORME DE 31 DE MARZO DE 2016 SOBRE RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, POR LA NO CONSIDERACIÓN POR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LOS INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES COMO TÉCNICOS COMPETENTES PARA PARTICIPAR EN LAS PRUEBAS DE ACCESO A AGENTES REHABILITADORES ASÍ COMO POR LA IMPOSICIÓN DE DICHAS PRUEBAS DE ACCESO (UM/034/16).**

## **I. ANTEDECENTES**

Mediante escrito, remitido el día 10 de marzo de 2016, se presentó en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra la actual práctica administrativa seguida por la Junta de Extremadura con relación a los requisitos de acceso a la categoría profesional de “*Agente Rehabilitador*” en Extremadura.

Concretamente, en este caso, el reclamante denuncia, en primer lugar, que las pruebas de acceso a “*Agente Rehabilitador*” están únicamente permitidas a los arquitectos y arquitectos técnicos, quedando vedadas para el resto de titulaciones técnicas y, entre ellas, la ingeniería técnica industrial.

Esta exclusión resultaría, a juicio del interesado, contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

En segundo lugar, el reclamante denuncia que la existencia misma de exámenes de acceso para la categoría profesional de “*Agente Rehabilitador*”, además de innecesaria y desproporcionada, resulta contraria al principio de igualdad del artículo 18 LGUM, al imposibilitar que otros técnicos competentes de otras autonomías en las que no se exige dicha prueba puedan ejercer en Extremadura.

La reclamación ha sido remitida por la SECUM a esta Comisión en el marco de lo previsto en el artículo 28 de la LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

En las consideraciones que siguen a continuación se analizan:

**1)** Marco jurídico en materia de competencias, titulaciones y colegios profesionales **2)** Marco regulador general en materia de edificación **3)** Marco normativo especial estatal y autonómico en materia de rehabilitación de edificios **4)** Normativa y jurisprudencia aplicables sobre las competencias profesionales de los ingenieros técnicos industriales **5)** Informes de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 2012 sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Servicios y de noviembre de 2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales **6)** Informe de la

CNMC de diciembre de 2014 sobre posibles reservas de actividad en el Informe de Evaluación de Edificios **7) Análisis del caso a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y libertad de establecimiento de los artículos 5 y 18.2.b) de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.**

El análisis que sigue ha sido ya expuesto en los informes de esta Comisión UM/028/14<sup>1</sup> de 19 de agosto de 2014, UM/034/14<sup>2</sup> de 5 de septiembre de 2014, UM/059/14<sup>3</sup> de 30 de octubre de 2014, UM/062/14<sup>4</sup> de 13 de noviembre de 2014 y UM/006/15<sup>5</sup> de 17 de febrero de 2015 y, especialmente, en el Informe UM/080/15<sup>6</sup>, de 30 de noviembre de 2015.

## **II.1. Marco jurídico en materia de competencias, titulaciones y colegios profesionales**

Corresponde al Estado, y no a las Administraciones autonómicas o locales, la determinación tanto de las profesiones cuyo ejercicio requiera una titulación específica y una colegiación obligatoria como de las competencias específicas atribuidas a cada una de titulaciones profesionales en todo el territorio nacional.

---

<sup>1</sup> Informe de 5 de septiembre de 2014, sobre sendas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/028/14).

<sup>2</sup> Informe de 19 de agosto de 2014, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la publicación en la web del Colegio de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante de un anuncio relativo a la falta de habilitación de los ingenieros técnicos industriales para expedir certificados de habitabilidad (UM/034/14).

<sup>3</sup> Informe de 30 de octubre de 2014, sobre reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/059/14).

<sup>4</sup> Informe de 13 de noviembre de 2014 sobre reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para expedir certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas (UM/062/14).

<sup>5</sup> Informe sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, contra la exigencia de la titulación de arquitecto o arquitecto técnico para la expedición de certificados destinados a la obtención de cédulas de habitabilidad por parte del Ayuntamiento de Santa Pola.

<sup>6</sup> Informe 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 por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para suscribir informes técnicos de evaluación de edificios residenciales (UM/080/15).

Así se desprende de los artículos 35 (derecho al trabajo), 36 (ejercicio de profesiones tituladas y colegios profesionales), 149.1.1<sup>a</sup> (condiciones de garantía de la igualdad de derechos y deberes) y 149.1.30<sup>a</sup> (títulos profesionales) de la Constitución (en adelante, CE) y de la doctrina del Tribunal Constitucional expresada, entre otras, en las SSTC 3/2013, de 17 de enero<sup>7</sup>, 63/2013, de 14 de marzo<sup>8</sup>, 91/2013, de 22 de abril<sup>9</sup>, y 201/2013, de 5 de diciembre<sup>10</sup>.

En la actualidad sigue todavía vigente la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales<sup>11</sup> (en adelante, LCP) y, aunque fue elaborado un Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, dicho Anteproyecto fue retirado finalmente en abril de 2015<sup>12</sup>.

No obstante, debe recordarse que la aprobación de una reforma de la regulación de los colegios profesionales, liberalizando las actividades injustificadamente reservadas y preservando la unidad de mercado en el acceso a los servicios profesionales, constituía una de las recomendaciones

---

<sup>7</sup> “...el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, tal y como se razonó en el fundamento jurídico 6 de esta resolución. Siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual debemos declarar que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, su inconstitucionalidad.” Fdto 8 STC 3/2013, de 17 de enero.

<sup>8</sup> “La exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión y, en consecuencia, sus excepciones, constituyen, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el art. 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda, y constituye una excepción, amparada en el art. 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a su miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión.” Fdto 2 STC 63/2013, de 14 de marzo.

<sup>9</sup> “el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales impone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación a un colegio profesional para ejercer en todo el territorio nacional, lo que responde a las competencias estatales para dictar las bases organizativas y competenciales ( ex art. 149.1.18 CE) en materia de colegios profesionales en su condición de corporaciones públicas reconocidas por la doctrina constitucional ( SSTC 76/1983, de 5 de agosto [RTC 1983, 76] , FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero [RTC 1988, 20] , FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio [RTC 2010, 31] , FJ 71).” Fdto 2 STC 91/2013, de 22 de abril.

<sup>10</sup> “En lo que respecta al alcance de las competencias estatales sobre esta materia, existe una amplia jurisprudencia constitucional, que sintetiza la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 3, afirmando que la competencia del art. 149.1.30 CE “comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor)”. Fdto 3 STC 201/2013, de 5 de diciembre.

<sup>11</sup> BOE 15 febrero 1974, núm. 40.

<sup>12</sup> [http://cincodias.com/cincodias/2015/04/14/economia/1429034760\\_837773.html](http://cincodias.com/cincodias/2015/04/14/economia/1429034760_837773.html).

<http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2015/05/22/555f70b522601da65d8b459a.html>

efectuadas por el Consejo de la Unión Europea al Plan Nacional de Reformas 2014 de España<sup>13</sup>. Recomendación que fue reiterada por el Consejo de la UE el pasado año 2015<sup>14</sup> y, recientemente, por el Tribunal de Cuentas Europeo en su último Informe Especial nº 5/2016<sup>15</sup> donde se constata que:

*“No se han logrado avances en cuanto a la reforma de los servicios y Colegios Profesionales”.*

En el artículo 3.2 de la LCP aún en vigor se dice que:

*Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.*

Y en cuanto a las competencias profesionales, el artículo 2 LCP señala que:

*El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable.*

Aplicando lo anterior al caso concreto de las competencias profesionales de los ingenieros técnicos industriales, deberá acudir al:

- Marco regulador general en materia de edificación
- Marco regulador especial sobre rehabilitación
- Marco regulador de la profesión de ingeniero técnico industrial.

## **II.2. Marco regulador general en materia de edificación**

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante, LOE), prevé en su artículo 10.2.a) que:

*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*

<sup>13</sup> COM (2014) 410 final, Bruselas, 2 de junio de 2014, véase pág.10 y punto 6 ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_spain_es.pdf)).

<sup>14</sup> Publicado en DOUE 18.8.15. En la Recomendación Cuarta se aconseja: “Suprimir los obstáculos al crecimiento de las empresas, tales como las disposiciones que dependen del tamaño de las empresas, adoptar la reforma planeada de los servicios profesionales, acelerar la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado” ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_spain_es.pdf)).

<sup>15</sup> Véase página 45 de: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_05/SR\\_SERVICES\\_ES.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_05/SR_SERVICES_ES.pdf).

*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.*

A su vez, en el artículo 2 LOE se dice que:

*1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:*

*a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.*

*b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.*

*c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.*

*2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

*a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*

*b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*

*c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.*

*3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.*

Del apartado 2.b) del artículo 2 LOE se desprende que solamente están sujetas a la reserva legal favorable a los arquitectos y arquitectos técnicos las obras de rehabilitación de edificaciones destinadas a usos residenciales en las que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- afecten la totalidad del edificio.
- afecten solamente a algunas partes pero modifiquen esencialmente la composición general externa (p.ej. fachada), la volumetría (capacidad o cabida) o el conjunto del sistema estructural.
- tengan por objeto cambiar el uso o destino (p.ej. pasar de un uso residencial a otro comercial o viceversa).
- se refieran a edificaciones protegidas por motivos ambientales o histórico-artísticos.

El resto de obras de rehabilitación de edificaciones residenciales no estarían sujetas, por tanto, a la citada reserva legal, pudiendo ser proyectadas por otros técnicos que acrediten competencia para ello.

Debe señalarse que la reserva profesional expuesta se refiere, propiamente, a la redacción de proyectos técnicos que tengan por finalidad la rehabilitación de edificios, pero no comprende la totalidad de actuaciones profesionales relacionadas con dicha rehabilitación.

No se prevé en la LOE la figura de “Agente Rehabilitador” ni se exige un examen específico para redactar y suscribir proyectos técnicos relacionados con la rehabilitación de edificaciones distintos de las titulaciones académicas y profesionales generales previstas en la Ley (arquitectura e ingeniería).

### **II.3. Marco regulador especial sobre rehabilitación**

#### **II.3.1.- Marco normativo estatal**

La actividad de “*rehabilitación edificatoria*” es definida por el artículo 7.2.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, como:

*“la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.”*

Por un lado, y como se ve, el TRLSRU se remite a la LOE y, concretamente a su artículo 2.2.b), cuyo contenido acabamos de analizar en el apartado anterior.

Por otro lado, el presupuesto legal previo para determinar o no la necesidad de acometer una rehabilitación lo constituye el llamado “*informe de evaluación del edificio*” (IEE), regulado por los artículos 29 y 30 así como por la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del TRLSRU<sup>16</sup>. El IEE debe

---

<sup>16</sup> Anteriormente resultaba aplicable la regulación sobre IEE de 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.

realizarse, al menos, cada diez años para conocer el estado de cada edificación.

El objeto del IEE son las edificaciones de tipo “*residencial de vivienda colectiva*”<sup>17</sup>. En cuanto al 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>18</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, el vigente artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 declara 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, 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.*

Parece desprenderse de la redacción transcrita, y así lo indicamos en nuestro anterior Informe UM/080/15<sup>19</sup>, que, además de los titulados profesionales según la LOE, dentro de los cuales estarían también incluidos los ingenieros además de los arquitectos y aparejadores (“*cualquiera de las titulaciones 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<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Artículos 29.1 RD Legislativo 7/2015 y 4.1 de Ley 8/2013.

<sup>18</sup> Artículos 29.2 RD Legislativo 7/2015 y 4.2 de Ley 8/2013.

<sup>19</sup> Informe de 30 de noviembre de 2015 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 por la no consideración por parte de un Ayuntamiento de los ingenieros técnicos industriales como técnicos competentes para suscribir informes técnicos de evaluación de edificios residenciales (UM/080/15).

<sup>20</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

Por tanto, la normativa sectorial estatal no exige la superación de un examen o prueba técnica en materia de rehabilitación a aquéllos que cuenten con las titulaciones académicas y profesionales previstas en la LOE. Sí, en cambio, podría ser exigible dicha prueba al resto de profesionales, si bien el procedimiento y medios de acreditación deben ser objeto de regulación mediante Orden Ministerial<sup>21</sup>.

Por otro lado, y dentro del Informe de Evaluación (IEE), la certificación energética (CEE) también tiene su propia regulación, representada por 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>22</sup>*

En el apartado 1.1 de una comunicación interpretativa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de 4 de noviembre de 2013<sup>23</sup>, además de arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores, se incluyen expresamente a los ingenieros (y entre ellos, a los ingenieros técnicos industriales) como profesionales habilitados para expedir la CEE<sup>24</sup>.

---

experiencia y la complejidad del proceso de evaluación. Véase disposición final primera de TRLSRU (RD-Legislativo 7/2015).

<sup>21</sup> Mediante Orden del MINETUR y del Ministerio de Fomento, véase Nota anterior.

<sup>22</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>23</sup> Véase:

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

<sup>24</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.*

### II.3.2.- Marco normativo autonómico.

La Orden de 5 de junio 2013<sup>25</sup> regula el régimen y funcionamiento de los agentes rehabilitadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En el artículo 3.1 de la citada Orden se recoge el ámbito de actuación del “agente rehabilitador”, con el siguiente alcance:

*“Sin perjuicio de los informes que deban motivar la resolución, el agente rehabilitador será el técnico competente para realizar los siguientes informes exigidos en los procedimientos de rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas:*

*a) Informe inicial de rehabilitación que debe acompañar a la solicitud de ayuda en materia de rehabilitación en el que, previa inspección de la vivienda o el edificio a rehabilitar, se pronuncie, entre otros aspectos, acerca de:*

*a.1) Descripción de la situación inicial de la vivienda y viabilidad técnica de la rehabilitación pretendida.*

*a.2) La documentación técnica exigida por el Ayuntamiento para la concesión de licencia municipal de obras.*

*a.3) La protección de la obra de rehabilitación pretendida y presupuesto protegible de la actuación pretendida.*

*a.4) Antigüedad del edificio y si éste presenta o no graves daños estructurales.*

*a.5) El nivel de accesibilidad y calificación energética que se conseguirá con las obras de rehabilitación pretendida.*

*b) Informe final de rehabilitación en el que, previa inspección ocular de la obra de rehabilitación ejecutada, se pronuncie, entre otros aspectos, acerca de la efectiva terminación de la obra, cumplimiento de los plazos de ejecución y la adecuación de la misma a la documentación técnica presentada.”*

El contenido de los informes inicial y final de rehabilitación redactados por los “agentes rehabilitadores” resulta idéntico o, por lo menos, muy similar al Informe de Evaluación del Edificio (IEE) regulado en el ámbito estatal, según ha

---

*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>25</sup> DO. Extremadura 20 junio 2013, núm. 118.

reconocido expresamente la STSJ Extremadura núm. 463/2015, de 30 de junio de 2015<sup>26</sup>.

En esta Sentencia de 2015, y a diferencia de la anterior resolución judicial dictada por la misma Sala en 2014 y citada por la reclamante en su escrito<sup>27</sup>, el Tribunal de Justicia sí entra en el fondo del asunto, fallando a favor de la competencia exclusiva de los profesionales de la arquitectura para acceder a las pruebas de habilitación como “agentes rehabilitadores”.

Debe señalarse, sin embargo, que la STSJ Extremadura núm. 463/2015, de 30 de junio de 2015<sup>28</sup> fue dictada al margen de lo señalado en el vigente artículo 9 LGUM.

En cuanto a la exigencia de superación de un examen de acceso a la profesión de “agente rehabilitador”, dicha exigencia viene regulada en el artículo 7 de la Orden de 5 de junio de 2013 en los siguientes términos:

*1. Para obtener la habilitación necesaria para ejercer como agente rehabilitador, los interesados admitidos al procediendo deberán de cumplir los siguientes requisitos:*

*a) Superar una prueba escrita de evaluación de conocimientos.*

*b) Contratar una póliza de seguro de Responsabilidad Civil Profesional frente a posibles reclamaciones de terceros en el ejercicio de agente rehabilitador.*

*2. La renovación de la habilitación para ejercer como agente rehabilitador exigirá el cumplimiento de la letra*

*b). No obstante, la superación de la prueba escrita referida en la letra a) podría exigirse asimismo para la*

*obtención de la renovación, cuando debido a cambios normativos o de gestión, así lo disponga la convocatoria regulada en el artículo 8.*

El contenido de la convocatoria del examen de habilitación está indicado en el artículo 8 de la Orden:

*1. El procedimiento para la obtención y renovación de la habilitación necesaria para el ejercicio de la actividad de agente rehabilitador se iniciará mediante convocatoria del titular de la Consejería competente en materia de vivienda.*

*2. La convocatoria, que deberá publicarse en el Diario Oficial de Extremadura, observará el siguiente contenido mínimo:*

*a) Plazo y forma de presentación de la solicitud para participar en el procedimiento, y documentación que debe acompañarse a la misma.*

*b) Contenido y desarrollo de la prueba escrita de evaluación de conocimientos.*

*c) Tramitación del procedimiento*

---

<sup>26</sup> Recurso 243/2014. En el Fundamento Segundo de la Sentencia se dice que: “*El referido Informe viene a ser similar a las funciones a las que se refiere el art 3 de la Orden de 20 de junio de 2013*”.

<sup>27</sup> STSJ Extremadura núm. 1052/2014 de 27 de noviembre de 2014, recaída en el recurso 596/2013.

<sup>28</sup> Recurso 243/2014. En el Fundamento Segundo de la Sentencia se dice que: “*El referido Informe viene a ser similar a las funciones a las que se refiere el art 3 de la Orden de 20 de junio de 2013*”.

*d) Tablón de anuncios y medios de comunicación que se emplearán a efectos de notificación de los sucesivos actos, de conformidad con el artículo 59.6 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Precisamente, el reclamante denuncia que en las dos únicas convocatorias de pruebas de habilitación la Administración únicamente ha admitido a profesionales de la arquitectura.

## **II.4. Normativa y jurisprudencia sobre las competencias profesionales de los ingenieros**

### **II.4.1. Criterios legales de atribución competencial**

El artículo 2.1.a) de la Ley 12/1986 atribuye a los ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, la:

*redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación.*

Y en el artículo 3.5º del Decreto 148/1969, de 13 de febrero<sup>29</sup>, sobre especialidades en arquitectura e ingeniería, se atribuye a los ingenieros técnicos industriales competencias en materia de “*ejecución de estructuras y construcciones industriales*”.

### **III.4.2 Criterios jurisprudenciales de atribución competencial**

#### **A) Generales**

En materia de especialidades y titulaciones relacionadas con la edificación, el Tribunal Supremo anuló el grado de “*ingeniería de la edificación*”<sup>30</sup> argumentando que podía provocar confusión en la ciudadanía, pues el calificativo resultaba tan genérico que inducía a pensar que estos nuevos titulados tenían, en detrimento de otros profesionales, una competencia o monopolio exclusivos en materia de edificación, que era rechazado por el Alto Tribunal.

Efectivamente, el Tribunal Supremo ha venido negando la existencia de un monopolio en el ámbito general de la edificación a favor de un colectivo profesional determinado, siempre y cuando de la naturaleza del propio proyecto o actuación no se derive una atribución específica a una especialidad técnica

---

<sup>29</sup> BOE núm.39, de 14.2.1969.

<sup>30</sup> SSTs de 9 de marzo de 2010 (RJ 2010\4221), 2 octubre 2012 (RJ 2012\9540) y 5 de julio de 2013 (RJ 2013\5820).

concreta. Así lo expresa las SSTS de 21 de diciembre de 2010 (RC 1360/2008) y de 19 de enero (RC 321/2010) y 20 de febrero (RC 2208/2010) de 2012.

En esta última sentencia, se dice que:

*cuando la naturaleza de un proyecto técnico exige una intervención exclusiva de un determinado técnico la competencia es indubitada, pero cuando, como sucede en el caso planteado, se trata de un complejo polideportivo el criterio jurisprudencial prevalente, habida cuenta de su carácter multidisciplinar, ha de primar el principio de idoneidad del facultativo interviniente sobre el de exclusividad que conduce a un monopolio profesional que esta Sala rechaza (...)*

En la STS de 21 de diciembre de 2010 confirmó que

*las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente.*

## **B) En materia de inspección técnica de edificios**

Pese a la doctrina general, a priori antimonopolista, que acabamos de citar, en materia de inspección técnica de edificios el Tribunal Supremo ha adoptado una postura claramente favorable a la reserva profesional. Concretamente, en las SSTS de 9 de diciembre de 2014 (RC 4549/2012) y 25 de noviembre de 2015 (578/2014) el Alto Tribunal ha adoptado un criterio restrictivo a favor de arquitectos y arquitectos técnicos:

*Siendo sustancialmente correcto lo que nos dice la parte, sin embargo ello no devalúa la argumentación que con anterioridad hemos desarrollado sobre la evidente e íntima relación entre los conocimientos precisos para proyectar y dirigir la construcción de edificio o algunos de los elementos integrados en los mismos y los adecuados para informar sobre su estado de conservación lo que justifica -repetimos- la racionalidad jurídica de la norma puesta en entredicho.*

Debe señalarse, sin embargo, que ambas sentencias han sido dictadas sin aplicar la LGUM -ni en sus Fundamentos ni en su Fallo- y sin interpretar la legislación sectorial aplicable de acuerdo con aquella norma, según exige el vigente artículo 9 LGUM. Entre otras cosas, ello ha sucedido porque los supuestos de hecho, actos y disposiciones enjuiciados eran anteriores a la entrada en vigor de la propia LGUM.

## **II.5. Informes de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 2012 sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Servicios, y de noviembre de 2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales.**

El Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) de 2012, sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de 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 adelante, Directiva Servicios) 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.

A juicio de la CNC, únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones de necesidad (interés general) y proporcionalidad. Y, en caso de fijarse dichas reservas deberían vincularse a la capacidad técnica real del profesional, no limitándose a una titulación concreta sino a diversas titulaciones.

Esta concepción se reitera en el Informe CNMC de Proyecto normativo 110/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>31</sup>, anteproyecto que, como se ha indicado antes en este Informe, ha sido finalmente retirado en abril de 2015.

## **II.6. Informe de la CNMC de diciembre de 2014 sobre posibles reservas de actividad en la redacción de Informes de Evaluación de Edificios.**

En el Informe INF/DP/021/14 de 18 de diciembre de 2014, la CNMC concluyó<sup>32</sup> que:

*“(...) el **informe de evaluación de edificios no tiene la naturaleza de proyecto de edificación** (pues recae sobre una edificación ya ejecutada y terminada), por lo que **no se puede asumir sin más que se ha de contar para su realización con la misma titulación que se necesita para llevar a cabo cada tipo de proyecto de edificación** en función del uso del inmueble, de forma que queden vedadas las actividades de cada tipo de evaluación (o documentos análogos) en función del proyecto de edificación que la titulación ostentada permite firmar.”*

Por otro lado, tal y como se ha venido a señalar en el informe IPN/CNMC/022/15 de 8 de octubre de 2015<sup>33</sup>, 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.

---

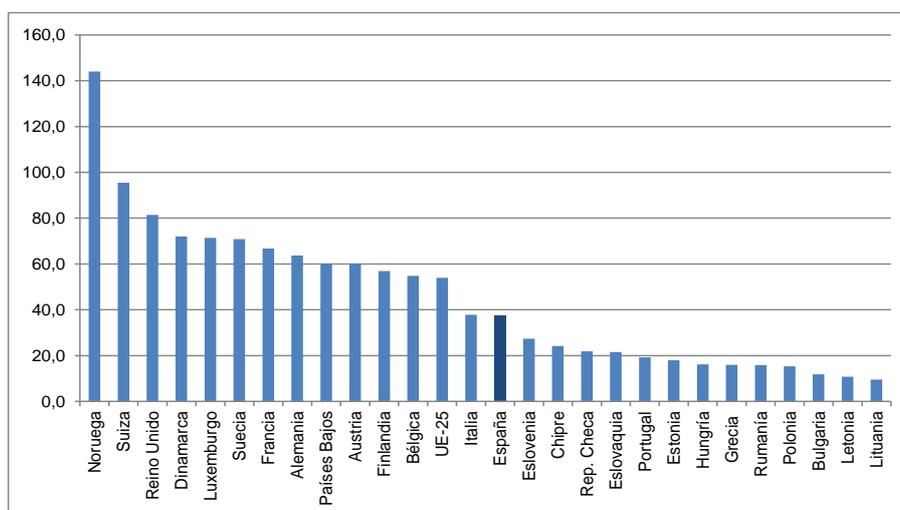
<sup>31</sup> IPN 110/13, véase página 25.

<sup>32</sup> Véase página 8.

<sup>33</sup> IPN/CNMC/022/15 de 8 de octubre de 2015, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los colegios de Arquitectos y su Consejo Superior ([http://cnmc.es/Portals/0/Ficheros/notasdeprensa/2016/201601\\_IPN\\_CNMC\\_022\\_15\\_Estatutos%20Arquitectos.pdf](http://cnmc.es/Portals/0/Ficheros/notasdeprensa/2016/201601_IPN_CNMC_022_15_Estatutos%20Arquitectos.pdf)).

Según datos de Eurostat, la productividad del trabajo de los servicios de arquitectura e ingeniería en España es inferior a la media de los países de la UE-25 (37,5 miles de euros frente a 54,0 miles de euros de la UE-25, véase Gráfico) y mucho más reducida que la observada en países como Reino Unido (81,4 miles de euros), Francia (66,7 miles de euros) o Alemania (63,7 miles de euros).

**Gráfico: Productividad del trabajo en los servicios técnicos de arquitectura e ingeniería en Europa, en miles de euros. 2013**



*Nota: no se dispone de información para Irlanda y Malta.*

*Fuente: Eurostat: Structural Business Statistics, 2013.*

La reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de inspecciones o evaluaciones técnicas de edificios, como las encomendadas a los “agentes rehabilitadores” por la Comunidad extremeña, es una barrera de acceso que restringe la competencia, al proteger a los arquitectos frente a otros profesionales igual de técnicamente capacitados para realizar esta actividad.

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. 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: 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
<b>España</b>	<b>0,486</b>	<b>0,633</b>	<b>0,500</b>	<b>0,540</b>
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).*

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 los consumidores.

Asimismo, se produce un impacto negativo sobre la competitividad de los sectores que demandan los servicios de arquitectura como input intermedio, y sobre la movilidad de distintos profesionales en el ámbito europeo.

La evidencia empírica disponible muestra que las restricciones de entrada y ejercicio en el mercado de servicios profesionales incrementan los precios de estos servicios, sin que por norma general se produzcan incrementos de la calidad. Además, la evidencia también muestra que tienen efectos negativos sobre el empleo, la movilidad geográfica de los profesionales, y la productividad. La experiencia comparada sobre reformas consistentes en la eliminación de reservas de actividad pone de relieve que el impacto en términos de reducción de precios y mejora de la prestación del servicio puede ser considerable.

En suma, se trata de una medida restrictiva de la competencia, sin justificación en los principios de regulación económica eficiente, y costosa en términos de bienestar para los consumidores y usuarios afectados por ella.

**II.7. Análisis del caso a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y libertad de establecimiento de los artículos 5 y 18.2.b) de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) y del artículo 39bis de la Ley 30/1992.**

#### **II.7.1 Aplicación al caso de la LGUM.**

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a “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”.*

Por tanto, y siendo la actividad técnica desarrollada por los ingenieros técnicos industriales una actividad profesional, le resulta de aplicación plena la LGUM. Ello también se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la propia LGUM<sup>34</sup>.

## **II.7.2 Principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM y 39bis LRJPAC.**

El artículo 5 de la LGUM señala que:

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

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

En el mismo sentido, el artículo 39bis de la LRJPAC prevé que:

*1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.*

*2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.*

En este caso se analizan dos restricciones o requisitos de actividad:

- La exigencia de superar un examen o prueba de habilitación profesional para poder ejercer las competencias de “agente rehabilitador”.

---

<sup>34</sup> “La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

- La restricción de la concurrencia de técnicos a las convocatorias de dicho examen, limitándola a los profesionales de la arquitectura.

La exigencia de requisitos concretos de “*calificación profesional*” para el desarrollo de una actividad puede considerarse como una modalidad de restricción de acceso a dicha actividad.

La “*reserva de actividad*” figura definida en el Informe de la CNMC de noviembre de 2013 al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales<sup>35</sup> como la “*exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional*”. Esta Comisión recordó en el citado informe de noviembre de 2013 que debería evitarse “*vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales*”<sup>36</sup>.

El carácter restrictivo para la competencia de las “reservas de actividad” basadas en la “calificación” se reconoce expresamente en el apartado I de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales de 7 de julio de 2014:

*En este sentido, esta Ley debe considerarse complementaria a otras recientes reformas estructurales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dado que ambas tienen como objetivo la creación de un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas y la eliminación de las barreras y obstáculos existentes a través de la aplicación de los principios de buena regulación económica. Esta ley, en concreto, aplica dichos principios al sector de los servicios profesionales y a las restricciones al acceso basadas en la cualificación.*

Por ello, el artículo 7 del citado Anteproyecto de Ley señala que las restricciones de acceso a una actividad profesional o profesión basadas en la cualificación sólo podrán establecerse mediante norma con rango de Ley cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Véase página 5.

<sup>36</sup> Véase página 5 Nota 3.

<sup>37</sup> “Las restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión basadas en la cualificación sólo podrán establecerse cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación. Se entenderá por restricción al acceso basada en la cualificación cualquier exigencia o límite relativos a la titulación, nivel académico o educativo, formación, capacitación o experiencia que implique la reserva de funciones a favor del poseedor de dicha cualificación. Las restricciones al acceso deberán estar previstas en una norma con rango de ley. En el caso de transposición, desarrollo o aplicación de una norma de derecho de la Unión Europea, las restricciones al acceso podrán estar previstas en una norma de rango inferior. La norma que establezca restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión identificará claramente la actividad o profesión a la que se restringe el acceso, haciendo referencia a las funciones que comprende, de manera que no induzca a confusión con otras actividades profesionales o profesiones.”

No obstante, aunque las previsiones del artículo 7 del Anteproyecto no resulten aplicables por tratarse de una propuesta legislativa sin valor normativo, sí puede y debe realizarse en este caso el test de necesidad y proporcionalidad por aplicación directa de los artículos 5 LGUM y 39bis LRJPAC.

Por tanto, tendrá que analizarse, en este supuesto concreto, si el establecimiento de pruebas obligatorias de habilitación para los “agentes rehabilitadores” y la limitación del acceso a las mismas a los profesionales de la arquitectura resultan medidas necesarias y proporcionadas.

En cuanto a la **necesidad** de las restricciones impuestas, éstas 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, por remisión al mismo del artículo 5 LGUM. El citado artículo 3.11 define “razón imperiosa de interés general” como:

*razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.*

En el artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) se fijan una serie de requisitos técnicos básicos de seguridad, habitabilidad y funcionalidad que debe cumplir cualquier construcción para garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente. No obstante, no se asocia el cumplimiento de dichos requisitos con la intervención de una determinada categoría de profesional.

Es más, como se ha expuesto en este informe, en la legislación sectorial:

- No se exige la superación de un examen habilitante específico para los profesionales titulados de la LOE al objeto de ejercer competencias relacionadas con la evaluación del estado de las edificaciones (artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015).
- Dicha prueba obligatoria es reservada para otros profesionales, de acuerdo con la regulación que determine una Orden Ministerial<sup>38</sup>.

---

<sup>38</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. Véase disposición final primera de TRLSRU (RD-Legislativo 7/2015).

- La restricción profesional prevista en los artículos LOE se refiere a la redacción de proyectos técnicos de rehabilitación de edificios propiamente dichos pero no a cualquier actuación relacionada con la rehabilitación.

En todo caso, y aunque en este supuesto se hubiera acreditado la existencia de una razón imperiosa de interés general como las señaladas, debería haberse evitado vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación técnica del profesional para verificar o comprobar que la edificación evaluada por él cumple o no con los requisitos de la LOE, según se indicaba ya en el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 2012 sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Servicios al que se ha hecho referencia en el apartado **II.5** del presente informe así como en la STS de 21 de diciembre de 2010 (RC 1360/2008).

Por ello, tanto el establecer pruebas de acceso para “agentes rehabilitadores” a los titulados de la LOE como el restringir la participación de éstos únicamente a los profesionales de la arquitectura suponen dos requisitos innecesarios y desproporcionados, debiendo haber ponderado la Comunidad de Extremadura en su regulación del “agente rehabilitador”:

- Las competencias reconocidas a los profesionales titulados de la LOE por la normativa sectorial en materia de rehabilitación de edificaciones (artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015).
- Las competencias técnicas de cada profesión para evaluar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 LOE y lo dispuesto en dicha norma y en las restantes disposiciones de aplicación de la misma.

### **II.7.3 Principio de libertad de establecimiento y ejercicio de la actividad económica y prohibición del artículo 18.2.b) LGUM.**

El artículo 18.2.b) de la LGUM declara que:

*2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

*b) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.*

Este principio ha sido aplicado, entre otros, en el Informe de la SECUM de 21 de julio de 2014<sup>39</sup>.

La exigencia a los titulados de la LOE (arquitectos, ingenieros) de un examen específico de habilitación supone que los profesionales titulados de otras Comunidades, en las que no se exige dicha prueba de acceso, no podrán ejercitar las funciones relacionadas con la rehabilitación reconocidas en el artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015. Por ello, esta regulación resulta contraria al artículo 18.2.b) LGUM.

### III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** De la normativa sectorial aplicable sobre edificación y rehabilitación de edificaciones se desprende que:

- No se exige la superación de un examen habilitante específico a las titulaciones académicas y profesionales habilitantes enumeradas en el artículo 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico), para que puedan ejercer competencias relacionadas con la evaluación del estado de las edificaciones (artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015).
- Dicha prueba obligatoria queda reservada, en todo caso, para otros profesionales, de acuerdo con la regulación que determine una Orden Ministerial<sup>40</sup>.
- La restricción profesional prevista en el artículo 2.2.b) LOE se refiere a la redacción de proyectos técnicos de rehabilitación de edificios propiamente dichos pero no a cualquier actuación relacionada con la rehabilitación.

**2º.-** El establecimiento para las titulaciones académicas y profesionales habilitantes enumeradas en el artículo 10.2.a) de la LOE (arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico) de un examen o prueba de habilitación adicional para desempeñar las funciones de “*agente rehabilitador*”, tal y como se establece en los artículos 7 y 8 de la Orden de 5 de junio 2013<sup>41</sup> constituye un requisito contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, además de constituir una conducta prohibida del artículo

<sup>39</sup> [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Servicios\\_funerarios\\_barreras3.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Servicios_funerarios_barreras3.pdf).

<sup>40</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. Véase disposición final primera de TRLSRU (RD-Legislativo 7/2015).

<sup>41</sup> DO. Extremadura 20 junio 2013, núm. 118.

18.2.b) LGUM por resultar contraria al principio de libre establecimiento y circulación.

**3º.-** En todo caso, la limitación del acceso a dichas pruebas únicamente a los profesionales de la arquitectura resultaría también contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.