

Rgtº. Sª. Nº.: 347

## LOS INGENIEROS E INGENIEROS TÉCNICOS NO TIENEN COMPETENCIAS PARA SUSCRIBIR INFORMES DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS



Ante las reiteradas comunicaciones que distintas Corporaciones representantes de los intereses de ingenieros e ingenieros técnicos trasladan a las Administraciones y a la sociedad en su conjunto sobre la supuesta competencia de tales técnicos para suscribir Informes de Evaluación de Edificios de tipo residencial tras las últimas resoluciones de los Tribunales al respecto, el Consejo General de la Arquitectura Técnica de España se ve en la obligación de aclarar que el Tribunal Supremo no ha variado su criterio, sosteniendo que este tipo de informes solo pueden ser suscritos por arquitectos y arquitectos técnicos.

Así se desprende de la consolidada jurisprudencia del Alto Tribunal plasmada en las sentencias de 9 de diciembre de 2014, recurso nº 4549/2012 y de 25 de noviembre de 2015, recurso nº 578/2014, que no ha sido modificada, manteniéndose plenamente de aplicación. Ambas sentencias determinan con meridiana claridad que la competencia profesional para suscribir los informes de evaluación de edificios viene determinada por la Ley de Ordenación de la Edificación y, por ello, los profesionales competentes son los que poseen los títulos académicos y profesionales habilitantes para proyectar edificios y llevar a cabo la dirección de obras o la dirección de ejecución de las obras, teniendo en cuenta los usos a que se destina cada edificio y las competencias y especialidades de cada una de las profesiones. En el caso de edificios destinados a usos residenciales sometidos al IEE, esta competencia se atribuye en exclusiva a los arquitectos y arquitectos técnicos, por ser estos quienes a tenor de su formación académica adquieren conocimientos específicos en relación con la edificación residencial, incluida su conservación. Basta remitirse a los pronunciamientos de las sentencias citadas para sostener tal conclusión. Destacamos a estos efectos los siguientes:

*"A partir de este dato, la racionalidad del argumento ofrecido por la sentencia recurrida, **en el sentido de la evidente relación entre la capacidad para intervenir en la edificación y la de calificar el estado general de su conservación, sería la justificación de la norma de la Ordenanza impugnada, por lo que resulta de lógica jurídica que solamente un precepto con el preciso rango legal que diese beligerancia a las razones de diferencia técnica entre la actividad de edificación y la de conservación que aducen los actores para mantener su pretensión podría abatir el fallo recurrido**".*

*"Consideramos, por tanto, que la Ordenanza no limita las competencias propias de los Ingenieros ni contradice las capacidades genéricas y específicas de proyectar e informar que sus particulares regulaciones les atribuyen sino que simplemente asume la **lógica eficacia de la Ley de Ordenación de la Edificación a la hora de determinar los ámbitos de actuación de los Arquitectos y los Ingenieros en la Inspección Técnica, cuya íntima relación con la actividad de la construcción, en cuanto implica un examen e informe sobre su estado, resulta innegable**".*



*"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**".*

Se desprende de tales pronunciamientos que, por mucho que desde otras corporaciones se quiera negar la evidencia, el Supremo sí considera que los criterios de la LOE en cuanto a la reserva de actividad para proyectar, dirigir y dirigir la ejecución de obras de edificios de uso residencial deben extenderse también a las actuaciones relacionadas con su conservación, como son los Informes de Evaluación de Edificios. Y ello está plenamente justificado en la medida en que la conservación de un edificio se encuentra íntimamente vinculada con la seguridad de las personas, tanto de los residentes, como de los usuarios de la vía pública.

Ninguna variación ha sufrido esta jurisprudencia con las distintas resoluciones dictadas recientemente por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo, pues en ellas únicamente se afirma que la denegación por parte de la Administración Local de determinados IEES suscritos por ingenieros técnicos industriales o la exclusión de estos como técnicos competentes para suscribir estos informes en la normativa autonómica catalana que los regula, no se ajustan a Derecho por no venir acompañadas de la necesaria acreditación de una razón imperiosa de interés general (entre otras, la seguridad de las personas) que justifique la reserva de actividad en favor de arquitectos y arquitectos técnicos y de la motivación de los principios de necesidad y proporcionalidad que establece la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

Así se pronuncia el Supremo en el Auto de fecha 17 de mayo de 2019 por el que se inadmite el recurso de casación presentado contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018, rec nº 16/2017:

*"En efecto, y como hemos expuesto en el Hecho segundo de esta resolución, **la sentencia contra la que se preparan los recursos de casación anula las resoluciones recurridas por considerar que las razones por las que el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo circunscribe la competencia a los arquitectos y a los arquitectos técnicos para suscribir el informe de Evaluación de los Edificios, aparte de apoyarse en preceptos de la Ley del Suelo que han sido anulados por el Tribunal Constitucional, no justifican en modo alguno los principios de necesidad y de proporcionalidad que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado exige.**"*

Se observa que tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo no atribuyen, como intencionadamente defienden otros colectivos profesionales, competencias a los ingenieros e ingenieros técnicos para suscribir IEES. Únicamente exigen que se tomen en consideración los principios establecidos por la LGUM, con independencia de que tras su ponderación se pueda mantener la reserva de actividad que reconoce el Tribunal Supremo. A este respecto, resulta muy elocuente lo que se afirma en el citado Auto cuando se hace referencia a la jurisprudencia del Supremo antes citada:

*"A mayor abundamiento, debe señalarse que la eventual inobservancia de la jurisprudencia de esta Sala, que citan ambas partes recurrentes, en relación con la determinación del técnico competente para la elaboración de informes de evaluación de edificios de uso residencial, no integra un interés casacional objetivo que precise un nuevo pronunciamiento de esta Sala Tercera, pues se trataría de la aplicación al caso concreto de la jurisprudencia existente, lo que excluye, de por sí, la existencia de interés casacional objetivo."*



Por tanto, en cuanto a la determinación del técnico competente para la elaboración de IEEs de uso residencial, lo único que hay que hacer es aplicar la jurisprudencia existente, la cual no requiere matización alguna por parte del Supremo, aun después de la entrada en vigor la LGUM.

Esta afirmación, decisiva para la determinación de los técnicos competentes para elaborar IEEs por parte de las Administraciones Públicas, se ha visto reforzada con el último Auto del Tribunal Supremo dictado hasta la fecha, que admite parcialmente el recurso de casación presentado por el CGATE y por el CSCAE contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de noviembre de 2018, rec. 757/2015, por la que se anula el art. 7.4 del Decreto 67/2015 de 5 de mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio, de la Generalitat de Catalunya. Dicho precepto limitaba la competencia para realizar ITEs a personas con titulación habilitante académica y profesional como proyectista, director/a de obra o director/a de ejecución de la obra en edificación residencial de viviendas, según lo que establece la LOE.

El referido Auto establece, una vez más, que la anulación del precepto se debe a la falta de motivación de la reserva de actividad en base a los principios que marca la LGUM y no a que, en efecto, los ingenieros o ingenieros técnicos tengan competencias para suscribir IEEs. Veamos lo que al respecto dispone el Auto:

*"En efecto, tal como señalamos para un asunto similar en el auto de 17 de mayo de 2019 (RCA 386/2019), **la sentencia anula el precepto del Decreto autonómico por considerar que no se ha justificado en modo la necesidad y la proporcionalidad de la medida adoptada -esto es, el cumplimiento de los principios recogidos en los artículos 5 y 7 LGUM y el artículo 13. 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre- sin que las partes combatan dicho razonamiento que acaba constituyendo la ratio decidendi de la sentencia. Así, la Sala de instancia reconoce en su sentencia que es posible que la Generalitat dicte un nuevo precepto en el que se llegue a la misma conclusión que el anulado -la reserva a favor de arquitectos y arquitectos técnicos de la actividad de emisión de informes- reconociendo como posible justificación la seguridad pública -que es la que motiva la reserva legal prevista para estos profesionales en el R. CASACION/1371/2019 16 artículo 10.2.a) LOE- pero siempre que ello se justifique o motive debidamente; lo que, en este caso, no considera acreditado ni en la Memoria, ni en la redacción del precepto, ni en el Preámbulo de la norma.***

*Por tanto, **más allá de las consideraciones que se realizan en la sentencia sobre la imposibilidad de incluir la actividad de emisión de informes técnicos de inspección de edificios en el ámbito de la reserva legal prevista en la LOE para arquitectos y arquitectos técnicos en lo relativo al proceso de construcción y edificación, la sentencia no cuestiona per se la posibilidad de establecimiento de una reserva sino la concreta falta de motivación en este caso.***

Desde otros colectivos profesionales interesados en que cualquiera pueda elaborar Informes de Evaluación de Edificios, incluido un ingeniero técnico en la especialidad textil o mecánica, por ejemplo, se aduce la doctrina jurisprudencial que establece el principio de libertad con idoneidad a la hora de determinar las competencias de los distintos técnicos que pueden intervenir en una concreta actuación profesional. Sin embargo, tampoco es este principio el que avalaría las competencias de los ingenieros e ingenieros técnicos para suscribir IEEs pues, teniendo en cuenta el contenido de los planes de estudios que deben cursar para obtener tales titulaciones, contemplados en las Órdenes Ministeriales correspondientes, se observa que no adquieren competencia en el ámbito de la edificación residencial (véanse, a modo enunciativo, las Ordenes CIN/351/2009,



correspondiente al título de ingeniero técnico industrial, la Orden CIN/311/2009 correspondiente al título de ingenieros industriales y la Orden CIN/307/2009, de 9 de febrero, correspondiente al título de ingeniero técnico de obras públicas, donde no se incluyen competencias en el ámbito edificatorio de carácter residencial).

Antes de finalizar la argumentación expuesta, debemos dejar claro que por encima de los informes, requerimientos, y consideraciones de las distintas autoridades reguladoras de la competencia de nuestro país, incluida la CNMC, y de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), debe prevalecer la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y que, por tanto, las Administraciones Locales deben tomar en consideración tal jurisprudencia aunque no sea del agrado de los organismos referidos y aunque sea permanentemente desatendida por otras organizaciones colegiales que únicamente velan por sus intereses corporativos, por encima de cuestiones de interés general como la seguridad de las personas, actitud que no puede ser compartida por la Administración. Por todos es sabido que la función de interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico corresponde en exclusiva a los Juzgados y Tribunales, y no a organismos consultivos como la CNMC ni, obviamente, a las Corporaciones Profesionales, debiendo aplicarse el marco normativo y la doctrina jurisprudencial vigentes, que han quedado anteriormente reflejadas.

A la vista de todo cuanto precede, el Consejo General de la Arquitectura Técnica de España reitera que se encuentra plenamente vigente la jurisprudencia del Tribunal Supremo que mantiene la reserva de actividad en favor de los Arquitectos y Arquitectos Técnicos para la elaboración de Informes de Evaluación de Edificios, también denominadas Inspecciones Técnicas de Edificios.

Las nuevas resoluciones judiciales dictadas por la Audiencia Nacional y el Supremo al respecto no modifican en nada esta jurisprudencia, si bien exigen que cuando la Administración tanto nacional como autonómica o local, adopte una resolución o apruebe una norma en la que se aplique la jurisprudencia del Supremo que mantiene la reserva de actividad en favor de los Arquitectos y Arquitectos Técnicos para la elaboración de IEES de uso residencial, tal resolución o norma debe venir acompañada de la preceptiva justificación del respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad que establece la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y que tal reserva viene amparada por una razón imperiosa de interés general. Para facilitar esta labor a las Administraciones Públicas se remite junto con este escrito una sucinta justificación de la aplicación de los citados principios.

Por último, debemos significar que cualquier actuación de la Administración contraria a la referida jurisprudencia del Tribunal Supremo contará con la oposición de esta Corporación, iniciando las acciones legales que, en cada caso, se consideren oportunas.

Madrid, 6 de agosto de 2019  
EL SECRETARIO GENERAL

**Presidente del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos**



## Justificación de la reserva de actividad a favor de Arquitectos y Arquitectos Técnicos para la suscripción de IEEs e ITES



Tomando en consideración lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), la exigencia de que las IEEs o ITES vengan suscritas por Arquitecto Técnico o Arquitecto y no por otros técnicos se encuentra motivada en la salvaguarda de varias de las razones imperiosas de interés general 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, destacando, por encima del resto, la salud pública, la seguridad y la salud de los consumidores y de los destinatarios de servicios, así como la protección del medio ambiente y del entorno urbano.

En este sentido, corresponde justificar que el requisito de titulación exigido en la presente resolución resulta conforme con los principios de necesidad y proporcionalidad a los que hace referencia la LGUM.

Antes de entrar al análisis de ambos principios, se debe tener en cuenta que tanto el TS (sentencias de 9 de diciembre de 2014, recurso nº 4549/2012 y de 25 de noviembre de 2015, recurso nº 578/2014), como numerosos Tribunales Superiores de Justicia han considerado plenamente justificada la limitación de esta competencia profesional a los Arquitectos y Arquitectos Técnicos. Por su elocuencia a los presentes efectos, se trae a colación lo dispuesto en la sentencia del TSJ de Cataluña, de 30 de octubre de 2014 (Rº 40/2011):

*"UNDÉCIMO. Es cierto que el decreto aquí impugnado no se refiere a la elaboración de proyectos constructivos de edificios destinados a vivienda, ni a la posterior dirección y ejecución de las obras correspondientes a éstos, sino a la inspección y control posterior de la calidad de la construcción ya ejecutada, cuyo resultado debe plasmarse en el informe de inspección a que se refiere su artículo 8, donde deben detallarse las deficiencias detectadas en los elementos constructivos del edificio, tarea que, desde luego, cabe atribuir también en exclusiva a los profesionales del campo específico de la construcción a que se refiere su artículo 7.2, atendida su misma especialización y en cuanto intervinientes principales en las tareas de proyección de edificios destinados al uso de vivienda y en la posterior dirección y ejecución de las obras pues, **sin perjuicio de otras razones de seguridad nada desdeñables, esa misma intervención previa, añadida a sus específicos conocimientos profesionales en el ámbito y a las competencias que les vienen legalmente atribuidas, les califica singularmente para detectar posteriores deficiencias, originarias o sobrevenidas, en la calidad de una construcción ya ejecutada y para la adopción de las medidas, incluidas las urgentes, en cada caso prevenidas en la propia norma impugnada**".*

Dicho lo anterior, procede efectuar el citado análisis de necesidad y proporcionalidad:

### a) Análisis del principio de necesidad

En efecto, la reserva de actividad a favor de los Arquitectos y Arquitectos Técnicos para realizar IEEs o ITES de viviendas está plenamente justificada por varias de las razones imperiosas de interés general, principalmente, la seguridad y salud de las personas y la protección del medio ambiente, dada la especial y cualificada formación académica y competencias en el ámbito de la edificación residencial de tales profesionales.



Para sustentar tal afirmación es preciso tomar en consideración en qué consiste la inspección técnica de edificios de viviendas, constatando que esta actividad profesional implica un análisis del estado de conservación del edificio, la apreciación de las deficiencias detectadas, su calificación, las acciones que se deben realizar para corregir tales deficiencias y para un mantenimiento y conservación correctos del edificio y recomendaciones para la mejora de la sostenibilidad y la ecoeficiencia del edificio y la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad.

Todos los aspectos sometidos a evaluación de su estado que impone el artículo 29 del RD 7/2015, no declarado inconstitucional, están incluidos en los requisitos básico de edificación que establece el art. 3 de la LOE, precepto que cita de forma expresa una de las principales razones de interés general: garantizar la seguridad de las personas.

Este precepto se encuentra enmarcado dentro de un cuerpo normativo como es la LOE que establece la distribución de atribuciones profesionales en función de la titulación habilitante de los técnicos y los usos a los que van destinados los edificios (arts. 10, 12 y 13, en relación con el art. 2, todos ellos de la LOE), distribución que no se establece de forma caprichosa, sino que obedece a la necesidad de tratar de garantizar la seguridad de las personas, reservando intervenciones profesionales que tienen que ver con la construcción, mantenimiento y conservación de los edificios a quienes más competencias adquieren derivadas de sus planes de estudios.

Y realizando una interpretación sistemática de la norma, como hace el Tribunal Supremo en las sentencias que se citarán en el subapartado siguiente, la Inspección Técnica de Edificios de viviendas, que tiene por objeto analizar el estado en el que se encuentran los requisitos básicos de los edificios sometidos a valoración, debe verse afectada por el resto de los preceptos que ordenan las intervenciones que se enmarcan en el ámbito de la edificación. En consecuencia, afirma el Supremo que quien tiene atribuciones legales para proyectar, dirigir y dirigir la ejecución de obras en edificios residenciales, es el que debe tener atribuciones para comprobar el estado de conservación de tales edificios, así como el resto de requisito básicos de la edificación de los mismos.

Resulta evidente que cuestiones como las mencionadas están íntimamente relacionadas con razones imperiosos de interés general como la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente. Y la mejor forma de garantizar la protección de las mismas es que esta intervención profesional sea realizada por los únicos técnicos con conocimientos y competencias suficientes en el ámbito de la edificación residencial. Para alcanzar tal conclusión basta comparar las distintas órdenes ministeriales que establecen los requisitos para verificación de los títulos universitarios que habilitan para ejercer como Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero Industrial, Ingeniero Técnico Industrial, etc., donde se contemplan las competencias que se adquieren con cada título.

En la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico, el lexema o raíz "edific" se repite en 39 ocasiones, mientras que en la Orden EDU/2075/2010 correspondiente a Arquitectos se repite en 17. Sin embargo, en la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, de verificación del título de ingeniero técnico industrial no lo recoge ni una sola vez, mientras que en la Orden CIN/311/2009 (Ingenieros industriales) contiene únicamente 2 menciones, todas ellas dentro del apartado de instalaciones, plantas y construcciones complementarias, y la Orden CIN/307/2009, de 9 de febrero, (Ingeniero Técnico de Obras Públicas) una única vez.



Todo ello pone de manifiesto que tales titulaciones no resultan idóneas para desempeñar esta actuación profesional pues no ofrecen competencias a sus egresados sobre edificación residencial, no adquiriendo los conocimientos necesarios para detectar, con las mayores garantías de seguridad para las personas, las patologías que tenga un edificio de estas características, así como las posibles actuaciones a llevar a cabo para su subsanación.

## **b) Análisis del Principio de Proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad establece que cualquier límite o requisito para el desarrollo de una actividad económica, 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.

Ya hemos abordado la justificación de la reserva de actividad en favor de los Arquitectos y Arquitectos Técnicos motivada por la salvaguarda de varias razones imperiosas de interés general.

En cuanto a si existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para realizar las inspecciones técnicas de los edificios de viviendas que mantenga las mismas garantías de salvaguarda de la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, esta representación, el legislador y los Tribunales de Justicia consideran que no.

Y esta misma conclusión también se desprende del propio Informe Económico Sobre la Reserva de Actividad de Arquitectos y Arquitectos Técnicos en la Inspección Técnica de Edificios de Viviendas en Cataluña (UM 33/15) elaborado por la CNMC, en concreto del apartado II.2. titulado "*Valoración de la reserva de actividad desde los principios de regulación económica eficiente*". Dentro de este apartado la CNMC sugiere otros medios que podrían satisfacer de igual manera la salvaguarda de las citadas razones imperiosas de interés general, concluyendo que no son efectivos en el ámbito de la actividad objeto de análisis.

El primero de los sistemas alternativos que propone es la certificación profesional. Se afirma lo siguiente: "*... 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*". En relación con este mecanismo, la propia CNMC acaba afirmando que "*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*".

Se apunta otro posible mecanismo: "*Otra alternativa sería recurrir a la reputación como señal de la calidad para los consumidores, lo que es posible si los consumidores pueden evaluar la calidad de los servicios prestados*". La CNMC lo descarta señalando que: "*en el caso de la ITE, resultaría en principio no tan adecuado con la situación actual de la tecnología y el mercado, ya que la interacción no es repetida – algo fundamental para generar reputación – y, adicionalmente, es más difícil valorar la calidad del servicio incluso después de haberlo consumido (bienes credenciales). Por lo tanto, el mecanismo de reputación no parecería en principio tan eficaz para solucionar de forma adecuada las asimetrías de información en el mercado*".



Seguidamente hace referencia a otra posibilidad: *"... 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."* Una vez más, entiende que este sistema no puede ser de aplicación en ámbito de las ITES: *"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."*

Introducimos en el análisis de la proporcionalidad otro posible mecanismo como es la exigencia de un seguro que cubra el riesgo que se pudiera generar como consecuencia de una mala praxis profesional. Tampoco este sería el sistema que mayores garantías generase para la salvaguarda de la seguridad de las personas pues actuaría como un control *ex post*, que no evitaría el daño a las personas pues entraría en juego una vez producido el mismo.

A la vista de lo anterior, se considera que la reserva de actividad para realizar las ITES e IEEs a favor de los únicos profesionales con conocimientos y competencias suficientes en el ámbito de la edificación residencial es el mecanismo más proporcionado para salvaguardar la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente. En palabras de la propia CNMC en el informe de referencia:

*"Adicionalmente a la asimetría de información, en el caso de la ITE también existiría un problema de externalidad negativa: si los consumidores obligados a pasar la ITE recurren 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."*

Madrid, 6 de agosto de 2019