



LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA INFORMES DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS: LA SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2018, NO HA MODIFICADO LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO, QUE VINCULA TALES COMPETENCIAS A LAS DETERMINADAS EN LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN (LOE)

Se ha conocido una reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018 (JUR 2018/244348), que estima el recurso que había promovido el Abogado del Estado en representación de la CNMC, contra resoluciones del Instituto Gallego de la Vivienda, que había denegado una subvención para una rehabilitación de varias Comunidades de Propietarios en La Coruña, fundándose en que el informe de evaluación de edificios debía estar suscrito por técnico competente, como lo sería un arquitecto o un arquitecto técnico.

Sobre esta materia, por parte de esta Asesoría Jurídica se han venido emitiendo varios informes al respecto¹.

Con el objeto de precisar y aclarar el alcance y efectos de la sentencia mencionada de la AN y su relación con la Jurisprudencia existente sobre la materia del Tribunal Supremo, se emite el presente informe o nota, en los términos siguientes.

¹ “Nueva sentencia del Tribunal Supremo declarando la falta de competencia de los ingenieros industriales para redactar inspecciones técnicas de edificios. La actividad de conservación forma parte de la edificación. La LOE determina las competencias profesionales que son las correspondientes a la proyección y dirección de las obras de edificación” (8 de febrero de 2016); “Nota sobre la sentencia del Tribunal Supremo en el recurso interpuesto por el CSCAE contra el RD 235/2013, que aprobó el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de los edificios” (12 de enero de 2017); “Informe sobre las competencias profesionales para emitir certificaciones de eficiencia energética e informes de evaluación de edificios (IEEs, antes ITEs): marco normativo vigente y estado actual de la Jurisprudencia” (27 de enero de 2017); y “Sentencia 143/2017 de 14 de diciembre del TC, que declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 8/2013, relativos a los informes de evaluación de los edificios y del Real Decreto Legislativo 7/2015, en cuanto reproduce tales preceptos. Análisis y valoración del alcance y efectos de la sentencia” (2 de febrero de 2018).

1. La sentencia de la Audiencia Nacional ni constituye Jurisprudencia, ni modifica la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la competencia profesional para emitir informes de evaluación de edificios o de inspecciones técnicas de edificios.

No constituye Jurisprudencia por dos razones esenciales:

- Se trata de una sentencia de Audiencia Nacional, que no tiene el valor de Jurisprudencia o doctrina jurisprudencial. La Jurisprudencia que tiene la función de complementar el ordenamiento jurídico, viene constituida por la doctrina que de modo reiterado viene estableciendo el Tribunal Supremo, al interpretar y aplicar las normas jurídicas, tal y como establece el artículo 1.6 del Código Civil. Las sentencias que emanan de la Audiencia Nacional, tienen el valor propio de la doctrina que contienen, pero no son propiamente Jurisprudencia, ni desde luego pueden contradecir o modificar la doctrina del Tribunal Supremo.
- Por otra parte, la sentencia de la AN de 10 de septiembre de 2018, se dicta en el marco del procedimiento especial que contempla la Ley 20/2013 de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado. El objeto es por tanto determinar como establece el artículo 127.bis de la LJCA, que fue introducido por la disposición final primera de la citada Ley 20/2013, si una disposición, acto o resolución de una Administración Pública es contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en dicha Ley. La sentencia de la AN estimó el recurso, basándose -como ratio decidendi-, en que el Instituto Gallego de la Vivienda, en el caso concreto examinado, no acreditó que concudiesen razones de interés público de las contenidas en el artículo 3 de la Ley 17/2009 (Ley Paraguas), ni efectuó el juicio de proporcionalidad para justificar que la competencia sobre informes de evaluación de edificios es exclusiva de arquitectos y arquitectos técnicos. Pero no hay ningún pronunciamiento en la propia sentencia sobre el tema de fondo, es decir, sobre los profesionales competentes en esta materia. Ni menciona para nada la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

2. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo [sentencias de 9 de diciembre de 2014 (RJ 2014/6520) y 25 de noviembre de 2015 (RJ 2015/5928)], ha declarado que la competencia profesional para emitir los informes de evaluación de edificios, viene determinada por la LOE y por ello, los profesionales competentes son los que poseen los títulos académicos y profesionales habilitantes para proyectar edificios, la dirección de obras o la dirección de ejecución de las obras, teniendo en cuenta los usos a que se destine cada edificio y las competencias y especialidades de cada una de las profesiones. Esta doctrina jurisprudencial, no se modifica por la sentencia de la Audiencia Nacional.

En estas sentencias, el Tribunal Supremo establece una directa vinculación de la competencia para emitir informes de Inspecciones Técnicas de Edificios (ITEs), hoy conocidos como Informes de Evaluación de Edificios (IEEs), en los que se analicen las condiciones de seguridad, habitabilidad y accesibilidad, entre otras, de un

edificio, con la determinación competencial que establece la Ley de Ordenación de la Edificación de 13 de febrero de 1999 (LOE), para proyectar y dirigir la construcción de edificios. Por tanto, en **razones de interés general**, de garantizar el cumplimiento de los requisitos básicos de la edificación que establece la propia LOE y especialmente, las inspecciones técnicas o las evaluaciones de edificios, cumplan el objeto de lograr “que las construcciones presenten un correcto estado de edificación”.

Y justamente por ello, el Tribunal Supremo en estas sentencias deja muy claro que sólo los técnicos con conocimientos y formación adecuada para proyectar y dirigir la construcción de los edificios “son los adecuados para informar sobre su estado de adecuación”, ya que existe una íntima conexión entre la capacidad “para intervenir en la edificación y la de calificar el estado general de su conservación”.

Por ello y conforme a esta doctrina jurisprudencial reiterada del Tribunal Supremo, habrá de estarse a la LOE y a las competencias que establece para proyectar y dirigir edificios en cuanto a las competencias para emitir informes sobre evaluación de edificios.

Esta Jurisprudencia excluye a los ingenieros -en sus distintas ramas- de poder intervenir para emitir informes de evaluación de edificios que estén destinados a usos residenciales en cualquier forma, administrativos, sanitarios, religiosos, docentes y culturales, en los que la proyección y dirección de la obra corresponde en exclusiva a los arquitectos. Y la dirección de ejecución de la obra a los arquitectos técnicos. Y por ello, arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores, son los competentes en exclusiva, para emitir los informes de evaluación de edificios destinados a dichos usos.

La doctrina Jurisprudencial del Tribunal Supremo mencionada, conserva plena vigencia y desde luego no hay ninguna otra sentencia del Alto Tribunal que la haya modificado o revisado.

La sentencia referida de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018, con independencia que no sea a día de la fecha una sentencia firme, no puede contradecir, modificar o dejar sin efecto, la expresada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que se contiene en las sentencias referidas y que anteriormente se han indicado en sus fundamentos. Máxime cuando la propia sentencia se centra en el ámbito de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y no se refiere a la mencionada Jurisprudencia de dicho Alto Tribunal.

- 3. Los fundamentos de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo: vinculación de las inspecciones técnicas y evaluación de edificios con los requisitos básicos de la evaluación; no cabe diferenciar a estos efectos, entre actividad de edificación y de conservación; el principio de especialidad que rige para las competencias profesionales de las Ingenierías. Y la competencia profesional en esta materia,**

está en relación con la formación, capacidad y formación que deriva de la competencia para proyectar y dirigir el edificio de que se trate.

Esta doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, se fundamenta esencialmente en cuatro consideraciones, como son:

- a) Coincidencia sustancial entre el contenido de las inspecciones técnicas de edificios o evaluación de edificios, con los requisitos básicos de edificación que establece la LOE.

En este sentido, señala el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico tercero de la sentencia de 9 de diciembre de 2014, que reproduce la sentencia de 25 de noviembre de 2015:

*“Citadas estas condiciones a las que se extiende el examen de la Inspección Técnica, que aunque más detalladas y en algún aspecto no previstas en la Ley de Ordenación de la Edificación (RCL 1999, 2799), como es el caso de las referentes al ornato público, sin embargo no dejan de coincidir sustancialmente con los llamados **"requisitos básicos de la edificación"** regulados en el artículo tercero de la Ley citada, para garantizar el cumplimiento de la misma llama a que intervengan en las obras de edificación a quienes "estén en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda" (arts. 10.2.a y 12.3.a de la Ley), conteniendo asimismo la previsión de que "podrán redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que le complementen, otros técnicos, de forma coordinada con el director de éste" (art. 10.1) y que "podrán dirigir las obras de los proyectos parciales otros técnicos bajo la coordinación del director de obras (art. 12.2), si bien la propia Ley hace a continuación una distribución de competencias entre aquellas profesionales según los diversos objetos de la construcción a edificar que clasifica en el artículo segundo”.*

Es decir, en esta primera consideración el Tribunal Supremo resalta algo esencial, como es la coincidencia sustancial entre los contenidos de las inspecciones técnicas de edificios o evaluaciones de edificios y los requisitos básicos de la edificación, que se contienen en el artículo 3 de la propia LOE, que además establece que estos requisitos deben satisfacerse y establecerse “en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones”. Coincidencia pues plena entre el objeto de las inspecciones técnicas y evaluaciones de edificios y los propios requisitos básicos de la LOE.

Por ello, el Tribunal Supremo señala que para “garantizar el cumplimiento de la misma”, es decir, el propio cumplimiento de los requisitos básicos de la edificación que establece la LOE, llama que intervengan quienes estén en posesión de las titulaciones habilitantes, precisando “si bien la propia Ley hace a continuación una distribución de competencias entre aquellos profesionales **según los diversos objetos de la construcción a edificar, que clasifican el artículo segundo”.**

- b) No hay razones y desde luego no hay ninguna norma jurídica que lo establezca, para diferenciar entre la actividad de edificación y la de conservación

Sobre esta cuestión, que se viene insistiendo desde determinados colectivos profesionales, argumentando que no pueden aplicarse las normas de la LOE que establecen la capacidad para proyectar y dirigir edificios a las actividades de inspección o de comprobación en cuanto a la conservación de los mismos, el pronunciamiento del Tribunal Supremo es muy claro, cuando afirma en dichas sentencias:

“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.

Y este precepto consideramos que no existe”.

- c) Las atribuciones profesionales de los ingenieros se delimitan por la especialidad respectiva de cada una de sus ramas y están en correspondencia con la técnica propia de cada titulación.

En estas sentencias -que estamos analizando con detalle- el Tribunal Supremo reafirma el principio de especialidad, que es determinante en orden a delimitar las atribuciones profesionales de las distintas Ingenierías. Y por ello, deja muy claro que el que las Ingenierías -y entre otras las Ingenierías Industriales e Ingenierías Técnicas Industriales- no estén facultadas para emitir informes de evaluación de edificios en los edificios de uso residencial y destinados a los otros usos que son competencia exclusiva de arquitectos, no limita sus competencias propias, sino que asume “la lógica eficacia de la LOE a la hora de determinar los ámbitos de actuación de los arquitectos y los ingenieros en la inspección técnica”.

Reproducimos literalmente estas consideraciones del Tribunal Supremo, que se contienen en el Fundamento Jurídico tercero de la sentencia de 9 de diciembre de 2014:

“(…) Ahora bien, estas atribuciones de los Ingenieros se hacen condicionados a que correspondan "por su naturaleza y características a la técnica propia de cada titulación" (Ley 12/86) o que se trate de "instalaciones o explotaciones comprendidas en las ramas de la técnica industrial Química, Mecánica y

Eléctrica y de Economía Industrial" (Decreto de 1935), de modo que las mismas normas atributivas de competencias profesionales matizan las mismas en función de los saberes propios de cada titulación, siendo de notar que los demandantes no solo invocan para afirmar su posición las capacidades de dictamen e informe, sino también las de "proyectar" para así justificar la capacidad de intervención de los Ingenieros en la Inspección Técnica, razonamiento que en definitiva viene a avalar la posición de la Ordenanza, al vincular la intervención en la construcción con la competencia para hacerlo en la Inspección Técnica, a la vista de que la Ley de Ordenación de la Edificación refiere la capacidad para intervenir en ésta a la titulación que "corresponda".

*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**".*

- d) En consecuencia, la competencia profesional para intervenir en las inspecciones técnicas de edificaciones y en los informes de evaluación de edificios, está en relación con la formación y conocimiento para proyectar y dirigir el edificio del que se trate en cada caso.

Así lo dice de manera nítida el Tribunal Supremo en estas sentencias, cuando afirma:

*"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**".*

4. **Las Administraciones Públicas en este ámbito de la competencia profesional para emitir informes de evaluación de edificios, no establecen una nueva reserva de actividad, ni fijan límites al acceso de una actividad económica o su ejercicio. Aplican la reserva de actividad establecida en la LOE y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, que la ha interpretado y aplicado.**

Considera esta Asesoría Jurídica que en esta materia de las atribuciones profesionales sobre inspecciones técnicas de edificios o informes de evaluación de edificios, la reserva de actividad o declaración de exclusividad competencia -en los términos antes expuestos-, está establecida en la propia LOE y confirmada en dicha doctrina del Tribunal Supremo, que la ha avalado.

Por ello, las Administraciones Públicas que en el ámbito de sus competencias apliquen esta reserva de actividad, no están estableciendo ellas mismas límites al acceso de una actividad de servicios o económica, porque aplican lo establecido en la LOE y en dicha Jurisprudencia del Tribunal Supremo que ya ha motivado los principios de interés público, necesidad y proporcionalidad.

El interés público está en la propia garantía de la seguridad de las edificaciones que requiere que los informes de evaluación de edificios y de inspecciones técnicas de edificios, se efectúe por los profesionales que ostentan las competencias para proyectar y dirigir tales edificios, como ha señalado la expresada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que además vincula esa competencia con dicha capacidad proyectual y de dirección, por lo que no existe otro medio menos restrictivo para garantizar dicho interés público, ni pueden intervenir profesionales que no ostenten dichas competencias legales.

En consecuencia, se cumplen los requisitos de interés general que se contienen en el artículo 3 de la Ley 17/2009, porque la reserva de actividad deriva de la LOE y de dicha Jurisprudencia del Tribunal Supremo y no se infringe lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado, porque además de concurrir esa razón imperiosa de interés general, la competencia exclusiva de arquitectos y arquitectos técnicos establecida en esta materia, en los términos analizados, es proporcionada al fin de interés general, cumpliéndose los principios de necesidad y proporcionalidad a que se refiere dicho precepto legal.

5. Las diferentes normativas autonómicas que regulan las inspecciones técnicas de edificios y de evaluación de edificios, son la normativa aplicable a partir de la sentencia 143/2017 de 14 de diciembre del Tribunal Constitucional.

Como es sabido, el TC en la sentencia 143/2017 de 14 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 8/2013 relativos a los Informes de Evaluación de Edificios y del Real Decreto Legislativo 7/2015.

Entre los preceptos declarados inconstitucionales, figuran los que regulaban en dicha normativa estatal, los informes de evaluación de edificios y también la determinación de los técnicos facultativos competentes.

El TC en dicha sentencia, consideró que esta es una materia propia de las Comunidades Autónomas a las que corresponde su regulación y no al Estado.

Por tanto, las diferentes normativas de las distintas Comunidades Autónomas sobre esta materia, son las que rigen en materia de informes de evaluación de edificios.

En este aspecto, ha de entenderse que aquellas normativas autonómicas que determinen las competencias de los técnicos facultativos en esta materia y efectúen una remisión a la LOE, están en línea con la doctrina Jurisprudencial del Tribunal Supremo y las propias reservas de actividad que establece la LOE, en los términos analizados anteriormente.

Madrid, 23 de octubre de 2018

Asesoría Jurídica CSCAE