



INFORME JURÍDICO SOBRE LA CAPACITACION PARA SUSCRIBIR EL INFORME DE EVALUACION O DE INSPECCION TECNICA DE EDIFICIOS.

92/2016 IL

I.- OBJETO DEL INFORME.-

El Departamento de Empleo y Políticas Sociales, ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Administración Pública y Justicia, la emisión de un informe jurídico en relación con la capacitación de los técnicos para la elaboración y suscripción de los Informes de Evaluación de Edificios o las Inspecciones Técnicas de Edificios, en la terminología utilizada por el artículo 52 de la Ley 3/2015 de Vivienda aprobada por el Parlamento Vasco.

En concreto, la solicitud de informe deriva de la *“Recomendación al Gobierno Vasco y a los Ayuntamientos en relación con la habilitación técnica para la realización de las Inspecciones Técnicas de Edificios”* realizada por la Autoridad Vasca de la Competencia con fecha 8 de junio de 2016, del que se desprende que el Gobierno Vasco debe aceptar las Inspecciones técnicas de Edificios realizadas por todos los profesionales capacitados para ello y, en concreto, las realizadas por Ingenieros e Ingenieros Técnicos.

A raíz de este informe, la Dirección de Vivienda del Gobierno Vasco solicita informe jurídico de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, al objeto de determinar si debe asumirse la Recomendación citada de la Autoridad Vasca de la Competencia.

II NORMATIVA APLICABLE.-

Desde el 31 de Octubre de 2015, los informes de Evaluación de Edificios están regulados por los artículos 29 y 30, así como, por la disposición transitoria segunda y la disposición final primera

del Texto Refundido de la Ley del Suelo y rehabilitación Urbana (TRLSRU) aprobada por el RD Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre.

Con anterioridad a la aprobación del mencionado RD Legislativo 7/2015, resultaba aplicable la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, que regulaba los Informes de Evaluación de Edificios en sus artículos 4, 6, Disposición Transitoria 1ª y disposición Final 18ª.

No obstante, hemos de poner de relieve que, tanto el Real Decreto Legislativo 7/2015, como la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas regulan los Informes de Evaluación de los Edificios con un contenido esencialmente idéntico.

Se ha de subrayar que los Informes de Evaluación de los Edificios (Inspecciones Técnicas de los Edificios en la terminología de la Ley de Vivienda del Parlamento Vasco y del Decreto 241/2012 de 21 de noviembre, modificado por el Decreto 80/2014, por el que se regula la inspección técnica de los edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco) se refieren siempre a edificaciones de tipología residencial (viviendas), y no a los destinados a usos distintos, como el industrial, sanitario cultural y otros.

Por otra parte, el informe de evaluación de los edificios, a diferencia de las antiguas inspecciones técnicas de las edificaciones, no solamente incluye la evaluación del estado de conservación del edificio y sus condiciones de accesibilidad, sino también la certificación de la eficiencia energética. Además, en los casos en los que solo se esté certificando la eficiencia energética, y no se realice una evaluación general del edificio, los técnicos competentes se amplían conforme a lo previsto en el artículo 1.3 p) del RD 235/2013 (es decir, pueden entenderse competentes para la certificación de la eficiencia energética los ingenieros industriales).

Para determinar la competencia para suscribir el informe de evaluación de los edificios, resulta determinante el contenido del artículo 30 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y rehabilitación Urbana (TRLSRU) aprobada por el RD Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, que establece lo siguiente:

“Artículo 30. Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios.

1. *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.”

A este mismo respecto, la Disposición Final Primera de citado Texto Refundido establece lo siguiente:

“Disposición final primera. Cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios.

Mediante Orden del Ministro o Ministra de Industria, Energía y Turismo y del Ministro o Ministra 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.”

Hemos de reseñar que, a día de hoy, la mencionada Orden que resolvería definitivamente la cuestión planteada en este informe, no ha sido aprobada.

Por consiguiente, hasta que se apruebe la Orden Ministerial a la que se refiere la mencionada disposición final primera, hemos de remitirnos al contenido literal del mencionado artículo 30 del RD Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, que determina: *“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.”

Por tanto, nos vemos obligados a remitirnos a la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación para determinar quiénes son técnicos competentes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación.

El artículo 10 de la Ley Orgánica 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, establece 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 (es decir, uso administrativo, sanitario, religioso, **residencial en todas sus formas**, docente y cultural), la titulación académica y profesional habilitante será la de **arquitecto**.

El artículo 12 de la Ley Orgánica 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, determina que para la **dirección de la obra** para la construcción de edificios de carácter **residencial**, la titulación académica y profesional habilitante será la de **arquitecto**.

Por último, el artículo 13 de la Ley 8/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, establece que para la **dirección de ejecución de la obra** para los edificios de carácter **residencial**, la titulación académica y profesional habilitante será la de **arquitecto técnico**.

Hemos de concluir, consecuentemente, que, conforme a la Ley Orgánica de la Edificación, los técnicos competentes para la redacción de proyectos, dirección de obras y dirección de ejecución de obra para los edificios de uso residencial, son los arquitectos y arquitectos técnicos.

Teniendo en cuenta que artículo 30 del RD Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, determina que se considera técnico facultativo competente para suscribir el informe de evaluación de los edificios 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, hemos de llegar a la conclusión de que, hasta que se apruebe la mencionada Orden Ministerial conjunta que determine las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, serán **los arquitectos y arquitectos técnicos** los

capacitados para suscribir los informes de evaluación de los edificios, por mor de lo previsto en dicho artículo 30.

Esta conclusión se ve reforzada por el artículo 7 del Decreto 241/2012 del Gobierno Vasco, que regula las inspecciones técnicas de los edificios, habida cuenta de que, además, no se ha regulado la titulación requerida a los técnicos facultativos pertenecientes a las Entidades de Control de la Calidad de la Edificación. Determina literalmente el artículo 7 del Decreto 241/2012:

“Artículo 7. – Personal encargado de la elaboración de la Inspección.

1.– La ITE será realizada por quien posea la titulación profesional habilitante según corresponda conforme a la Ley 38/1999, de 5 de octubre, de Ordenación de la Edificación, bien de forma directa como profesional, o bien como técnica o técnico facultativo inspector perteneciente a una Entidad de Control de la Calidad de la Edificación regulada por el Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación.”

III SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA CUESTION.-

Disponemos de diferentes pronunciamientos judiciales sobre la competencia técnica para la suscripción de los informes de evaluación de los edificios. Diferentes Tribunales Superiores de Justicia autonómicos se han pronunciado sobre si es ajustado a Derecho limitar, con la normativa aplicable hasta la fecha, la competencia técnica para la suscripción de estos informes a los arquitectos y arquitectos técnicos. Todas las sentencias que conocemos se han pronunciado de modo afirmativo, e incluso dos de ellas han sido recurridas en casación ante el Tribunal Supremo, que ha confirmado la legalidad de esta limitación.

Vamos a dividir las sentencias en 3 bloques:

1.- El primero de ellos se refiere a sentencias que contemplan actuaciones administrativas municipales en las que se exigió que los informes de evaluación de los edificios fuesen suscritos por arquitectos. En estos casos en los que las autoridades municipales directamente exigen esta titulación, tenemos, al menos, los siguientes pronunciamientos judiciales:

-Sentencia del TSJ de Aragón de 22 de junio de 2015 que confirma la sentencia de instancia en relación a la Resolución del Coordinador General del área de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 7 de abril de 2011, que mantiene la competencia de los Arquitectos para la redacción y certificación de la inspección técnica de edificios.

-Sentencia del TSJ de Galicia de 25 de febrero de 2016 que confirma la sentencia de instancia en relación a la Resolución del Teniente-Alcalde del Ayuntamiento de La Coruña que obligaba a presentar la Inspección técnica de edificios elaborada por arquitecto o arquitecto técnico.

2.- Un segundo grupo de sentencias se refieren a impugnaciones de normas en las que se atribuye una preeminencia a los arquitectos y arquitectos técnicos para la inspección técnica de los edificios, por la especialización técnica que ostentan en la elaboración de proyectos constructivos o en la dirección y ejecución de obras en edificios de uso residencial o de vivienda. En este grupo podemos destacar estas dos sentencias:

-Sentencia del TSJ de Cataluña de 10 de Junio de 2015 por la que se desestima el recurso interpuesto contra el Decreto de la Generalitat de Cataluña 187/2010 sobre la inspección técnica de edificios en viviendas en cuyo artículo 7 se establece que la inspección técnica de edificios de viviendas se llevará a cabo por arquitectos.

-Sentencia de 27 de octubre de 2015 del TSJ de Castilla-León (Valladolid) contra el Decreto 10/2013 por el que se modificó el Reglamento de Urbanismo en relación con la ITE, que determina que la inspección técnica de construcciones debe ser realizada por técnicos que sean competentes para proyectar o dirigir las obras de cada tipo de construcción.

3.- Por último, otro grupo de sentencias contemplan impugnaciones de Ordenanzas Municipales que asignan la realización de los informes de evaluación de los edificios a las profesiones autorizadas para su intervención en obras de edificación, atendiendo a sus características de uso y tipología, conforme a lo dispuesto en la Ley de Ordenación de la Edificación. En este grupo destacamos las siguientes sentencias:

-Sentencia de 29 de enero de 2015 del TSJ de La Rioja contra la Ordenanza reguladora de la ITE del Ayuntamiento de Logroño.

-Sentencia de 16 de noviembre de 2012 del TSJ de Castilla-León (Burgos) en relación a la Ordenanza Municipal sobre la ITE del Ayuntamiento de Segovia.

-Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2014 en relación a la Ordenanza Municipal sobre la ITE del Ayuntamiento de Segovia.

-Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 en relación a la Ordenanza Municipal sobre la ITE del Ayuntamiento de Soria.

Vamos a reproducir, de forma sintética, algunos de los argumentos del Tribunal Supremo para justificar la adecuación a Derecho de las Ordenanzas Municipales impugnadas por dar preferencia a los colegiados competentes para proyectar y dirigir las obras de edificación residencial. Afirma, entre otras cosas, el Tribunal Supremo en su más reciente sentencia sobre estén particular, de fecha 25 de noviembre de 2015:

“Con evidente mayor simplicidad, puesto que se trata de una mera remisión, la Ordenanza limita su mandato sobre el particular a habilitar para la Inspección Técnica a técnicos competentes, de acuerdo con sus competencias y especialidades de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas, y entendiendo como técnico competente aquellos que lo sean para proyectar o dirigir las obras de la construcción objeto de inspección, de conformidad con la Ley de Ordenación de la Edificación.

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 -como se dijo en la sentencia tantas veces invocada de 9 de diciembre de 2014 - consideramos que no existe.

La parte recurrente invoca los preceptos anteriormente citados que entienden infringidos. En ellos se habilita a los Ingenieros Industriales para "la verificación ... de materiales, elementos e instalaciones de todas clases", así como la capacidad para "proyectar, ejecutar y dirigir ... construcciones hidráulicas y civiles" (Decreto de 18 de

septiembre de 1935) y, en cuanto a los Ingenieros Técnicos, "la realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planos de labores y otros trabajos análogos", así como "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 ... siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación" (Ley 12/1986, por la que se regulan las atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos Industriales).

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 12/1986) 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.

La desestimación del primer motivo arrastra la del segundo, en el que se denuncia la infracción de los artículos 2 y siguientes de la [Ley 38/1999 \(RCL 1999, 2799\)](#), de Ordenación de la Edificación, sobre la base de afirmar que la misma considera que su ámbito de aplicación es el "proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente ..." (art. 2) y que por lo tanto solo se refiere a proyecto y dirección de obra, no a la inspección, que no actúa sobre el edificio, ya que solo puede recomendar acciones de reparación o rehabilitación, pero no las ejecuta.

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.”

De forma muy sucinta, de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo a la que se adecuan el resto de las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, podemos extraer dos conclusiones que conviene destacar:

1.- Resulta adecuado que la competencia técnica para la inspección se reconozca a quien tiene capacidad para la realización del proyecto de obra, puesto que el estado general de conservación del edificio al que se refiere la inspección técnica está debidamente relacionado con la capacitación para la realización del proyecto de obra que se inspecciona, ya que parece lógico considerar que el profesional al que se reconoce competencia para el proyecto de obra lo tenga para la inspección de la misma.

2.- Solamente un precepto con el preciso rango legal que apoyase las diferencias entre la actividad de edificación y de conservación, podría justificar que se otorgase competencia técnica para la inspección a otros profesionales distintos de los competentes para redactar y dirigir las edificaciones. Sin embargo, tal como pone der relieve el Tribunal Supremo, esta norma no se ha aprobado.

A este respecto, tal como hemos anteriormente reseñado, está pendiente de aprobación la Orden conjunta de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Fomento, que determinará las cualificaciones requeridas para suscribir los informes de evaluación de edificio, conforme a lo previsto en la disposición final primera del RD Legislativo 7/2015. Teniendo en cuenta que el artículo 30 del RD Legislativo abre la posibilidad de que otros técnicos, además de los arquitectos y arquitectos técnicos, puedan suscribir los informes de evaluación de los edificios, la mencionada posibilidad está abierta y ha sido también considerada por el Tribunal Supremo, y es perfectamente factible, pero para ello es necesario que la Orden mencionada así lo contemple.

Ahora bien, hasta tanto se apruebe la mencionada Orden, resulta de aplicación el artículo 30 del Decreto Legislativo 7/2015, que otorga competencia para suscribir el informe de evaluación de

los edificios a los titulados habilitados para la redacción de proyectos y para la dirección de las obras de edificación, conforme a lo previsto en la Ley de Ordenación de la Edificación.

IV LA RECOMENDACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA EN RELACION CON LA HABILITACION PARA LAS INSPECCIONES TECNICAS DE LOS EDIFICIOS.-

La Autoridad Vasca de la Competencia ha emitido una recomendación de fecha 8 de junio de 2016 en la que insta al Gobierno Vasco y a los Ayuntamientos a aceptar las inspecciones técnicas de los edificios residenciales realizadas por todos los profesionales capacitados para ello y, en concreto, las realizadas por ingenieros e ingenieros técnicos. La Autoridad Vasca de la Competencia considera que no se debe aplicar para las inspecciones técnicas los preceptos de la Ley de la Edificación, puesto que esta Ley está regulando la realización de proyectos y dirección de obra, mientras que las inspecciones técnicas se refieren a la conservación de un edificio ya construido.

Sin embargo, ya hemos expuesto con anterioridad, que el Tribunal Supremo ha entendido que resulta adecuado, al menos hasta tanto se apruebe la Orden conjunta ministerial a la que nos hemos referido, que quien resulta competente para redactar y dirigir sea el competente para inspeccionar. Por lo que la remisión a la Ley de Edificación para determinar la competencia técnica para la inspección, ha de entenderse fundada por la evidente relación entre la capacidad de intervenir en la edificación y la de calificar el estado general de su conservación.

A este respecto la aseveración que realiza la Autoridad Vasca de la Competencia en su informe: *“No se puede asumir que la misma titulación necesaria para llevar a cabo un proyecto de edificación o dirección de obra de un edificio (en función de su uso) lo sea también para llevar a cabo una inspección del edificio ya construido)”*, entra en abierta contradicción con la postura mantenida por los Tribunales de Justicia en las sentencias anteriormente citadas.

La Autoridad Vasca de la Competencia mantiene que existe una reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos para llevar a cabo las inspecciones técnicas de los edificios que carece de base legal y de justificación. Sin embargo, entendemos que dicha reserva legal no existe, puesto que, tal como hemos reseñado de forma reiterada, el artículo 30 del RD Legislativo 7/2015 establece la posibilidad de que mediante Orden se determinen las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como los

medios de acreditación. Es perfectamente posible que la citada Orden abra la posibilidad de que los ingenieros e ingenieros técnicos puedan suscribir los informes de evaluación de los edificios, pero para ello es necesario una habilitación normativa en este sentido (en palabras del Tribunal Supremo) *“que diese beligerancia a las razones de diferencia técnica entre la actividad de edificación y la de conservación”*

Por consiguiente, con la normativa actualmente vigente los habilitados para la suscripción de los informes de evaluación de los edificios son los arquitectos y arquitectos técnicos, pero esta limitación puede desaparecer desde el momento en que se apruebe un precepto con rango y competencia suficiente para poner fin a la mencionada limitación, puesto que el Tribunal Supremo ya ha anticipado tal posibilidad.

En definitiva, no parece ajustado a derecho, con la normativa actualmente vigente, y habida cuenta la interpretación que de la misma han hechos los Tribunales de Justicia, acceder a la recomendación de la Autoridad Vasca de la Competencia para que se admitan las inspecciones técnicas de los edificios residenciales realizadas por ingenieros e ingenieros técnicos industriales.

Este es mi informe, que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.