

D I C T A M E N

A requerimiento del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros
Técnicos Industriales y Peritos Industriales de España

Acerca del
Alcance de las atribuciones profesionales
de los Ingenieros Técnicos Industriales y de
los titulados de Grado en la rama industrial

Madrid, julio de 2.018

I
LAS ATRIBUCIONES DE LOS INGENIEROS TÉCNICOS
INDUSTRIALES EN GENERAL.-

1. Antecedentes normativos y jurisprudenciales. Las atribuciones de los Peritos Industriales.

1.1. La sucesión de regulaciones académicas de las carreras técnicas aconseja dedicar una atención inicial a las atribuciones de los Peritos Industriales.

Los Peritos Industriales, ya desde la creación de la carrera a mediados del siglo XIX, (Real Decreto-Ley de 4 de septiembre de 1.850, que les asignó inicialmente la denominación de Ingenieros de Segunda) tuvieron reconocida la facultad de proyectar aunque fuese dentro de ciertos límites más o menos acordes con el nivel o volumen de las industrias españolas en cada momento.

Así, prescindiendo de otros antecedentes más remotos, mediante Real Orden de 29 de agosto de 1.903 se disponía que “el título de Perito Industrial se considera oficialmente autorizado... para *firmar proyectos y realizarlos en obras particulares* cuya importancia no exija la intervención de un Ingeniero Industrial”.

La inconcreción de la Orden hizo que la misma fuera pronto completada o precisada por otra Real Orden de 22 de enero de 1.907, que fijó el límite de las industrias o instalaciones proyectables por Peritos Industriales en 25 H.P. de potencia.

La evolución de la industria y de las enseñanzas aconsejó la actualización de ese límite, que fue llevada a cabo por un Estatuto de Enseñanza Industrial, aprobado por Real Decreto-Ley de 31 de octubre de 1.924, cuyo *artículo 35* dispuso que “*los Peritos Industriales tendrán las facultades propias de los Ingenieros Industriales, limitadas a las industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas, cuya potencia instalada no exceda de 100 H.P., la tensión de 15.000 voltios y su personal técnico de 100 obreros o contramaestres*”.

Esta norma fue la que rigió durante muchos años las facultades o atribuciones profesionales de los Peritos Industriales, reconociéndose pacíficamente durante su vigencia, tanto por la práctica administrativa como por la jurisprudencia, la facultad de proyectar cualquier clase de industria o instalación comprendida dentro de los citados límites.

Aparte de la desactualización de esos límites como consecuencia del progresivo desarrollo de la industria española, la norma últimamente aludida sufrió en el plano jurídico dos vicisitudes: por una parte, como consecuencia de la revisión de la obra legislativa de la dictadura al advenimiento de la segunda República, fue degradada al rango de Decreto; pero, sobre todo, al regularse posteriormente por un

lado las enseñanzas de la carrera de Perito Industrial y, por otro, la en tiempos llamada Formación Profesional Industrial, *el Decreto-Ley de 1.924 quedó derogado en cuanto regulador de un sector docente, produciéndose la duda de si su artículo 35, norma de estricto contenido profesional y no docente, seguía en vigor o estaba también derogado, cuestión acerca de la cual, un brillante dictamen –como todos los suyos– emitido el 18 de enero de 1.952 por el Profesor Dr. Nicolás Pérez Serrano, justificaba y demostraba sobradamente la vigencia de dicho precepto.*

Ello no obstante, resolver definitivamente esas dudas, al mismo tiempo que actualizar los límites de 1.924, fueron los dos objetivos de un nuevo Decreto, el 2.236/1.967, de 19 de agosto, cuyo artículo único disponía lo siguiente:

“Los Peritos Industriales tendrán las facultades y atribuciones establecidas en el artículo 35 del Real Decreto de 31 de octubre de 1.924, si bien el límite de cien H.P., que allí se señala se eleva a doscientos cincuenta C.V., y hasta un tope máximo de cuarenta y cinco mil voltios para las líneas de distribución y subestaciones de energía eléctrica”.

Este Decreto fue impugnado en vía contencioso-administrativa (recursos números 7.011 y acumulados), ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, tanto por el Consejo Superior de Ingenieros Industriales como por un grupo de estos titulados. Aparte de ciertos supuestos vicios en el proceso de elaboración del Decreto, *se argumentaba básicamente en los recursos que el artículo 35 del Decreto-Ley de 1.924 estaba derogado, con lo que no podría asumirlo el*

Decreto de 1.967 y, por otra parte, que la ampliación de límites establecida en el Decreto era contraria a la disposición transitoria octava de la Ley de Enseñanzas Técnicas de 1.957, que, al mantener para los Peritos Industriales hasta su extinción sus facultades, tanto garantizaba éstas como las congelaba, con lo que la modificación de esas facultades sólo podría hacerse por Ley. La sentencia de 30 de noviembre de 1.973 acoge este último argumento y, en consecuencia, anula la ampliación de límites, pero, en cuanto al primero, declara en su considerando séptimo que “no es del todo exacto que el texto del Decreto dé por supuesta la vigencia del citado artículo 35, pues la referencia expresa que al mismo se hace puede tener el doble significado de darlo por vigente o de hacerlo revivir y cualquiera de las dos soluciones puede ser jurídicamente aceptada, incluso, con algún apoyo jurisprudencial ... (y) al tener esta Sala que definirse ... acepta expresamente ... la plena vigencia del citado precepto no sólo porque no ha sido objeto de una derogación singular sino también porque las funciones de los Peritos Industriales no han quedado posteriormente reguladas en disposición alguna con categoría de Ley o de Decreto y si la última norma que específicamente se ocupó de esta materia concreta fue el citado artículo 35, a él habrá que acudir ... preciso es aceptar también ... que el último párrafo del discutido artículo 35 reconoce a los Peritos Industriales, en concurrencia con los Ingenieros, la facultad de formular y firmar proyectos, dentro de los límites que el indicado precepto señala, y esto, con total independencia de los Planes de estudio que cada uno de los Peritos cursara”.

Así, pues, para esta trascendental sentencia, *la ampliación de los límites de las facultades de los Peritos Industriales había de hacerse por norma con rango de ley, por lo que se anula la ampliación dispuesta por el Decreto de 19 de agosto de 1.967; pero la Sala reconoce rotundamente que el artículo 35 del Decreto-Ley de 1.924, que seguía en vigor, reconoce a todos los Peritos Industriales, genéricamente, la facultad de formular y firmar proyectos en concurrencia con los Ingenieros Industriales y en cualquier ámbito industrial, dentro de los correspondientes límites cuantitativos*, cualesquiera que fuesen los Planes de estudios cursados.

El detenido examen de esta sentencia se debe a que en el marco de esta doctrina ha de interpretarse la *siguiente disposición dictada sobre las facultades de los Peritos Industriales: se trata del Real Decreto-Ley 37/1.977, de 13 de junio*, el cual, al anularse por insuficiencia de rango normativo la actualización de límites dispuesta por el Decreto de 19 de agosto de 1.967, lleva a cabo válidamente –por su carácter de norma con rango de ley formal- esa actualización, a cuyo efecto, dispone en su artículo 1º lo siguiente:

“1. Los Peritos Industriales tendrán idénticas facultades que los Ingenieros Industriales, incluso las de formular y firmar proyectos, limitadas a las industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia no exceda de 250 H.P., la tensión de 15.000 voltios y su plantilla de 100 personas, excluidos administrativos, subalternos y directivos.

2. El límite de tensión será de 66.000 voltios cuando las instalaciones se refieran a líneas de distribución y subestaciones de energía eléctrica”.

El tenor del Decreto-Ley, en el marco de los antecedentes legislativos y jurisprudenciales expuestos, permite claramente llegar, en aquel momento, a las siguientes conclusiones:

1ª. Hay un principio de identidad de facultades entre los Peritos Industriales y los Ingenieros Industriales, lo que, unido a lo establecido en las *disposiciones transitoria octava de la Ley de 1.957 y transitoria quinta del Texto Refundido de 1.967, supone el carácter genérico, extensivo a todos los sectores de la industria, de las facultades de los Peritos Industriales.*

2ª. Esas facultades incluyen las de *formular y firmar proyectos*, dentro de los límites cuantitativos fijados en el Decreto-Ley.

3ª. *Esas facultades son las que, luego, el artículo 2º.4 de la Ley 12/86 reconoce “además” a los Ingenieros Técnicos Industriales.*

1.2. Conviene insistir en que las expuestas facultades de los Peritos Industriales eran y son de carácter genérico, es decir, no limitadas, según los casos, al campo de la mecánica, al de la electricidad, al de la química industrial o al textil, sino *extensivas a todos los sectores de la industria.*

En primer lugar, absolutamente todas y cada una de las disposiciones relativas a atribuciones de los Peritos Industriales hasta llegar al Real Decreto-Ley 37/1.977, de 13 de junio, están referidas

genéricamente a los Peritos Industriales en general, sin alusión ninguna a especialidad de ninguna clase y, además, por la vía de identificación con las facultades de los Ingenieros Industriales, también en general y también sin alusión a especialidad ninguna.

En segundo lugar, así se desprende claramente de la disposición transitoria octava de la Ley de Enseñanzas Técnicas de 1.957 y de su reproducción en la quinta del Texto Refundido de 21 de marzo de 1.968, de las que, en el fondo, el Real Decreto-Ley 37/1.977 no viene a suponer más que –en acatamiento a la sentencia de 30 de noviembre de 1.973- la actualización de los límites cuantitativos fijados en las disposiciones anteriores asumidas por dichas transitorias. En efecto, ya es suficientemente significativo el hecho de que en las citadas disposiciones transitorias se contenga un párrafo general para las restantes titulaciones de Peritos, Facultativos y Ayudantes y uno específico y particular para los *Peritos Industriales, reconecedor de la conservación por éstos de la plenitud de derechos que les reconocía la legislación vigente y de su denominación genérica* –aspecto este último de indudable valor aunque pudiera considerarse no decisivo por sí solo- y todo ello hasta su extinción, insistiendo además ese párrafo específico en “la especial circunstancia que concurre en los actuales Peritos Industriales en cuanto a sus atribuciones se refiere”, especial circunstancia consistente (y ello se demuestra con los términos de la Real Orden de 29 de agosto de 1.903 y del artículo 35 del Real Decreto-Ley de 31 de octubre de 1.924) en el carácter genérico de las atribuciones y de los títulos de los Peritos Industriales, carácter que, valga la insistencia, conservan dichos profesionales hasta su extinción con arreglo a las disposiciones referidas y

que no resulta alterado ni por el Real Decreto-Ley de 1.977 (modificador simplemente de los límites cuantitativos) ni tampoco, tal como más arriba se ha demostrado, por la Ley 12/1.986.

Y es que, en realidad, en la legislación relativa a los Peritos Industriales y sus enseñanzas, anterior a la Ley 2/1.964, *no existían especialidades en sentido académico ni profesional ni en el sentido de dicha Ley 2/1.964 y disposiciones posteriores en el ámbito educativo sino que las enseñanzas y los títulos eran genéricamente de Perito Industrial* sin perjuicio de que en los planes de estudios se contemplaran meras intensificaciones o especializaciones, pero no especialidades. De ahí que el título fuera siempre genéricamente de Perito Industrial y el mismo carácter genérico tuvieran las atribuciones de estos titulados. Sin necesidad de cita de concretas sentencias del Tribunal Supremo, lo cierto es que ninguno de los antiguos pronunciamientos de dicho Tribunal relativos a las atribuciones de los Peritos Industriales se cuestiona en absoluto cuál fuera la intensificación o especialización de cada Perito Industrial por la sencilla razón de que todos estos titulados eran y son sin más Peritos Industriales, con el consiguiente carácter genérico tanto de su titulación como de sus atribuciones.

1.3.- En el marco de la doctrina jurisprudencial condicionante de la competencia profesional en función de la capacitación académica de los profesionales titulados, un obligado examen del contenido de los planes de estudios de los Peritos Industriales demuestra sobradamente dicha capacitación de carácter genérico.

En efecto, los citados planes de estudios fueron aprobados mediante Órdenes Ministeriales de 22 de agosto de 1.942, 16 de agosto de 1.948 y 24 de agosto de 1.949, publicándose, en concreto, los cuestionarios oficiales correspondientes a los cursos de intensificación o de especialización en los Boletines Oficiales del Estado correspondientes a los días 20 de abril, 11 de agosto y 29 de noviembre de 1.943 y (modificación del cuestionario de ampliación de matemáticas y sus prácticas) en el de 25 de septiembre de 1.950. En función de todo ello, la carrera se estructuraba en dos cursos comunes y tres de intensificación o especialización. En el primero de los cursos comunes, las materias a cursar, aparte de idioma y religión, eran Complemento de Matemáticas, Geometría Descriptiva y Sistemas de Proyección, Física, Química, Dibujo de Croquización y Talleres; en el segundo curso común, las materias consistían en los correspondientes segundos cursos de Complementos de Matemáticas, Física, Química, Dibujo y Talleres. En consonancia con la idea del carácter genérico del título y de las funciones profesionales, durante los tres cursos siguientes, de intensificación o especialización, en cada una de estas intensificaciones se incluían materias propias de las otras, a los efectos de asegurar la *formación general* a toda la industria; así, en la especialización mecánica, se estudiaban las siguientes materias: en el tercer curso, Ampliación de Matemáticas y sus Prácticas, Topografía y sus Prácticas, Termotecnia y sus Prácticas, Dibujo Industrial, Mecánica en General y sus Prácticas, Conocimiento de Materiales Industriales y Talleres Mecánicos. En el cuarto curso de dicha especialización, las materias a cursar eran **Construcción**, Derecho Industrial y del Trabajo, Elementos de Hidráulica y Máquinas Hidráulicas, Dibujo Industrial, Electricidad Industrial, Mecánica Aplicada y sus Prácticas y Talleres

Mecánicos. El quinto curso de esta especialización comprendía las materias de Higiene Industrial y Prevención de Accidentes, Contabilidad y Organización de Talleres, Economía Política, Elementos de Termodinámica y Motores Térmicos, *Dibujo y Oficina Técnica*, Mecanismos, Máquinas Herramientas y sus Prácticas y Talleres Mecánicos.

La intensificación o especialización eléctrica comprendía, en el tercer curso, las siguientes materias: Ampliación de Matemáticas y sus Prácticas, *Topografía y sus Prácticas*, Termotecnia y sus Prácticas, *Dibujo* Industrial, Magnetismo, Electricidad y sus Prácticas, Conocimientos de *Materiales* empleados en la Industria Eléctrica, Talleres Mecánicos y Talleres de Electricidad. En el cuarto curso, comprendía esta especialización las materias de *Construcción*, Derecho Industrial y del Trabajo, Elementos de Hidráulica y Máquinas Hidráulicas, *Dibujo* Industrial, Mecánica Industrial y sus Prácticas, Electrotecnia General y Talleres de Electricidad. El quinto curso de esta especialización comprendía las materias de Higiene Industrial y Prevención de Accidentes, Contabilidad y Organización de Talleres, Economía Política, Elementos de Termodinámica y Motores Térmicos, *Dibujo y Oficina Técnica*, Electrotecnia Especial y Talleres de Electricidad.

La especialización o intensificación de química industrial comprendía, en el tercer curso, las materias de Ampliación de Matemáticas y sus Prácticas, *Topografía y sus Prácticas*, Termotecnia y sus Prácticas, *Dibujo* Industrial, Ampliación de Química y sus Prácticas, Tecnología Química y sus Prácticas. El cuarto curso comprendía las

materias de **Construcción**, Derecho Industrial y del Trabajo, Dibujo Industrial, Mecánica Industrial y sus Prácticas, Electricidad Industrial y sus Prácticas, Análisis Químicos y sus Prácticas e Industrias de Química Inorgánica y sus Prácticas. El quinto curso de esta especialización comprendía las materias de Higiene Industrial y Prevención de Accidentes, Contabilidad y Organización de Talleres, Economía Política, Conocimiento de Metalurgia, Siderurgia y sus Prácticas, Electroquímica, Electrometalurgia y sus Prácticas, Industrias de Químicas Orgánica y sus Prácticas.

La especialización o intensificación textil comprendía, en el tercer curso, Ampliación de Matemáticas y sus Prácticas, **Topografía y sus Prácticas**, Termotecnia y sus Prácticas, Dibujo Industrial, **Mecánica Industrial**, Tecnología Textil, Teoría de Tejidos y sus Prácticas, Hilatura y sus Prácticas. El cuarto curso comprendía las materias de **Construcción**, Derecho Industrial y del Trabajo, **Dibujo Industrial**, Electricidad Industrial, Elementos de Química Aplicada a la Industria Textil y sus Prácticas, Tisaje y sus Prácticas, Hilatura y sus Prácticas. El quinto curso comprendía Higiene Industrial y Prevención de Accidentes, Contabilidad y Organización de Talleres, Economía Política, **Dibujo Artístico** y de Tejido, Elementos de Tintorería y sus Prácticas, Estampados y Aprestos, Tisaje y sus Prácticas, Análisis de Tejidos y Cálculos de Fabricación y Tejidos de Géneros de Punto y sus Prácticas.

La carrera concluía en todo caso con la superación de una reválida y la presentación de un proyecto fin de carrera que, igualmente, había de merecer la correspondiente aprobación académica.

La exposición realizada demuestra que, a pesar de la especialización o intensificación, la formación académica de los Peritos Industriales tenía un carácter general, dado que, aparte de los cursos comunes, *en todas las especializaciones o intensificaciones se cursaban obligatoriamente las siguientes materias: Ampliación de Matemáticas y sus Prácticas; Topografía y sus Prácticas; Termotecnia y sus Prácticas; Construcción; Derecho Industrial y del Trabajo; Dibujo Industrial; Higiene Industrial y Prevención de Accidentes; Contabilidad y Organización de Talleres y Economía Política.*

Por otra parte, existían una serie de materias, en la especialización o intensificación, comunes a varias de éstas; así, eran comunes a las especializaciones mecánica y eléctrica las materias de Elementos de Hidráulica y Máquinas Hidráulicas; Elementos de Termodinámica y Motores Térmicos y *Dibujo y Oficina Técnica*. Era común a las especializaciones de Mecánica, Química y Textil la materia de Electricidad Industrial. Era común a las especializaciones Eléctrica, Química y Textil la materia de Mecánica Industrial y sus Prácticas. Además, la especialidad eléctrica incluía la materia de Taller Mecánico.

Todo ello demuestra sobradamente que, a pesar de la existencia de esas especializaciones o intensificaciones, el Perito Industrial tenía no solamente esa denominación genérica sino una formación generalizada a todos los campos de la industria, que justificaba plenamente el carácter también genérico o general de sus atribuciones, extensivas a la construcción.

2.- Orígenes jurisprudenciales de la Ley 12/1.986, alcance de la plenitud de atribuciones en la especialidad reconocida a los Ingenieros Técnicos y significado del artículo 2º.4 de dicha Ley.-

2.1.- La Ley 12/1.986, de 1 de abril, contiene en su preámbulo dos párrafos claramente expresivos del significado de la Ley y del alcance de las atribuciones que en ella se reconocen a los Ingenieros Técnicos.

El primero de ellos es el que, tras aludir a los Decretos que en su momento aprobó el Gobierno en esta materia en cumplimiento de la Ley 2/1.964, de 2 de abril, (se refiere a los Decretos de 13 de agosto de 1.971 sobre atribuciones de las distintas Ingenierías Técnicas) declara lo siguiente:

*“A través de la expresada normativa vinieron a introducirse una serie de restricciones y limitaciones en el ejercicio profesional de dichos titulados que se han ido modificando y corrigiendo por el Tribunal Supremo, **sentándose como cuerpo de doctrina jurisprudencial el criterio de que las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos serán plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia titulación y sin que, por tanto, puedan válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros Técnicos universitarios.**”*

El otro párrafo esclarecedor en este campo, es el cuarto del preámbulo, en el que se declara:

“El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino el ***reconocimiento de las que les son propias, su consolidación y la potenciación de su ejercicio independiente, sin restricciones artificiosas o injustificadas*** y sin que con ello se introduzcan interferencias en el campo de las atribuciones que puedan ser propias de otros Técnicos titulados y en el caso de la edificación de los Arquitectos.”

Ello obliga a examinar detenidamente la doctrina jurisprudencial sentada en las distintas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en los años 70 en los varios recursos contencioso-administrativos interpuestos contra algunos de los Decretos de 13 de agosto de 1.971, si bien no está de más recordar que la Ley 2/1.964, de 29 de abril, en el párrafo final de su artículo 3º sentó el principio de ***“pleno y libre ejercicio profesional” de los Ingenieros Técnicos***, principio que se acoge luego en el artículo 15 del Decreto de 21 de marzo de 1.968, Texto Refundido de la citada Ley y de la de Enseñanzas Técnicas de 1.957.

Así, la ***sentencia de 23 de septiembre de 1.975***, de la entonces Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, declara en su considerando 3º:

“Plenitud en la actuación profesional no puede significar otra cosa que el actuar ***tiene un significado de totalidad o integridad*** que aparece minorado si no se dispone de capacidad independiente para proyectar.”

Y en el 4º considerando la misma sentencia añade:

“Los *Ingenieros Técnicos* en la legislación vigente están concebidos como *profesionales independientes*, superando la anterior concepción de Perito o Ayudante, al ofrecérseles una formación docente que les habilita para el *pleno ejercicio de una técnica o especialidad concreta por lo que los únicos límites objetivos en relación al ejercicio profesional de cada actividad serán los marcados por la técnica concreta de su titulación* ... y es patente que dentro de las facultades de todo técnico la más fundamental es la de firmar y proyectar.”

Por fin, el 6º considerando de la misma sentencia concluye de la manera más rotunda:

“La adecuación entre la formación docente y el ámbito profesional o actuación que se atribuye en base del *principio informante de la actual reordenación de las enseñanzas técnicas que no es precisamente el de la limitación o en su caso subordinación del Ingeniero Técnico al Superior, sino el de especialización que comporta*, dentro del marco de una técnica concreta, *independencia y responsabilidad (artículo 3º de la Ley de 29 de abril de 1.964), sin existir precepto legal alguno que imponga techo a tal actividad otorgada a los Ingenieros Técnicos.*”

El mismo sentido que esta sentencia tiene la del *Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1.974*, que, a propósito de las atribuciones de los *Ingenieros Técnicos Industriales*, insiste en que “*es manifiesto que dentro de las facultades de todo técnico la más fundamental es la de firmar y proyectar.*”

Esta doctrina se perfila y sistematiza definitivamente en la *sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1.976, cuyo 2º considerando* es sumamente esclarecedor:

“La normativa vigente en la materia (en especial el artículo 4º del Texto Refundido de la Ley de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas de 21 de marzo de 1.968 y el artículo 4º del Decreto de 14 de agosto de 1.965, sobre denominación y facultades de los nuevos técnicos de grado medio, en la redacción que le fue dada por Decreto de 16 de junio de 1.966) ***quiso que los Ingenieros de Grado Medio no fueran en lo sucesivo meros ayudantes de los Ingenieros Superiores*** sin iniciativa de concebir o proyectar, por lo que si ***la Ley expresamente dispone que estos técnicos tengan el pleno y libre ejercicio profesional en una técnica concreta, no cabe marginar la facultad de proyectar en el campo propio de su respectiva especialidad; siendo reiterado el criterio en la sentencia de esta Sala de 23 de septiembre de 1.975, si bien al plantearse, como es ineludible, los límites que en cuanto a la facultad de proyectar por los Ingenieros Técnicos hayan de establecerse, señala que serán los marcados por la técnica concreta de su titulación.***”

En consecuencia, aquella doctrina jurisprudencial anterior a la Ley 12/1.986 puede ser resumida en los siguientes términos:

1º. Es ***esencial a todo técnico y, por tanto, al Ingeniero Técnico Industrial, la facultad de firmar y proyectar.***

2º. ***No existe precepto legal alguno que imponga techo a esa facultad de proyectar.***

3°. La legislación se basa no en el principio de limitación sino en el de especialización, por lo que el único límite objetivo admisible es el de la técnica concreta de la titulación de cada Ingeniero Técnico, esto es, el ámbito objetivo de la especialidad respectivamente cursada, conforme a la Ley de 29 de abril de 1.964.

Sin embargo, algunas sentencias, a partir de una dictada el 17 de diciembre de 1.997 por la Sección Cuarta de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, más alguna otra, hasta, finalmente, la dictada el 12 de diciembre de 2.000 por la Sección Tercera de la misma Sala, vinieron a **limitar cuantitativamente las atribuciones profesionales de los Ingenieros Técnicos** por entender que **“la Ley de 4 de abril de 1.986 se dicta con la finalidad explícita de regular las atribuciones competenciales de unos y otros profesionales, con expresa derogación de toda disposición de idéntico o inferior rango que se le oponga... que la real finalidad del artículo 2.4 –cualquiera que fuera el sentido de la normativa antes vigente- no es otra que la de equiparar las atribuciones de los nuevos Ingenieros Técnicos a las de los antiguos Peritos, y viceversa”**

2.2.- Ante la situación últimamente expuesta, el mismo Consejo General para el que se emite el presente Dictamen requirió a este mismo Letrado que dictaminara acerca de **“si la doctrina jurisprudencial recogida (en las aludidas sentencias dictadas entre diciembre de 2.007 y diciembre de 2.010) es susceptible de crítica jurídica, de forma tal que pudiese abrirse la posibilidad de un cambio de criterio jurisprudencial.”**

El correspondiente Dictamen se emitió por este Letrado el 22 de enero de 2.001 y en el mismo, previa la correspondiente fundamentación jurídica, se alcanzaban las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- El criterio jurisprudencial fijado en relación con cualesquiera materias es susceptible de revisión o modificación por el Tribunal Supremo, siempre que, evitando incurrir en arbitrariedad, la sentencia o resolución que fije un nuevo criterio contenga la adecuada justificación objetiva y motivación.

SEGUNDA.- La Ley 12/1.986, de 1 de abril, no regula las atribuciones profesionales de los Peritos Industriales ni deroga el Real Decreto-Ley 37/1.977, de 13 de junio, regulador de las mismas, de forma que los Peritos Industriales, en cuanto tales, siguen teniendo las atribuciones profesionales reconocidas en dicho Real Decreto-Ley.

TERCERA.- El párrafo segundo del artículo 2º.4 de la Ley 12/1.986 no altera las atribuciones de los Peritos Industriales en cuanto tales, sino que otorga las reguladas en dicha Ley a los Ingenieros Técnicos, a quienes hayan accedido o accedan a dicho título de Ingeniero Técnico Industrial en virtud de las correspondientes disposiciones, sin haber cursado específicamente los estudios regulados en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1.983.

CUARTA.- En función de todo lo anterior, no resulta justificada la tesis de la sentencia de 17 de diciembre de 1.997, en el sentido de que el significado del artículo 2º.4 de la Ley 12/1.986 consista en reconocer a los Peritos Industriales las atribuciones de los Ingenieros Técnicos Industriales y viceversa.

QUINTA.- Las atribuciones de los Peritos Industriales han sido siempre de carácter genérico, esto es, extensivas a todos los campos y aspectos de la industria, estando dotados dichos profesionales de la formación académica exigible a tal fin y

consistiendo dichas atribuciones, incluida la de formular y firmar proyectos, en las mismas facultades reconocidas a los Ingenieros Industriales, dentro de ciertos límites que, en la actualidad, son los fijados en el Real Decreto-Ley 37/1.977, de 13 de junio.

SEXTA.- La plenitud de atribuciones reconocida en el artículo 1º y desarrollada en el 2º.1 de la Ley 12/1.986, debe entenderse referida, en cuanto ámbito o alcance objetivo de la misma, a cada una de las concretas especialidades Mecánica, Eléctrica, Química Industrial y Textil, respectivamente poseídas por cada titulado y definidas, relacionadas o enumeradas en el Decreto 148/1.969 así como, por su posterior creación, a la de Electrónica Industrial, creada por el Real Decreto 1.403/1.992, de 20 de noviembre, pero no al conjunto de la rama industrial de la Ingeniería.

SÉPTIMA.- Dentro de ese límite objetivo, debe entenderse que la plenitud de atribuciones de los Ingenieros Técnicos Industriales o, como con carácter equivalente o sinónimo señala el artículo 2º.1.a) de la Ley 12/86, dentro de la técnica propia de su titulación, supone la inexistencia de techo o límite cuantitativo de dichas atribuciones, en ese ámbito concreto.

OCTAVA.- Los Ingenieros Técnicos Industriales, conforme a la Ley 12/1.986, están legalmente habilitados para formular sin limitación cuantitativa proyectos de naves y construcciones industriales en el campo de su respectiva especialidad y en el campo de las otras especialidades de la Ingeniería Técnica Industrial, en este último caso dentro de los límites que el Real Decreto-Ley 37/1.977 fija para los Peritos Industriales.

NOVENA.- La Ley de Ordenación de la Edificación no altera la facultad de los Ingenieros Técnicos Industriales de formular proyectos de construcciones o edificaciones en la forma vista anteriormente, salvo que se trate de las comprendidas en el grupo a) del artículo 2º.1 de dicha Ley, pudiendo, no obstante, formular proyectos de las

instalaciones de toda clase de edificaciones, cualquiera que sea el grupo en el que estén incluidas.

DÉCIMA.- La citada Ley no altera las competencias de los Ingenieros Técnicos Industriales para formular proyectos de adaptación de locales a los efectos del ejercicio de actividades, cualquiera que sea el uso o destino de los edificios de los que formen parte dichos locales, si bien, en el caso de tratarse de edificios comprendidos en el grupo a) del artículo 2º.1 de dicha Ley, el alcance de las obras de adaptación no podrá ser tal que las mismas estén comprendidas en alguno de los supuestos contemplados en las distintas letras del artículo 2º.2 de la repetida Ley.”

*2.3.- La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante su sentencia de 9 de julio de 2.002 acogió de modo prácticamente íntegro las conclusiones y fundamentación jurídica del aludido Dictamen y no sólo resolvió estimatoriamente el recurso del caso sino que, consciente del criterio que habían ido acuñando las citadas sentencias dictadas entre 1.997 y 2.000, lo hizo fijando nueva doctrina, que, posteriormente, no ha sido rectificada, salvo lo que más adelante se expone en relación con la doctrina jurisprudencial contraria al *monopolio competencial* entre las distintas profesiones técnicas.*

En efecto, la sentencia de 9 de julio de 2.002, a partir de su fundamento jurídico tercero, declara:

“TERCERO.- *Lo que viene a suscitar el motivo de casación es si la nueva ordenación de las enseñanzas técnicas que culmina en la Ley 12/1986, de 1 de abril, ha significado una*

limitación de las atribuciones que tradicionalmente tenían reconocidas los antiguos Peritos Industriales.

Y esa cuestión, planteada de otra manera, la duda que encierra es la siguiente: si esa nueva ordenación supone una regulación completa de las atribuciones de las titulaciones técnicas de grado medio que haya derogado y dejado sin efecto toda la regulación anteriormente existente, y de manera tal que las atribuciones de esos titulados de técnicos de grado medio sean únicamente las que, referidas a la respectiva especialidad, aparecen en la Ley 12/1986.

La búsqueda de una respuesta a esos interrogantes que acaban de apuntarse hace inevitable analizar la evolución normativa que ha existido en esta materia, y al respecto son de resaltar las fases o etapas que se indican a continuación.

1. *La normativa tradicional o anterior a 1957:*

En ella se les reconocían de manera genérica las facultades propias de los Ingenieros industriales (superiores), estableciéndose solo límites «cuantitativos» en razón de la potencia, tensión y personal existente en la Industria de que se trate, y sin que dicha normativa estableciese límites «cualitativos» en razón de poseer una especialidad.

Así ocurrió en art. 35 del Real Decreto de 31 de octubre de 1924, por el que se aprobó el Estatuto de Enseñanza Industrial, que establecía:

«El título de Perito industrial otorgará a sus poseedores el derecho exclusivo a actuar como ayudantes facultativos oficiales de los Ingenieros industriales, quienes podrán delegar en aquéllos sus facultades inspectoras y directivas.

Los Peritos industriales tendrán, además, las facultades propias de los Ingenieros Industriales, limitadas a las industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia instalada no exceda de 100 HP, la tensión de

15.000 voltios y su personal técnico de 100 obreros o Contramaestres (...)».

La misma solución siguió después el Decreto 2236/1967, de 19 de agosto, que ratificó el RD de 1924 pero elevó los límites cuantitativos de potencia y tensión (hasta 250 HP y 45.000 voltios).

Y también el Real Decreto-ley 37/1977, de 13 de junio, cuyo artículo 1 dispuso:

«1. Los Peritos industriales tendrán idénticas facultades que los Ingenieros Industriales, incluso las de formular y firmar proyectos, limitadas a las industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia no exceda de 250 HP, la tensión 15.000 voltios y su plantilla de 100 personas, excluidos administrativos, subalternos y directivos.

2. El límite de tensión será de 66.000 voltios cuando las instalaciones se refieran a líneas de distribución y subestaciones de energía eléctrica».

Y debe resaltarse, por ser un dato de gran interés para lo que aquí se discute, que estas dos normas de 1967 y 1977 fueron dictadas estando ya en vigor la Ley de 1957 a la que seguidamente se hace referencia.

2.- La nueva normativa reguladora de las enseñanzas técnicas a partir de 1957 y hasta 1986:

La Ley de 20 de julio de 1957, que estableció una nueva organización de las Enseñanzas Técnicas y diferenció entre Enseñanzas de Grado Superior y Medio, realizó una nueva configuración del título de Perito, caracterizada por su especialización, que quedó reflejada en su art. 4.3:

«3. El título de Aparejador de Obras o de Perito corresponde a una formación especializada, de carácter eminentemente práctico, y faculta a sus poseedores para el ejercicio de una técnica concreta (...)».

Pero respetó a los antiguos Peritos Industriales la citada denominación genérica y sus atribuciones tradicionales, ya que su disposición transitoria 8ª declaró:

Los actuales (...) Peritos Agrícolas Topógrafos seguirán teniendo asimismo la plenitud de derechos y deberes que les reconoce la legislación vigente, así como los que la presente Ley o posteriores disposiciones otorguen a los Aparejadores de Obras o Peritos (...).

Asimismo los Peritos industriales conservarán la plenitud de derechos que les reconoce la legislación vigente y la citada denominación genérica, que mantendrán hasta su extinción (...).

La posterior Ley 2/1964, de 29 de abril, de Reordenación de Enseñanzas Técnicas, que continuó la reforma iniciada por la de 1957, en su disposición final 2ª estableció:

Los Títulos de grado medio cuyas enseñanza se regulan en la presente Ley serán de Arquitecto o de Ingeniero, en la especialidad técnica que hayan cursado. El Gobierno (...) determinará las distintas denominaciones de los Arquitectos e Ingenieros superiores y de grado medio, así como las facultades de estos últimos y los requisitos que deberán cumplir los actuales técnicos de grado medio para utilizar los nuevos títulos.

El Decreto 636/1968, de 21 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de 1964 y los preceptos subsistentes de las anteriores, en su art. 4 dispuso que (...) el Estado conferirá los siguientes títulos.

2. Enseñanzas de Grado Medio: (...) De Ingeniero Técnico con la obligada adición de la especialidad correspondiente.

Pero en su disposición transitoria quinta respetó a los antiguos Peritos Industriales la plenitud de derechos que les reconocía la legislación anterior a 1957, ya que estableció:

«Asimismo, los Peritos Industriales conservarán la plenitud de derechos que les reconoció la legislación anterior a la Ley de 20 de julio de 1957 y la denominación genérica que mantendrán hasta su extinción (...).».

3.- La Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos:

Su artículo 1 reconoce a los Ingenieros Técnicos la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica; y en cuanto a las especialidades remite a las que se enumeran en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero.

El artículo 2.1 a) les permite la redacción y firma de proyectos «siempre que queden comprendidos (...) en la técnica propia de cada titulación».

Y el artículo 2.4, dice:

«Además de lo dispuesto en los tres primeros apartados de este artículo, los Arquitectos e Ingenieros Técnicos tendrán igualmente aquellos otros derechos y atribuciones reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente, así como las que sus disposiciones reguladoras reconocían a los antiguos Peritos, Aparejadores, Facultativos y Ayudantes de Ingenieros.

Las atribuciones que en la presente Ley se reconocen a Los Arquitectos e Ingenieros Técnicos corresponderán también a los antiguos Peritos, Aparejadores, Facultativos y Ayudantes de Ingenieros, siempre que accedan a la especialidad correspondiente de la arquitectura o ingeniería técnica conforme a lo dispuesto en la normativa que regula la utilización de las nuevas titulaciones».

CUARTO.- *La evolución normativa que ha sido expuesta pone de manifiesto que hubo un sistema inicial o tradicional,*

caracterizado por configurar al Perito industrial con un ámbito genérico de atribuciones, sin limitaciones cualitativas o de especialidad pero sí sometido a límites cuantitativos.

También revela que desde ese sistema inicial se ha pasado a una nueva ordenación, que arranca en 1957 y culmina en 1986, en la que los titulados técnicos de grado medio cambian de denominación (en lugar de Peritos son llamados Ingenieros técnicos), son organizados según especialidades y, dentro de cada una de éstas, les es reconocida la plenitud de atribuciones y facultades profesionales.

Y evidencia igualmente estas cuatro cosas:

a) Esa nueva ordenación se llevó a cabo principalmente a través de las Leyes de 1957 y 1964 y terminó plasmándose en el texto refundido de 1968.

b) Tanto la Ley de 1957 como el texto refundido de 1968 respetaron a los antiguos Peritos industriales, además de esa denominación genérica, la «plenitud de derechos» que les venía reconociendo la legislación anterior a 1957; es decir, ese ámbito genérico de atribuciones sin límites cualitativos de especialidad y sólo con los límites cuantitativos que se han venido señalando.

c) Después del inicio de la vigencia de la Ley de 1957 y del texto refundido de 1968 fue dictado el RDley 37/1977, que vino a confirmar para los Peritos industriales ese sistema tradicional de atribuciones genéricas solo cuantitativamente limitadas.

d) La Ley 12/1986 tuvo como objeto la regulación de las atribuciones profesionales de los nuevos titulados técnicos de grado medio denominados Arquitectos e Ingenieros técnicos, y definió cual era el ámbito de esas atribuciones profesionales de los nuevos titulados «dentro de su respectiva especialidad»; y no se contiene en ella ninguna norma derogatoria de la regulación anterior directamente referida a los Peritos Industriales.

QUINTO.- *Lo que antecede hace aconsejable dar una respuesta afirmativa a esa cuestión de si los antiguos Peritos Industriales conservan su sistema tradicional de atribuciones genéricas hasta unos límites cuantitativos, y, consiguientemente, acoger la interpretación preconizada en el recurso de casación para el art. 2.4 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, consistente en que el reconocimiento que este precepto hace en favor de los Ingenieros técnicos de las atribuciones de los antiguos Peritos ha de ser referido a aquel sistema tradicional.*

Lo cual supone dar la razón a los recurrentes de casación en que, junto al nuevo sistema de plenitud de facultades dentro de cada especialidad, subsisten las antiguas facultades genéricas con límites cuantitativos.

Y abundando en las razones que justifican esta conclusión que acaba de sentarse, conviene insistir en que la Ley de 12/1986 no deroga el RDley de 1977 ni aborda la regulación de los antiguos Peritos, pues, como ya se dijo, su objeto son las atribuciones profesionales de los nuevos Ingenieros técnicos; por lo cual, la interpretación de sus preceptos, incluido su art. 2.4, deberá procurar conciliar la nueva ordenación con la subsistencia de las atribuciones genéricas, hasta unos límites cuantitativos, que a los antiguos Peritos industriales reconoció ese RDley de 1977.

Siendo de añadir, asimismo, que hay antiguos Peritos que no habrán accedido a la especialidad conforme a la normativa de la nueva Ley de 1986 y no podrán ser equiparados a los nuevos Ingenieros Técnicos, por lo cual, su subsistencia profesional sólo podrá tener lugar reconociendo que continúa el antiguo sistema de atribuciones genéricas dentro de límites cuantitativos.

SEXTO.- *Hay que hacer constar que una serie de pronunciamientos anteriores de la Sección Quinta de esta Sala Tercera siguió una solución diferente de la que aquí es asumida, y que una muestra de ellos es la sentencia de 23 de*

octubre de 2000, dictada en el recurso 5860/1995, que, a su vez, menciona otras varias anteriores que siguieron la misma doctrina.

Y tras lo anterior procede declarar lo siguiente:

–a) Esa anterior línea jurisprudencial estuvo apegada principalmente al texto de la Ley 12/1986, y tuvo su explicación en la razonable interpretación de que esa nueva norma constituía la total regulación de las atribuciones profesionales de todos los titulados técnicos de grado medio. La amplitud de su cláusula derogatoria, sin incluir específicas salvedades a ella, era una importante razón para apoyar esa interpretación.

–b) La ponderación de la evolución normativa que ha quedado expuesta demuestra que las fuentes normativas a tener en cuenta en la materia aquí analizada no pueden quedar limitadas a la Ley 12/1986, y que la interpretación de sus propios preceptos tampoco puede prescindir de esos antecedentes históricos ni de otras regulaciones, referidas a los antiguos Peritos, que no han sido directamente derogadas.

–c) Existen razones, pues, que hacen aconsejable abandonar y modificar esa anterior línea jurisprudencial”.

3.- La conclusión que se alcanza tras la exposición anterior es la consistente en que, en función de la ***doctrina jurisprudencial a fecha 9 de julio de 2002***, las atribuciones profesionales de los Ingenieros Técnicos Industriales consisten en la ***plenitud, sin límite cuantitativo alguno, en el campo de la respectiva especialidad; y, en el campo de cualquiera de las especialidades, atribuciones plenas, incluidas las de formular y firmar proyectos y dirigir obras e instalaciones, con las limitaciones***

cuantitativas previstas para los Peritos Industriales en el Real Decreto-Ley 37/1977.

Sin embargo, como se va a demostrar a continuación, conforme a la ulterior doctrina jurisprudencial, unida a la normativa europea y española posterior a 2002, esas limitaciones cuantitativas fuera de la especialidad académica respectivamente cursada han resultado eliminadas.

II

GENERALIZACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES

1.- Ya desde el año 2004 (9 de febrero), el Informe de la Comisión Europea sobre competencia de los servicios profesionales fue marcando el camino por el que en los años sucesivos iba a discurrir la normativa europea en la materia.

Así, dentro de ese marco se sitúa en alguna medida la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Y, más resueltamente aún, la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Aparte de la transposición de la primera de las Directivas citadas por el Real Decreto de 2008 ya aludido en el presente Dictamen, la transposición de la segunda se realiza mediante la Ley 17/2009, de 23 de

noviembre, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio y a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009.

En lo que afecta al presente Dictamen, la consecuencia esencial es la consagración del principio de libertad de acceso a las actividades profesionales, sin que se admita el establecimiento de “*requisitos*” más que “*por razones imperiosas de interés general*”.

2.- La doctrina jurisprudencial se ha hecho plenamente eco de esos principios, reafirmando el criterio ya antes apuntado, contrario a los monopolios competenciales de las profesiones técnicas.

2.1.- En efecto, ya en sentencias de 15 de enero de 1997, 15 de noviembre de 1999 y 31 de octubre y 3 de noviembre de 2000, se había declarado que “la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos. Debe considerarse ya resuelta a la vista de nuestras decisiones jurisprudenciales la cuestión relativa al planteamiento por así decirlo vertical de las competencias de los Ingenieros Superiores y los Ingenieros Técnicos ... *en cuanto al planteamiento que según la misma terminología podría llamarse horizontal, es decir, las cuestiones competencias entre unas profesiones y otras prescindiendo de que las titulaciones sean superiores o de grado medio, lo cierto es ... que por principio no se pueden reservar ámbitos excluyentes a una profesión ...*”.

2.2.- De esa doctrina se ha hecho eco la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en distintas ocasiones.

Así, en relación con las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios, ya en sendas sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la primera de ellas, en el recurso de casación de interés de ley 53/2002 (Ingenieros Industriales) y la segunda, en el recurso de casación 3037/2001 (Ingenieros Técnicos Industriales), sin distinción alguna entre unos y otros titulados, se reconoció a ambos la facultad de formular los proyectos y dirigir su ejecución, en relación con esa materia de telecomunicaciones.

Y, ante el hecho de haberse dictado con posterioridad un nuevo Reglamento relativo a las citadas infraestructuras, reservando de nuevo la competencia profesional para formular los proyectos y dirigir su ejecución, en la misma materia de telecomunicaciones, se interpuso por el Consejo General que requiere este Dictamen el recurso 89/2003, dictándose con fecha 15 de febrero de 2005 sentencia por la misma Sala, estimatoria del recurso y reconociendo luego la competencia de los Ingenieros Técnicos Industriales para formular los referidos proyectos y dirigir su ejecución.

Más aún, habiéndose introducido de nuevo, ahora, en norma con rango de ley del año 2005, la competencia exclusiva de los Ingenieros e Ingenieros Técnicos de Telecomunicación en relación con los proyectos

y dirección de las obras de las repetidas infraestructuras, se aprobó un nuevo Reglamento que acogía de nuevo ese monopolio competencial.

Pues bien, contra ese Reglamento también se interpuso por el Consejo General requirente del presente Dictamen el recurso contencioso-administrativo 271/2011, ante la Sección Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El recurso es estimado por sentencia de 17 de octubre de 2012, reconociéndose de nuevo a los Ingenieros Técnicos Industriales la facultad de formular los proyectos de estas infraestructuras y dirigir la ejecución de los mismos, en idénticos términos que a los Ingenieros Industriales, en otra sentencia dictada por la misma Sala.

Pero lo más importante, a los efectos de la cuestión que ahora nos ocupa, es que, una vez que la competencia profesional exclusiva se había reconocido a los Ingenieros e Ingenieros Técnicos de Telecomunicación –indistintamente- mediante la norma de rango legal de 2005 más arriba citada, ***el fundamento esencial acogido por la sentencia es que esa norma de rango legal había de entenderse derogada por la Directiva de servicios en el mercado interior y por la Ley 17/2009, en cuanto que contenía un “requisito” que no se encuentra amparado por una “razón imperiosa de interés general”.***

2.3.- En esa misma línea, hay que citar la sentencia de 21 de diciembre de 2010, también de la Sección Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, en aplicación de la doctrina general antes aludida, contraria al monopolio competencial o exclusivo a

favor de una profesión técnica, reconoce la competencia de los Ingenieros Técnicos de Telecomunicación para la formulación de determinados proyectos de instalaciones eléctricas.

Es de señalar que uno de los fundamentos que acoge esta sentencia para ese reconocimiento consiste en que la Orden CIN/352/2009, de 9 de febrero, “que regula los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicación, incluye entre las asignaturas del Plan de Estudios la teoría de los circuitos eléctricos ...”.

III

PROYECTOS Y DIRECCIÓN DE OBRAS Y EDIFICACIONES

1.- Consideraciones generales.

Con anterioridad a la Ley de Ordenación de la Edificación, los Ingenieros Técnicos Industriales y los Peritos Industriales tenían plenamente reconocida la facultad de proyectar y dirigir obras de edificación, así, por ejemplo, sentencias del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1981, 30 de abril de 1983, 27 de septiembre de 1987, 5 de enero de 1990, 2 de noviembre de 1994, 2 de febrero de 1995.

Por supuesto, la tan comentada sentencia de la Sección Séptima del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, confirma esa facultad de los Ingenieros Técnicos Industriales.

Y es de señalar que, cuando, al mismo tiempo que la proyección se cuestionaba la dirección de las obras correspondientes, el Tribunal Supremo reconoció que los profesionales titulados a los que nos estamos refiriendo, se encontraban facultados para asumir dicha dirección, sin intervención de Aparejador o Arquitecto Técnico.

2.- Incidencia de la Ley de Ordenación de la Edificación.

De la Ley 38/1.999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, conviene destacar los siguientes extremos:

2.1.- Proyectos de construcción o edificación en sentido estricto, esto es, al margen de las instalaciones y equipamiento.

Conforme al artículo 10.2, cuando se trate de edificios comprendidos en el grupo a) del artículo 2º.1 (los que tengan un uso principal administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural) la única titulación académica y profesional habilitante es la de arquitecto.

En cambio, para *los edificios comprendidos en los grupos b) y c)*, *la titulación habilitante* es la de *ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto*, para el grupo b); o la de *arquitecto, arquitecto técnico*,

ingeniero o ingeniero técnico, para el grupo c); determinándose la titulación concretamente exigible en cada caso “por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas”.

Por consiguiente, salvo para los proyectos de construcción de los edificios incluidos en el grupo a), para todos los restantes viene a mantenerse el régimen legal vigente hasta ahora, conservando por tanto los Ingenieros Técnicos Industriales la facultad de proyectar edificaciones en los mismos términos que antes de la L.O.E., con la excepción de los proyectos de construcción de edificios incluidos en el grupo a).

Y ello, exactamente en las mismas condiciones que los Ingenieros.

2.2.- Dirección de obras.

El artículo 12 sigue los mismos criterios, en cuanto a la función de director de obra; y, por lo que se refiere al director de la ejecución de la obra, el artículo 13 mantiene la regla vigente que permite que esta función sea asumida por los propios ***Ingenieros Técnicos, sin intervención preceptiva, por tanto, de Arquitecto Técnico o Aparejador.***

Y, además, contemplando la Ley en cuanto a esa dirección de obras por Ingenieros o Ingenieros Técnicos, la plena asunción por los mismos de la dirección, por tanto, sin la especie de “dirección de la

ejecución” que, fuera de estos casos, se reconoce a los Arquitectos Técnicos.

Es de señalar, finalmente, que, en función de esas atribuciones de los Ingenieros Técnicos, el Tribunal Supremo, vigente ya la Ley de Ordenación de la Edificación, ha reconocido la condición de “agente de la edificación” del Consejo General de Ingenieros Técnicos Industriales. Así, en Sentencia de 4 de mayo de 2010, en el recurso nº 30/2006, interpuesto contra el Código Técnico de la Edificación, sentencia que anula ciertos pasajes de dicho Código Técnico mediante los cuales se pretendía ampliar ilícitamente la enumeración taxativa de edificaciones del grupo a).

Y, a través de sentencia de 23 de abril de 2010, en recurso 31/2006, se reconoce esa condición de agente de la edificación, a los efectos de formar parte del Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación, de cuya composición había sido excluido el Consejo General.

Adviértase que ambas sentencias se dictan en recursos interpuestos en mayo de 2006, por lo que habían de resolverse con arreglo a la normativa entonces vigente, entre la que no se encontraba aún la Directiva de Servicios en el Mercado Interior.

2.3.- Conviene justificar la suficiencia de la formación académica de los titulados a los efectos de la capacitación para formular estos proyectos y dirigir las obras correspondientes.

Así, empezando por los Peritos Industriales y con independencia de las asignaturas propias de los cursos comunes, la materia de construcción, que en los cursos de intensificación o especialización era común para todas ellas, se estructuraba en, por un lado, Materiales de Construcción y, por otro, Construcción propiamente dicha, comprendiendo cada parte las siguientes materias:

Materiales de construcción:

- Piedras naturales.- Piedras artificiales.- Aglomerantes.- Morteros.- Hormigones.- Maderas empleadas en construcción.- Metales empleados en construcción.- Materiales auxiliares de la construcción.- Ignífugos o hidrófugos aislantes, etc.- Condiciones de recepción a pie de obra de los materiales de construcción.

Construcción propiamente dicha:

- Estudio de los terrenos.- Movimiento de tierras.
- Estudio de las fábricas pétreas.- Sillería.- Sillarejo.- Mamposterías de ladrillo de tapial, de hormigón en masa y mixtas.
- Hormigón armado.- Encofrados.- Preparación del terreno para la ejecución de la obra.- Replanteos.

- Cimientos.- Diversos tipos de cimentación.- Realce de cimientos.- Defensa de cimientos contra humedades.- Cimentación de maquinaria.
- Muros.- Cálculos elementales de estabilidad y resistencia de muros.
- Entramados horizontales, verticales e inclinados de madera, de metal, mixtos y de hormigón armado.
- Forjado de pisos.- Techos.- Pavimentos.- Sobrecargas.- Patios.- Bóvedas.- Cimbras.
- Cubiertas.- Composición del conjunto.- Sobrecargas y pesos propios.- Desagüe de cubiertas.
- Protección y recubrimiento de fábricas pétreas.
- Carpintería de armar.- Carpintería de taller, leñosa y metálica.
- Obras de saneamiento en las construcciones.
- Ventilación natural y artificial en los edificios.- Iluminación natural de edificios industriales.
- Calefacción y refrigeración de edificios.
- Obras de pintura y vidriería.
- Nociones sobre construcción de chimeneas industriales.- Construcción de hornos.
- Fijación de transmisiones en edificios industriales.
- Escaleras.
- Composición de plantas y fachadas en edificios industriales.
- Instalaciones de elevación y transporte fijas a los edificios.
- Instalaciones de seguridad contra incendios.

- Interpretación de anteproyectos y proyectos de construcciones industriales.- Documentos integrantes de un proyecto.

Y, por lo que se refiere a los Ingenieros Técnicos Industriales, sin necesidad de entrar ahora en más detalle, resulta difícil discutir que, según el contenido y relación de materias troncales de la carrera que para cada una de las cinco especialidades fijan los Reales Decretos 1.402 a 1.406 de 1.992, cada una de las especialidades de la Ingeniería Técnica Industrial cursa obligatoriamente las materias suficientes para poder ejercitar con eficacia y responsabilidad la facultad profesional que se considera.

En consecuencia, en el marco de la doctrina jurisprudencial contraria a los monopolios o exclusivas competenciales de las profesiones técnicas, más arriba expuesta, es indudable la capacitación científica y técnica de los profesionales integrados en el Consejo General que requiere este Dictamen, para proyectar y dirigir obras de edificación.

3.- Las enseñanzas de Grado.

Como es sabido, mediante sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 se determinaron las titulaciones habilitantes para el ejercicio de las profesiones de Ingeniero y de Ingeniero Técnico, respectivamente.

En desarrollo de esos Acuerdos, por el entonces Ministerio de Ciencia e Innovación se dictaron las correspondientes Órdenes por las que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos habilitantes para el ejercicio de cada profesión.

En el caso de la Ingenierías Industriales, la Orden relativa a los títulos habilitantes para la profesión de Ingeniero Industrial es la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, publicada en el B.O.E. del 18; en cuanto a la profesión regulada de Ingeniero Técnico Industrial, se trata de la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, publicada en el B.O.E. del 20.

3.1.- En lo que se refiere a las enseñanzas de Grado habilitantes para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero Técnico Industrial, la citada Orden CIN/351 incluye en el apartado 3 de su anexo como competencias que los estudiantes deben adquirir, entre otras, las siguientes.

“Capacidad para la redacción, firma y desarrollo de proyectos *en el ámbito de la ingeniería técnica industrial* que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta Orden, *la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de: estructuras, ... plantas ...*

Capacidad para la dirección de las actividades objeto de los proyectos de ingeniería descritos en el epígrafe anterior ...

Capacidad de resolver problemas con iniciativa, toma de decisiones, creatividad, ... ***en el campo de la ingeniería industrial.***

Conocimientos para la realización de *mediciones, cálculos ... y otros trabajos análogos.*

Capacidad de analizar y valorar el impacto social y medio ambiental de las soluciones técnicas”.

Y entre las materias o “competencias que deben adquirirse”, se incluyen, entre otras:

“Capacidad para la resolución de los problemas matemáticos que puedan plantearse en la ingeniería. Aptitud para aplicar los conocimientos sobre: álgebra lineal; geometría; geometría diferencial; cálculo diferencial e integral; ecuaciones diferenciales en derivadas parciales; métodos numéricos; algorítmica numérica ...

... leyes generales de la mecánica, termodinámica ... y su aplicación para la resolución de los problemas propios de la ingeniería.

Capacidad de visión espacial y conocimiento de las técnicas de representación básica ...

... Fundamentos de ciencia, tecnología y química de materiales ... propiedades de los materiales.

Conocimiento y utilización de los principios de la resistencia de los materiales.

Conocimientos y capacidades para aplicar las técnicas de ingeniería gráficas.

Conocimientos y capacidades para aplicar los fundamentos de elasticidad y resistencia de materiales al comportamiento de sólidos reales.

Conocimientos y capacidades para la aplicación de la ingeniería de materiales”.

La exposición realizada permite concluir:

1°.- Es suficientemente significativo que la Orden relativa a los títulos de grado habilitantes para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico habla constantemente del “***campo de la ingeniería***”, no de la Ingeniería Técnica, sino, valga la insistencia, campo de la Ingeniería en general.

2°.- De las “competencias que deben adquirir” los estudiantes, se desprende claramente que tanto los Ingenieros Industriales como los Ingenieros Técnicos Industriales o los titulados de grado habilitados para el ejercicio de esta última profesión, están sobradamente capacitados para proyectar y dirigir toda clase de edificaciones, con la sola excepción de los proyectos de ***edificación de nueva planta cuyo uso o destino no sea de los comprendidos en el grupo a) de la L.O.E.***

IV

SUPUESTOS PARTICULARES

Ha de señalarse que, ceñido este Dictamen a las atribuciones profesionales en el ejercicio de la profesión, no corresponde entrar en cuestiones tales como el acceso a la función pública u otras similares.

1.- INFORMES DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS

1.1.- Como es sabido, la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 17 de enero de 2.018, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de toda una serie de preceptos del Real Decreto Legislativo 7/2.015, en cuanto reproducen los de la Ley 8/2.013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que se aplican por la resolución impugnada.

Además, hay que señalar que de la página web del Ministerio de Fomento ha desaparecido desde antes del 8 de marzo la mención de quiénes sean los profesionales habilitados para formular los Informes de Evaluación de Edificios.

Pero es que, si nos situamos en el régimen legal anterior a la referida sentencia del Tribunal Constitucional, resultaría indudable la competencia legal de los Ingenieros Técnicos Industriales para formular los Informes de Evaluación de Edificios., según se va a demostrar a continuación.

1.-2.- En efecto, el artículo 6 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, establecía ya en su apartado 1, lo siguiente:

*“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 adicional octava ...”

Así, la habilitación para emitir el Informe de Evaluación de Edificios se reconocía: en primer lugar, de modo directo a quienes “estén en posesión de cualquiera de las titulaciones habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación”, *sin distinción alguna por razón de los usos de las edificaciones*, redacción que no deja lugar a duda alguna, en el sentido de que cualquiera de esos técnicos, entre los que indiscutiblemente se encuentran los Graduados y los Ingenieros Técnicos Industriales, está legalmente capacitado para la emisión del Informe *en relación con cualquiera que sea la clase de edificios*, dado que el reconocimiento de capacitación se formula en el precepto legal de forma absoluta e incondicionada, en favor de cualesquiera de los técnicos y sin exclusión alguna por razón de la clase o el destino de los edificios. Por otra parte, esa redacción del precepto no admitiría una interpretación restrictiva, dado el reiterado criterio jurisprudencial contrario al establecimiento de monopolios competenciales en el campo de la arquitectura y de las ingenierías e ingenierías técnicas.

Es evidente que los términos categóricos e incondicionados del artículo 6º de la Ley 8/2013 obligaban a albergar bien escasas dudas, por no decir ninguna, en cuanto a la conclusión de que cualquiera de las titulaciones aludidas habilita para la formulación del Informe de Evaluación y del Certificado de Eficiencia Energética.

1.3.- En efecto, ya desde el artículo 1 de la Ley 8/2013, que define el objeto de la misma, se hace referencia al “derecho a disfrutar de una *vivienda digna y adecuada*”; en el artículo 2, sobre definiciones, el apartado 1 alude a “*residencia habitual ... que constituya el domicilio de la persona ...*”; el apartado 2 del mismo artículo alude a “*infra vivienda*”; de nuevo el apartado 6 del mismo artículo 2 se refiere a “*edificio de tipología residencial de vivienda colectiva*”.

Del mismo modo, el artículo 3 de la Ley, sobre fines comunes de las políticas públicas, se refiere en su letra a) a “*posibilitar el uso residencial de viviendas constitutivas de domicilio habitual*”; la letra b) se refiere a “*viviendas vacías o en desuso*”.

Y del modo más rotundo, el artículo 4, al definir los sujetos que resultan obligados a requerir el Informe de Evaluación, se refiere literalmente, de modo exclusivo, a “*los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva ...*”.

Insiste en ello el artículo 8, “sujetos obligados”, siempre en relación con viviendas y con comunidades de propietarios y cooperativas de viviendas.

Todo eso lo dice la Ley 8/2013 y, como veremos seguidamente, lo recoge también en su artículo 30 el Real Decreto Legislativo 7/2015.

Y después de estar referida la Ley a viviendas, a comunidades de viviendas o a cooperativas de viviendas, esto es, sola y exclusivamente a esa clase de edificaciones comprendidas en el Grupo a) del artículo 2 de la LOE, el mismo legislador de 2013 declaraba rotundamente que no son solamente los Arquitectos o Arquitectos Técnicos sino “los técnicos facultativos que ostenten *“cualquiera”* de las titulaciones académica y profesionales...”, los que están habilitados para formular los informes.

En definitiva, cuando el Informe de Evaluación es exigible solamente para viviendas y conjuntos de viviendas y el legislador declara habilitada a cualquiera de las titulaciones académicas ..., resulta manifiestamente insostenible que esas otras titulaciones de la Ingeniería, incluida la Ingeniería Técnica Industrial, no estén legalmente habilitadas para lo que constituye el único objeto de la Ley. Es más, si el legislador hubiese querido restringir a un solo grupo profesional la habilitación para la firma de los Informes de Evaluación, lo habría declarado expresamente.

En consecuencia, carece totalmente de fundamento la nota sin firma que en su día emitió cierta funcionaria, puesto que, como ya se ha justificado, *son sola y exclusivamente las viviendas o conjuntos de viviendas las edificaciones que se encuentran legalmente sujetas al Informe de Evaluación.*

1.4.- Más aún, el Tribunal Supremo, en su sentencia nº. 2.765/2016, da la razón a los Ingenieros Técnicos e Ingenieros en su capacidad legal para la realización de los Informes de Evaluación de Edificios.

En la sentencia, que desestima el recurso del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España frente a la certificación energética de viviendas, conforme al R.D. 235/2013, el Alto Tribunal fundamenta su decisión en la hasta ahora controvertida interpretación del artículo 6.1 de la Ley 8/2013, que define claramente quiénes son los técnicos competentes para la realización de los citados informes.

Así, en el fundamento de Derecho tercero de la sentencia se recoge que la Ley 8/2013, con rango superior, por supuesto, al R.D. 235/2013, establece que si los técnicos competentes para la realización de los Informes de Evaluación, son *todos aquellos que estén en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cualesquiera que sean esos proyectos y obras de entre los contemplados en dicha ley,* (por

tanto todas las Ingenierías Técnicas e Ingenierías con atribuciones profesionales en edificación), y que si la certificación energética es sólo una parte de dicho Informe de Evaluación, queda totalmente claro que quien puede hacerlo todo puede hacer una parte. De esta forma, el Tribunal Supremo interpreta de forma correcta el art. 6.1 de la Ley 8/2013, y despeja cualquier duda que pudiese haber al respecto de la misma, y que hasta la fecha estaba siendo utilizada en términos totalmente restrictivos en favor de arquitectos y arquitectos técnicos.

Y es claro que los párrafos citados de la sentencia del Tribunal Supremo 2.765/2016, de 22 de diciembre, no son párrafos sueltos o meros *obiter dicta* sino que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia.

Más aún, todo lo expuesto se ratifica en el párrafo cuarto del fundamento jurídico séptimo, al referirse a la cualificación de los técnicos, conforme a la Directiva 2.002/917CE.

1.5.- Con posterioridad a la Ley 8/2013 se publica el Real Decreto Legislativo 7/2.015, de refundición de la Ley del Suelo y la Ley 8/2.013, cuyo artículo 30 dispone:

“Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios

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.”

Se viene así de nuevo a reconocer la tesis que se sostiene en este dictamen.

1.6.- Suelen apoyarse los Arquitectos Técnicos y, al “rebufo” de los mismos, los Arquitectos, en una sentencia dictada por la Sección Cuarta de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el 9 de diciembre de 2014, en el recurso de casación 4549/2012.

La citada sentencia no sólo no favorece sino que, al contrario, viene a negar la pretensión de los Arquitectos Técnicos y Arquitectos.

En efecto, *la sentencia citada versa sobre una ordenanza municipal relativa a la antigua inspección técnica de edificios, cosa bien*

distinta del Informe de Evaluación de Edificios, contemplado en la Ley 8/2013 y del Real Decreto Legislativo 7/2005.

Y es trascendental a este respecto que la repetida sentencia de 9 de diciembre de 2014, insistimos, respecto de la inspección técnica de edificios, declara terminantemente en su fundamento jurídico tercero, lo siguiente:

*“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 “las profesiones autorizadas para la intervención en obras de edificación, atendiendo a sus características de uso y tipología”, 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 ese ***precepto con el preciso rango legal*** es evidente que, aunque no existía en 2012, momento al que se refería la sentencia, es evidente, repito, que ya existe.

En efecto, ese precepto con rango de Ley existe ya y está constituido por el conjunto de normas más arriba citadas de la Ley 8/2013 y, hoy, el artículo 30 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de inequívoco tenor en el sentido de reconocer la habilitación legal de los Ingenieros, como de forma inequívoca se desprende de los preceptos citados.

1.7.- Y no lleva a distinta conclusión la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015, en el recurso de casación nº 578/2.014, puesto que la sentencia se refiere a la inspección técnica de edificios y no a los Informes de Evaluación de Edificios, cuyo régimen jurídico mediante normas con rango de Ley, determina de forma inequívoca la competencia o habilitación profesional para la firma de dichos Informes.

Y no hay ni una sola sentencia del Tribunal Supremo que cuestione siquiera la habilitación legal de las Ingenierías del campo industrial, a secas o Ingeniería Técnica, para formular los Informes de Evaluación de Edificios.

Todo ello, como es obvio, sin perjuicio de lo resultante de la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

2.- PROYECTOS DE ACTIVIDADES.

Nos referimos ahora a los proyectos de obras de adaptación de locales, en los que resulte necesaria licencia de dichas obras de adaptación, en relación con los cuales algún Ayuntamiento impone indiscriminadamente para el proyecto de toda clase de actuación constructiva la imprescindible intervención de un Arquitecto o de un Aparejador.

Pues bien, lo cierto es que, como ya se ha apuntado anteriormente, en el marco de la Ley de Ordenación de la Edificación, esa exigencia no tiene la más mínima base legal ni jurisprudencial.

En efecto, ya desde su artículo 1º.1, la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, declara que el objeto de la misma es “regular en sus aspectos esenciales el proceso de la *edificación ...*”.

Y, más rotundamente todavía, el artículo 2.1, que es el que establece los distintos grupos de usos de las edificaciones, insiste en que “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 ...*”.

Y el propio artículo 2º.1 define los tres tipos de usos de las distintas edificaciones, fijando tres grupos que ahora procede dar por reproducidos.

Y luego, en orden a la competencia profesional para formular los proyectos, el artículo 10.2.a) determina la titulación académica y profesional habilitante, reconociendo en su párrafo tercero la habilitación legal de los Ingenieros Técnicos, para formular los proyectos de construcción de edificios de los usos indicados en el Grupo b) del artículo 2 y (párrafo cuarto) también para los edificios del Grupo c).

A la vista de lo anterior, no cabe duda de que los Ingenieros Técnicos Industriales y los Graduados en la rama industrial de la Ingeniería están legalmente capacitados para formular la documentación necesaria para la obtención de la licencia de las obras de referencia, bastando con dar por reproducido ahora cuanto se ha expuesto ya en este dictamen, acerca del alcance de la Ley de Ordenación de la Edificación; de las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1981, 30 de abril de 1983, 27 de septiembre de 1987, 5 de enero de 1990, 2 de noviembre de 1994, 2 de febrero de 1995, entre otras muchas, en la citada sentencia de la Sección Séptima de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 de julio de 2002, que confirma esa facultad de los Ingenieros Técnicos Industriales; y cuanto ya se ha expuesto sobre la suficiencia de la formación académica de los titulados a los efectos de la capacitación para formular estos proyectos y dirigir las obras correspondientes y, más aún, un mero presupuesto de obra menor; y la

doctrina jurisprudencial contraria a los monopolios o exclusivas competenciales de las profesiones técnicas.

3.-SEGURIDAD Y SALUD EN OBRAS DE CONSTRUCCIÓN.

3.1.- El primer antecedente legislativo en la materia en nuestro ordenamiento jurídico, hasta la fecha de transposición de la Directiva 92/57/CEE a la que luego se aludirá, es el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se implantaba la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.

En su artículo 1.1 decía:

“El estudio de seguridad irá firmado por el autor o autores del proyecto de ejecución de obras”

El Real Decreto 84/1990 modificó el R.D. 555/86, añadiendo al artículo 1.1 lo siguiente:

“...en el supuesto específico de obras de arquitectura el estudio de seguridad e higiene en el trabajo será firmado por un Arquitecto Técnico, al que corresponderá su seguimiento en obra.....”.

Por consiguiente, en la redacción inicial del Real Decreto, el mismo técnico autor del proyecto de ejecución de la obra había de ser el firmante del estudio de seguridad.

Pero ya en virtud del aludido Real Decreto 84/1.990, se produce una disociación de la autoría de ambos documentos, en el caso específico de obras de arquitectura, si bien, por el momento, sólo para atribuir en tal supuesto la firma del estudio de seguridad a los Arquitectos Técnicos.

3.2.- La Directiva Marco 89/391/CEE, del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, considera que esta mejora representa un objetivo que no podrá subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico y que debe servir de base a Directivas específicas que cubran todos los riesgos relativos al ámbito de la seguridad y de la salud en el lugar de trabajo.

A tal efecto, la Directiva incluye principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y la protección de la seguridad y de la salud; la eliminación de los factores de riesgo y accidente, la información, la consulta, la participación equilibrada de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales; la formación de los trabajadores y de sus representantes, así como las líneas generales para la aplicación de dichos principios. La Directiva se aplicará a todos los sectores de actividades, públicas o privadas.

Las disposiciones de la Directiva son de plena aplicación al conjunto de los ámbitos cubiertos por las Directivas específicas, sin perjuicio de las disposiciones más rigurosas y/o específicas contenidas en éstas.

Es de señalar que, en los considerandos de la Directiva Marco, se proclama que *“la presente Directiva no puede justificar un posible descenso del nivel de protección ya alcanzado en cada Estado miembro”*, ya que los Estados miembros se comprometen incluso, en virtud del Tratado, a promover la mejora de las condiciones existentes en este ámbito y se fijan como objetivo su armonización en el progreso.

3.3.- La octava Directiva específica de las relacionadas en la Directiva Marco es la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.

El Consejo consideró, entre otros aspectos, que, durante la ejecución de un proyecto, la falta de coordinación, debida, en particular, a la participación simultánea o sucesiva de empresas diferentes en una misma obra de construcción temporal o móvil, podía dar lugar a un número elevado de accidentes de trabajo.

Por ello resultaba necesario reforzar la coordinación entre las distintas partes que intervienen en el proceso, tanto desde la fase de proyecto como durante la ejecución de la obra.

3.4.- La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (parcialmente modificada por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales), llevó a cabo la transposición al Derecho español de la Directiva 89/391/CEE y pasa a ser la norma legal en la que se contiene el cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, en el marco de una política coherente, coordinada y eficaz.

3.5.-Mediante el Real Decreto 1627/1997 de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, se procede a la transposición al Derecho español de la Directiva 92/57/CEE.

Especial interés tiene el Dictamen que el 2 de octubre de 1.997 emitió el Consejo de Estado en relación con el proyecto de este Real Decreto, por lo que en su momento será objeto de la pertinente consideración.

En desarrollo del Real Decreto se dicta la Orden Ministerial de 29 de junio de 1.997.

3.6.- En la medida que luego se expondrá, ha de ponerse de manifiesto la incidencia en la materia, al menos, aparentemente, de la Ley 38/1.999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

3.7.- El Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales, resulta de aplicación a las obras de construcción en la forma prevista en la disposición adicional primera del mismo.

No cabe olvidar, en el campo sancionador, la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), texto aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2.000, de 4 de agosto, modificado en aspectos de sustancial importancia por la Ley 54/2.003, de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales y también por la Ley 62/2.003, de 30 de diciembre.

4.-LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.-

4.1.- Aunque esto suponga anticipar alguna conclusión del presente Dictamen, parece aconsejable ya, a la vista de ciertas posiciones o resoluciones, que anunciemos ya que el régimen de competencias profesionales en materia de prevención de riesgos laborales, bien sea para actuar como coordinador de seguridad y salud o bien para firmar y asumir

la responsabilidad de los estudios y estudios básicos de seguridad y salud en obras de construcción, **no se encuentra, a nuestro juicio, regulado en la Ley de Ordenación de la Edificación.**

4.2.- Ciertamente, no podemos ignorar que la citada Ley contiene una disposición adicional cuarta cuyo tenor es el siguiente:

"Las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación, durante la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra, serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades."

De ello podría parecer desprenderse que se estuvieran así determinando las competencias o facultades profesionales en la materia que nos ocupa.

Sin embargo, el contexto de la norma legal que se está examinando obliga a desechar esa conclusión.

En primer lugar, porque si ésa fuera la intención del legislador y quisiera vincular la competencia profesional en los campos señalados, con la relativa a la proyección o dirección de la ejecución de las obras, le habría bastado con declarar de aplicación a tal fin lo previsto en los artículos 10, 12 y 13, acerca del proyectista, del director de obra o del director de ejecución de la obra, según la naturaleza de ésta y los grupos de clasificación de edificaciones que se determinan en el apartado 1 del artículo segundo.

Pero es que, además, la propia Ley, en el apartado 2 del artículo primero, deja bien claro que

"Las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación se regirán por su legislación específica."

En concordancia con ello, cuando el artículo 3º.1.b) establece, dentro de los requisitos de la edificación, los relativos a la seguridad, no contiene mención ninguna de la seguridad y salud de los trabajadores, porque no es el objeto de la Ley, sino sólo seguridad de los edificios en cuanto tales.

Por otra parte, si advertimos que en el artículo 10 apartado 2, letra a), en cuanto al proyectista; en el apartado 3, letra a), del artículo 12, en cuanto al director de obra y en el apartado 2, letra a), del artículo 13, en cuanto al director de la ejecución de la obra, la posesión de la titulación académica y profesional habilitante es la primera de las **obligaciones de los profesionales, está claro que cuando el apartado 1 del artículo 2 remite a la legislación específica de prevención de riesgos laborales las obligaciones relativas a ella, está por tanto, haciendo expresa remisión a esa legislación en cuanto a la obligación de los profesionales de poseer, para actuar en el campo de la prevención, la titulación académica o profesional habilitante.**

Desde otro punto de vista, no cabe olvidar el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 10, a cuyo tenor

"Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos según lo previsto en el apartado 2 del artículo 4 de esta Ley, cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto."

Es decir, cuando, como en este caso, el proyecto ha de ser acompañado, en los supuestos en que así procede, del estudio o del estudio básico de seguridad, el autor de cada documento asume la titularidad del mismo y sobre él recae la obligación de ostentar la respectiva titulación académica y profesional.

Se desprende de la Ley un argumento más, en modo alguno desdeñable, que obliga a descartar que la misma pretenda regular las competencias profesionales en la materia que estamos analizando.

En efecto, en la Disposición final primera, relativa al fundamento constitucional del texto legal, se consignan las reglas constitucionales a cuyo amparo se justifica la competencia del Estado, declarándose en la letra a) lo siguiente:

"El artículo 149.1.6ª, 8ª y 30ª, en relación con las materias civiles y mercantiles de los capítulos I y II y con las obligaciones de los agentes de la edificación y atribuciones derivadas del ejercicio de las profesiones establecidas en el capítulo III..."

Se considera, pues, obligado el legislador a dejar

constancia del título competencial que le permite regular las atribuciones profesionales establecidas en el capítulo III; en cambio, no le resulta necesario justificar la competencia estatal en relación con la Disposición adicional cuarta, prueba evidente de que en esta última no se están determinando atribuciones profesionales sino que se está haciendo pura remisión, de forma congruente con el apartado 2 del artículo 1, a la legislación sobre prevención de riesgos laborales.

En conclusión, debe excluirse la hipótesis de que la Disposición adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación esté haciendo la determinación o fijación de las competencias profesionales para actuar como coordinador de seguridad y salud o para formular y firmar los estudios o estudios básicos de seguridad y salud.

4.3.- Para terminar este apartado, conviene señalar que, frente a lo expuesto, no cabe llegar a conclusión distinta, como consecuencia de un documento emanado en el año 2.003 de un Secretario General de una Dirección General de la Vivienda del Ministerio de Fomento ya que, aparte de las razones expuestas, no cabe dar validez ninguna al documento aludido tanto por el ínfimo rango de su autor –ni siquiera Director General- como por la manifiesta incompetencia para pronunciarse sobre la materia ya que lo mismo el Real Decreto 39/1.997, de 17 de enero (disposición final primera) que constituye el desarrollo general de la Ley 31/1.995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, como la disposición final segunda del Real Decreto 1.627/1.997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de

construcción, encomiendan al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – no al Ministerio de Fomento-, el desarrollo y aplicación de las citadas disposiciones, con cualesquiera que sean los informes previos, cuestión irrelevante a estos efectos.

4.4.-Estudio del Real Decreto 1.627/1.997, de 24 de octubre.-

4.4.1.- Mediante el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, se procede a la transposición al Derecho español de la Directiva 92/57/CEE, aparte de desarrollar, en relación con las obras aludidas, las previsiones de la Ley 31/1.995.

Este Real Decreto determina en su Disposición derogatoria única:

“Derogación normativa. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto y, expresamente, el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas, modificado por el Real Decreto 84/1990, de 19 de enero.”

Por consiguiente, al resultar derogados el Real Decreto 555/1986 y el 84/1.990, que lo modificó en parte, desaparece la condición de que el Estudio de Seguridad y Salud deba ir firmado por el autor del proyecto de ejecución de obra y lo mismo sucede respecto a la exigencia

de que sólo puedan firmar estos Estudios los arquitectos técnicos en el caso de obras de arquitectura.

La desaparición de esas condiciones no puede considerarse casual o inadvertida, dados los términos del ya aludido Dictamen emitido por el Consejo de Estado acerca del Proyecto del Real Decreto, que se dicta de conformidad plena con dicho Dictamen.

4.4.2.- De lo hasta ahora expuesto se desprende una **primera conclusión:**

El Real Decreto 1.627/1.997 no concreta cuáles sean los técnicos competentes para realizar las actuaciones profesionales que contempla la disposición sino que se limita a exigir que las mismas sean realizadas por técnico competente.

Así, en el artículo 2º.1.e) y f), en cuanto al coordinador de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto y durante la ejecución de la obra, respectivamente; en el artículo 5º.1, en relación con el autor del estudio de seguridad y salud; y el artículo 6º.1, en relación con el autor del estudio básico de seguridad y salud.

4.4.3.- Esa genérica alusión a “técnico competente”, contenida en una disposición reglamentaria, ha sido reiteradamente interpretada por el Tribunal Supremo, sentando un principio contrario

al monopolio competencial de las distintas profesiones tituladas, en particular, las de carácter técnico.

Así, en sentencia de de 18 de enero de 1.996, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el fundamentado jurídico tercero se declara:

*“De una parte que, como se ha dicho antes el Tribunal “a quo” no niega la competencia profesional para este tipo de obras de los Ingenieros de Caminos, sino que por el contrario, la afirma expresamente, aunque manteniendo que no es de carácter exclusivo. De otra, que la Sala comparte el criterio del Tribunal “a quo”, ya mantenido en nuestras sentencias de 20 de marzo y 5 de junio de 1991, de que puede existir legítimamente una **competencia concurrente entre profesionales** salvo cuando la de un tipo de ellos tenga una competencia declarada exclusiva. [...] Ahora bien, entiende la Sala que debe trascenderse la construcción lógica de la Sentencia en el sentido de que **si no hay una declaración legal “expresis verbis” de la exclusividad ello supone una competencia concurrente. Pues el carácter exclusivo no se desprende sólo de la dicción literal de las normas, sino además del obligado enjuiciamiento del carácter de las obras a proyectar y dirigir en relación con el contenido de las respectivas especialidades.**”*

Y quizá más rotundamente todavía, en dos sentencias de 15 de febrero de 2.005 (en sendos recursos de los Consejos Generales de Colegios de Ingenieros Industriales y de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, respectivamente, contra Reglamento de Infraestructuras Comunes de Telecomunicaciones en Edificios, que pretendía atribuir en exclusiva a los Ingenieros e Ingenieros Técnicos de Telecomunicación la proyección de dichas infraestructuras y la dirección de su instalación), la

misma Sala Tercera del Tribunal Supremo, reiterando doctrina sentada en otras dos sentencias de 22 de enero de 2.004, entre las mismas partes y sobre la misma materia, declara:

“la noción de “técnico titulado competente en materia de telecomunicaciones” que empleaban aquellas disposiciones (el Real Decreto 279/1999 [RCL 1999\ 645] y la Orden de 26 de octubre de 1999 [RCL 1999\ 2745, 2883], mediante los preceptos antes transcritos) no se limita -aunque, obviamente, los comprende- a los Ingenieros, superiores o técnicos, de Telecomunicación. En “materia de” telecomunicaciones pueden ostentar determinadas competencias otros técnicos distintos de dichos ingenieros y habrá que estar a su régimen normativo correspondiente para determinar si efectivamente las tenían y si, en virtud de dichas competencias, estaban habilitados o no para realizar uno u otros tipo de proyectos...”

Y añade la sentencia:

“...la concurrencia competencial entre diversas titulaciones respecto a una misma actividad profesional es conforme al principio sentado por nuestra jurisprudencia de que la mayor especialización de una determinada profesión no es una razón que por sí misma determine la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada (Sentencias de 1 de abril de 1.985 y de 19 de diciembre de 1996 -apelación 5.934/1991-). Ha de ser la regulación positiva -tras 1978, necesariamente proveniente del legislador parlamentario- la que determine dichas atribuciones exclusivas (salvo, posiblemente, el supuesto de una manifiesta exclusividad técnica a favor de una determinada profesión). Así, por ejemplo, la exclusividad de los ingenieros de caminos para determinados proyectos,

en detrimento de los ingenieros industriales, la ha basado este Tribunal en la previsión del Decreto de 23 de noviembre de 1956 -que por su fecha no estaba impedido por ninguna reserva constitucional de Ley-sin perjuicio de resaltarse su mayor competencia técnica en la materia (Sentencia de 25 de enero de 1999 -apelación 1115/1991) con expresión de abundante jurisprudencia previa.”

Y hay que citar otras más recientes y significativas en términos más categóricos aún, en particular, la dictada el 17 de octubre de 2.012 por la Sección Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso 1/271/2.011, interpuesto por el Consejo General que requiere este Dictamen, ya bajo la vigencia de la Ley 17/2.009, de 23 de noviembre, de Servicios Profesionales y de la Directiva 2.006/123/CE.

4.4.4.- En definitiva, la consolidada doctrina jurisprudencial en la materia se resume en los siguientes puntos:

- la noción de “técnico titulado competente” en determinada materia no limita la competencia a favor de determinados técnicos sino que pueden ostentar las competencias en la materia otros técnicos distintos de los en principio más directamente aludidos;

- la concurrencia competencial entre diversas titulaciones respecto a una misma actividad profesional es conforme al principio sentado por nuestra jurisprudencia de que la mayor especialización de una determinada profesión no es una razón que por sí misma determine la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada;

- para que pueda entenderse que existe un monopolio de la competencia profesional a favor de unos determinados técnicos en relación con una determinada materia, es preciso, a partir de la Constitución, que dicho monopolio esté establecido por norma con rango de Ley, “salvo, *posiblemente*, el supuesto de una manifiesta exclusividad técnica a favor de una determinada profesión”.

El silencio al respecto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el empleo por el Real Decreto 1.627/1.997 de la expresión genérica “técnico competente” y la inexistencia de una norma con rango de Ley que expresamente establezca el “monopolio competencial” a favor de una determinada profesión, obliga a examinar el contenido de los estudios y estudios básicos de seguridad y salud, para determinar si nos encontramos ante uno de esos supuestos en los que, *posiblemente*, una manifiesta exclusividad técnica justifica el monopolio a favor de una determinada profesión”.

5.-Precedentes jurisprudenciales

No podemos negar la existencia de sentencias, a raíz de una de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, contrarias a la habilitación en este campo de los Ingenieros e Ingenieros Técnicos.

Pero no es menos cierto que, precisamente en relación con los Ingenieros Técnicos Industriales, esa habilitación o competencia

profesional está reconocida por sentencia de 19 de noviembre de 2007, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Las Palmas de Gran Canaria, confirmada en apelación por sentencia de 28 de octubre de 2008, de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Y es que, además, las sentencia contrarias a esa competencia legal son anteriores a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006 y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que lleva a cabo la transposición de la Directiva, con las consecuencias que pasamos a examinar.

5.1- La Directiva acabada de citar define en su artículo 4.7 el concepto de requisito como “cualquier obligación, prohibición, condición o limitación prevista en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivadas de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los Colegios profesionales...”, entre ellas la exigencia de una titulación concreta para el acceso a una actividad.

Y en el apartado 3 de su artículo 15, la validez de esos requisitos se condiciona, aparte de a la no discriminación, a la "necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general" y a la “proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado."

En ello insiste el apartado 1 del artículo 16, relativo a la libre prestación de servicios, al disponer que "los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes: a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas; b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo."

Y el concepto de "razones imperiosas de interés general" se encuentra definido de forma precisa en el párrafo 40 de los considerandos de la propia Directiva, en los siguientes términos:

"El concepto de «razones imperiosas de interés general» al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del

medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria.”

De todo ello se hace riguroso eco, como es lógico, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que ya en su preámbulo contiene declaraciones de evidente trascendencia a los efectos del presente Dictamen c, tales como las que transcribimos a continuación:

“... el sector servicios por sus características está sometido a una regulación compleja tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea. En ocasiones, esta regulación puede resultar obsoleta o inadecuada y dar lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados de servicios como son la falta de competencia, las ineficiencias en la asignación de los recursos o la estrechez de los mercados. En España, dada la importancia del sector servicios, estas distorsiones generan efectos negativos en el conjunto de la economía, contribuyendo al diferencial de inflación con los países de nuestro entorno, limitando el avance de la productividad, el crecimiento, la creación de empleo y, en definitiva, la mejora del bienestar económico.

Por ello, esta Ley, al incorporar al ordenamiento jurídico la Directiva, adopta un enfoque ambicioso intensificando la aplicación de sus principios, si bien establece expresamente que los servicios no económicos de interés general quedan excluidos de su ámbito de aplicación. El fin es impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las

trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos. Así, la Ley establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español y regula como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades.

El objeto de esta Ley es, pues, establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.”

“Por último, el capítulo II recoge determinados requisitos que constituyen obstáculos graves a la libertad de establecimiento, por lo que deben ser de aplicación excepcional y sujetos a una evaluación previa que demuestre su justificación para el supuesto concreto de que se trate. La exigencia de estos requisitos sólo podrá justificarse cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.”

En cuanto al articulado de la citada Ley, conviene empezar por señalar que la disposición derogatoria de la misma, tras declarar en su

apartado 1 que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la misma, establece lo siguiente en su apartado 2:

*"2. No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta Ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 24 y 25 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, **en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009**".*

Por consiguiente, las disposiciones legales anteriores a la entrada en vigor de la Ley 17/2009 que resulten incompatibles con los capítulos aludidos de la misma, *"en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009."*

5.2- Restaría, por tanto, demostrar la incompatibilidad con los capítulos o preceptos mencionados de la Ley 17/2009, del precepto de la Ley de Ordenación de la Edificación que, supuestamente, reservara a las siguientes técnicas la actividad objeto de este dictamen.

Pues bien, la respuesta a esa cuestión puede considerarse realmente de gran sencillez.

En efecto, bastaría ya con el apartado 1 del artículo 4 de la Ley 17/2009, que establece que "los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley"; pero es que, además, respecto a la excepcionalidad de la

subsistencia de requisitos, el apartado 2 del artículo 9 la sujeta a las siguientes exigencias:

- a) No ser discriminatorios.*
- b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.*
- c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general.*
- d) Ser claros e inequívocos.*
- e) Ser objetivos.*
- f) Ser hechos públicos con antelación.*
- g) Ser transparentes y accesibles.”*

Y, todavía dentro del capítulo II de la repetida Ley, el apartado 2 del artículo 11 admite la subsistencia de esos requisitos solamente “...**cuando, de conformidad con el artículo 5 de esta Ley, no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados**”.

Y, de nuevo, insiste el apartado 3 del artículo 12 en que

*" Excepcionalmente, podrá supeditarse el acceso de estos prestadores a una actividad de servicios o su ejercicio temporal en territorio español al cumplimiento de los requisitos que en cada caso determine la legislación sectorial aplicable, **únicamente cuando estén justificados por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente**; y sean, de conformidad con el artículo 5 de esta Ley, **proporcionados y no***

discriminatorios y de forma suficientemente motivada.”

Es claro pues, que cualquier interpretación de la Ley de Ordenación de la Edificación que pretendiera la exclusividad en favor de los Arquitectos Técnicos estaría derogada por las disposiciones conectadas.

Pero es que, además, así lo reconoce la citada sentencia de 17 de octubre de 2012, de la Sección Tercera de la Sala del Tribunal Supremo, que declaró derogada por la Directiva y por la Ley 17/2009 una norma anterior, de rango legal, que, al establecer a favor de una titulación concreta la exclusividad para acceder al ejercicio de una profesión, había de entenderse derogada.

Y así lo han proclamado, específicamente en relación con los estudios y estudios básicos de salud y con el ejercicio como coordinador de seguridad y salud, tanto la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en resolución de 13 de enero de 2015, como la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia, en expediente contra el Colegio de Arquitectos de Alicante.

De ese modo, en relación con esta materia de prevención de riesgos laborales podemos dar por sentado lo siguiente:

-Debe excluirse la hipótesis de que la Disposición adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación esté haciendo la determinación o fijación de las competencias profesionales para actuar

como coordinador de seguridad y salud o para formular y firmar los estudios o estudios básicos de seguridad y salud.

- Al resultar derogados el Real Decreto 555/1986 y el 84/1.990, que lo modificó en parte, por el Real Decreto 1.627/1.997, desaparece la condición de que el Estudio de Seguridad y Salud deba ir firmado por el autor del proyecto de ejecución de obra y lo mismo sucede respecto a la exigencia de que sólo pueden firmar estos Estudios los arquitectos técnicos en el caso de obras de arquitectura.

-La desaparición de esas condiciones no puede considerarse casual o inadvertida, dados los términos del dictamen emitido por el Consejo de Estado acerca del Proyecto del Real Decreto, que, finalmente, se dicta de conformidad plena con dicho dictamen.

-El Real Decreto 1.627/1.997 no concreta cuáles sean los técnicos competentes para realizar las actuaciones profesionales que contempla la disposición sino que se limita a exigir que las mismas sean realizadas por técnico competente.

-La consolidada doctrina jurisprudencial en materia de competencias profesionales de los técnicos se resume en los siguientes puntos:

-La noción de “técnico titulado competente” en determinada materia no limita la competencia a favor de determinados técnicos sino que pueden ostentar las competencias en la

materia otros técnicos distintos de los en principio más directamente aludidos;

-la concurrencia competencial entre diversas titulaciones respecto a una misma actividad profesional es conforme al principio sentado por nuestra jurisprudencia de que la mayor especialización de una determinada profesión no es una razón que por sí misma determine la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada; para que pueda entenderse que existe un monopolio de la competencia profesional a favor de unos determinados técnicos en relación con una determinada materia, es preciso, a partir de la Constitución, que dicho monopolio esté establecido por norma con rango de Ley, “salvo, *posiblemente*, el supuesto de una manifiesta exclusividad técnica a favor de una determinada profesión”.

- La exposición del contenido del estudio y del estudio básico de seguridad y salud así como la de la función de los coordinadores, tanto en la elaboración del proyecto como en la ejecución de la obra, lleva a la conclusión de que en ninguno de los casos nos encontramos ante funciones comprendidas en la edificación en sí misma sino ante tareas preventivas, relativas a la evaluación, evitación, previsión, etc., de los riesgos, a la determinación de las medidas técnicas que a esos fines deban adoptarse, medidas y funciones, en definitiva, propias de las ingenierías en sus distintas ramas y niveles lo mismo que de la arquitectura, sin

que, en los términos de la jurisprudencia expuesta, concurra ese supuesto de "manifiesta exclusividad técnica a favor de una determinada profesión", que, "posiblemente", justificara un monopolio competencial en favor de una profesión determinada y excluyente de los Ingenieros e Ingenieros Técnicos.

.-En función de lo previsto por el Reglamento de los Servicios de Prevención, para responder a la competencia exigida al técnico es preciso, de una parte, poseer titulación académica de ingeniero, arquitecto, ingeniero técnico o arquitecto técnico y conveniente, si no exigible, de otra parte, poseer la formación adecuada en materia de prevención de riesgos laborales.

-El visado del proyecto de ejecución de obras por el Colegio profesional correspondiente no puede en ningún caso cuestionar, al otorgar el visado del proyecto, la habilitación del coordinador o del autor del estudio o estudio básico, porque la determinación o fiscalización de la competencia legal de los profesionales, conforme a reiterada jurisprudencia de todos conocida, ha de realizarse por las Administraciones públicas ante las cuales hayan de surtir efectos los trabajos, no, en modo alguno por Colegios distintos del propio del profesional, inevitablemente interesados.

-La Directiva 2006/13C/CE y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de acceso a los servicios profesionales y su ejercicio, proscriben la exclusividad de la competencia profesional de los Arquitectos Técnicos en esta materia y así lo han reconocido la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2012, entre otras, y lo han proclamado el Consejo para la Unidad de Mercado y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, resultando, por tanto, competente para el ejercicio de las actividades objeto de este Dictamen los Ingenieros Técnicos Industriales y los Graduados en la rama industrial de la Ingeniería.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En función del reiterado principio jurisprudencial contrario a los monopolios competenciales en el campo de las profesiones técnicas y dado lo previsto en la Ley 17/2009 y concordantes, así como en aplicación de lo dispuesto en la ORDEN/CIN/351/2009, hay que entender que **las atribuciones profesionales de los titulados de Grado y de los Ingenieros Técnicos Industriales tienen carácter genérico, salvo que por ley formal expresa se establezca en algún caso lo contrario.**

SEGUNDA.- Con excepción de las construcciones u obras de edificación de nueva construcción **cuyo uso o destino sea el previsto expresamente en el artículo 2.1 a) de la Ley de Ordenación de la Edificación**, los titulados citados pueden formular proyectos y dirigir la ejecución de los mismos, de toda clase de obras de edificación.

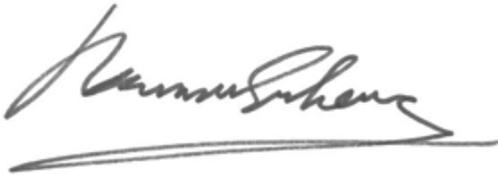
TERCERA.- Sin perjuicio de lo que resulte de la aplicación y efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 4 de diciembre, **los profesionales titulados a los que se refiere este dictamen, están plenamente capacitados para formular toda clase de Informes de Evaluación de Edificios.**

CUARTA.- Los repetidos titulados se encuentran **plenamente facultados para formular y firmar los proyectos y ejecución de toda clase de obras de adaptación de locales para el**

ejercicio en los mismos de cualquiera que sea la clase de **actividades, sujetas a licencia.**

QUINTA.- Están también **habilitados legalmente** para llevar a cabo las **actividades** aludidas más arriba, **en materia de prevención de riesgos laborales.**

Este es nuestro Dictamen, que someto a otro mejor fundado en Derecho y que emito y firmo en Madrid, a 20 de julio de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ramón Entrena Cuesta', with a horizontal line underneath it.

Fdo.: Ramón Entrena Cuesta
Abogado, colegiado nº8.463 de Madrid
Letrado de las Cortes Generales Jubilado