

INFORME ECONÓMICO SOBRE LA RESERVA DE ACTIVIDAD DE ARQUITECTOS Y ARQUITECTOS TÉCNICOS EN LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS EN BILBAO – UM/147/16

Este Informe se realiza en el marco del proceso de recurso tramitado ante la Audiencia Nacional en aplicación del artículo 27 de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), contra la Resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Bilbao del día 5 de octubre de 2016, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Bizkaia (COIIB) contra la anterior Resolución de fecha 8 de agosto de 2016 dictada por el Concejal Delegado del Área de Planificación Urbana del mismo Ayuntamiento y en la que se denegó la admisión de las Inspecciones Técnicas de Edificios suscritas por ingenieros industriales.

El objetivo del Informe es realizar un análisis económico de la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la Inspección Técnica de Edificios (en adelante, ITE) desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente¹.

En la sección I, se analiza brevemente la dimensión económica de los servicios de arquitectura en España, así como el nivel de regulación existente en comparación con otros países. En la sección II, se realiza un análisis económico de la reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos en el ITE, destacándose su impacto sobre la competencia, su justificación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente, y sus efectos sobre la eficiencia y el bienestar. A su vez, se proporciona una estimación del coste que esta restricción a la competencia supone para los consumidores, en Bilbao y en el conjunto del País Vasco. En la sección III se incorporan las conclusiones del Informe. Finalmente, se incluyen las referencias bibliográficas utilizadas.

I. LOS SERVICIOS DE ARQUITECTURA: DIMENSIÓN ECONÓMICA E INDICADORES DE REGULACIÓN

En el año 2014, el número de empresas de servicios técnicos de arquitectura e ingeniería² en España ascendió a 82.881 empresas, con 213.849 empleados y un volumen de negocio de 19.835,4 millones de euros, según información de la

¹ Gran parte del análisis realizado en este Informe replica en sus contenidos y texto al efectuado en el *Informe Económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la inspección técnica de edificios de viviendas en Cataluña*, de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, de 16 de diciembre de 2015, y en el *Informe económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en el informe de evaluación de edificios en Santa Pola*, de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, de 27 de septiembre de 2016.

² No se dispone de una desagregación CNAE mayor, por lo que los datos de dimensión económica se proporcionan para la sección CNAE 711 servicios técnicos de arquitectura e ingeniería y otras actividades relacionadas con el asesoramiento técnico.

49% en la UE-14, Tabla 1). La relativa atomización de este mercado – explicada en parte por la existencia de una regulación restrictiva de la competencia, como se argumenta en varias secciones de este Informe - pone de relieve que existe margen para favorecer un funcionamiento más competitivo del mercado, generar economías de escala y alcance y aumentar la productividad, que en términos medios es menor en las empresas relativamente pequeñas que en las relativamente grandes (véase Ciarreta, Espinosa y Zurimendi (2015) (2015) para servicios profesionales o Doménech y García (2010) para el conjunto de la economía)⁴.

Tabla 1. Distribución del empleo por tamaño de empresa en los servicios de arquitectura e ingeniería en Europa. 2014

Pais	Total Empleados (miles)	Pymes (< 250) (% Total)	Micro (<10) (% Total)	Pequeñas (10 a 49) (% Total)	Medianas (50 a 249) (% Total)	Grandes (≥ 250) (% Total)
Alemania	554,3	85,4	42,7	27,7	15,0	14,6
Bélgica	48,8	90,8	61,1	16,1	13,6	9,2
Bulgaria	17,9	100,0	67,6	22,4	10,0	0,0
Dinamarca	47,3	49,4	18,8	15,7	14,9	50,6
España	213,8	81,3	53,2	15,4	12,6	18,7
Francia	307,8	73,9	37,4	21,6	14,8	26,1
Grecia	55,8	100,0	94,5	3,4	2,1	0,0
Italia	250,9	94,9	88,2	3,5	3,2	5,1
Letonia	7,0	100,0	61,2	26,8	12,0	0,0
Países Bajos	111,1	77,0	42,1	20,1	14,8	23,0
Polonia	119,5	94,7	74,5	10,6	9,6	5,3
Reino Unido	408,8	73,9	32,9	24,0	17,1	26,1
Rumania	52,1	85,3	46,7	23,1	15,5	14,7
Suecia	94,5	69,4	33,7	20,9	14,7	30,6
UE-14	2.289,7	81,8	49,0	19,6	13,1	18,2
Noruega	49,5	65,9	27,0	22,5	16,4	34,1
Suiza	93,8	93,8	31,5	45,6	16,7	6,2

Fuente: Eurostat: Structural Business Statistics, 2014.

El sector de servicios de arquitectura en España se caracteriza por un elevado nivel de regulación, en especial en relación con las restricciones de entrada y en particular con las reservas de actividad. Como muestra la Tabla 2, la regulación total de esta actividad se ha reducido durante el periodo 1998-2013 tanto en el conjunto de países europeos considerados en el análisis (UE-20) como en España⁵, siendo el

⁴ Parte de la literatura económica ha analizado cómo determinadas normativas que limitan el crecimiento empresarial y obstaculizan el funcionamiento de los mecanismos de mercado sesgan la distribución de empresas por tamaño hacia las empresas de tamaño reducido e impiden que los sectores económicos y las economías alcancen una distribución óptima de empresas por tamaño, lo que afecta negativamente a la productividad y reduce el bienestar (véase, entre otros, Garicano, LeLarge y Van Reenen (2013) y Pijoan y Santana (2014)).

⁵ En el sector de servicios profesionales, la reducción de barreras regulatorias en la Unión Europea en los últimos años ha tenido su origen en diferentes iniciativas legislativas a nivel comunitario y, en particular, en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. En España, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio transpuso la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español y estableció como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español, considerando como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades. Aunque la transposición de la Directiva de Servicios ha llevado a algunos Estados Miembros, entre ellos España, a modificar algunas restricciones en servicios profesionales, aún persisten muchos obstáculos a la competencia en este sector de actividad, como pone de relieve CNMC (2013). Si se

En el ámbito concreto de las restricciones de entrada en los servicios de arquitectura destacan las reservas de actividad, restricción que es objeto de análisis en este Informe. Normalmente, esta restricción consiste en condicionar el acceso al ejercicio de determinadas actividades a la acreditación de una titulación en concreto.

Las reservas de actividad en la arquitectura son especialmente elevadas en España, en comparación con otros servicios profesionales y también en relación con las existentes en otros países europeos (Tabla 3). España es el tercer país europeo donde las reservas de actividad en servicios de arquitectura son más restrictivas. Teniendo en cuenta la existencia de regímenes menos restrictivos en otros países, como Finlandia, Reino Unido, Países Bajos o Dinamarca, el margen para facilitar la entrada y la competencia vía eliminación de reservas de actividad es muy amplio.

Tabla 3. Índices de Reservas de Actividad (IRA) en arquitectura y otros servicios profesionales en varios países de la Unión Europea. 2012

País	LEGAL	ARQUITECTURA	INGENIERÍA	MEDIA
Alemania	0,657	0,622	0,380	0,553
Dinamarca	0,143	0,222	0,000	0,122
Eslovenia	0,171	0,300	0,210	0,227
España	0,486	0,633	0,500	0,540
Finlandia	0,143	0,000	0,100	0,081
Francia	0,571	0,667	0,000	0,413
Grecia	0,857	0,644	0,630	0,710
Italia	0,486	0,533	0,580	0,533
Países Bajos	0,400	0,000	0,100	0,167
Polonia	0,457	0,422	0,720	0,533
Portugal	0,571	0,433	0,610	0,538
Reino Unido	0,329	0,000	0,000	0,110
Rep.Checa	0,657	0,600	0,320	0,526

Nota: (i) el Índice de Reservas de Actividad (IRA) toma el valor de 0 cuando no existen reservas de actividad, el valor 1 en caso de que la reserva de actividad exista y sea exclusiva y un valor menor que 1 en caso de que ésta sea compartida entre dos o más profesiones (cuanto mayor sea el número de profesiones que pueden realizar una determinada actividad, menor es el valor del IRA con un límite inferior de 0,5 para reservas de actividad compartidas) (ii) la media calculada es una media simple de los tres índices.

Fuente: CSES (2012).

De acuerdo con Ciarreta, Espinosa y Zurimendi (2015), una de la causas detrás de los elevados índices de reservas de actividad en la arquitectura o en otras actividades – como la ingeniería – sería la excesiva atomización de las titulaciones universitarias en estas disciplinas, en comparación con otros países europeos, lo que, según estos autores, “*ha provocado que cada una de estas titulaciones pretenda tener asignadas en exclusiva determinadas funciones*”.

Finalmente, la evidencia empírica pone de relieve que existe una relación negativa entre (i) reservas de actividad y productividad y (ii) reservas de actividad y tamaño empresarial (Tabla 4). Por un lado, esta relación se explica porque las reservas de actividad restringen el ejercicio de actividades a una determinada profesión e impiden el aprovechamiento de economías de alcance, lo que está asociado con

justificada en los principios de regulación económica eficiente, y a continuación se proporcionan las razones.

Mediante una reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos se impide la entrada de muchos profesionales competentes para prestar este servicio – tanto en la valoración del estado de conservación, como del estado de su accesibilidad y de su nivel de eficiencia energética - entre los que se encuentran muchos profesionales, entre otros, los ingenieros, ingenieros técnicos o los físicos. Esta restricción a la competencia no encuentra justificación en ningún fallo de mercado u objetivo de interés público, puesto que impidiendo el ejercicio de esta actividad a esos otros profesionales igualmente capacitados para realizarla no se contribuye ni a mitigar problemas de información, ni a corregir externalidades ni a aumentar la calidad y la seguridad de los edificio, sus condiciones de accesibilidad o su nivel de eficiencia energética.

Es más, al prohibir la entrada de estos otros profesionales igualmente capacitados, la reserva de actividad estaría actuando *en contra* del objetivo perseguido por la norma de garantizar un nivel de calidad y seguridad, accesibilidad y eficiencia energética adecuado de los edificios. En efecto, al impedir la entrada de profesionales con competencias adecuadas para prestar el servicio, se limita la competencia en el mercado y de este modo, se desincentiva a los operadores incumbentes y protegidos por la normativa a que presten sus servicios con calidad, además de con mejores precios y más innovación. Por lo tanto, al reducir los incentivos de los operadores a prestar el servicio con calidad, se estaría yendo en contra del objetivo que supuestamente se pretende conseguir con la reserva de actividad.

En suma:

La reserva de actividad a favor de los arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE es una restricción de acceso a la actividad económica que restringe la competencia efectiva en el mercado de estos servicios profesionales y, por lo tanto, debe justificarse según los principios de la regulación económica eficiente.

A pesar de que puede estar justificado en dichos principios exigir unos requisitos para poder realizar la ITE, una reserva de actividad exclusiva para arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la ITE no está justificada, puesto que no hay un fallo de mercado u objetivo de interés público que haga necesario prohibir que profesionales no arquitectos pero igual de capacitados para realizar la ITE puedan entrar y competir en este mercado. Adicionalmente, la reserva de actividad, al limitar la competencia en la prestación del servicio de la ITE, estaría precisamente reduciendo los incentivos de los operadores a prestar sus servicios con calidad y generando un efecto contrario al objetivo que supuestamente persigue: asegurar la calidad y seguridad del edificio, la accesibilidad y eficiencia energética de los edificios.

Por estos motivos, la reserva de actividad para arquitectos y arquitectos técnicos en la ITE debe ser eliminada del marco normativo y de las actuaciones de las Administraciones Públicas, permitiendo que cualquier otro profesional capacitado pueda entrar en el mercado y prestar dicho servicio.

II.3. Evidencia empírica de los efectos de las restricciones de acceso y ejercicio en los servicios profesionales sobre la eficiencia y el bienestar

La evidencia empírica disponible muestra que las restricciones de entrada y ejercicio en el mercado de servicios profesionales incrementan los precios de estos servicios y los salarios de los profesionales que los prestan, sin que se produzcan incrementos significativos de la calidad. Además, tienen efectos negativos sobre el empleo y la movilidad geográfica de los profesionales.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en la literatura empírica en relación con el impacto de las restricciones de entrada y ejercicio en los servicios profesionales sobre distintas variables:

- En cuanto al efecto en la **calidad** de los servicios profesionales, la evidencia empírica existente para Estados Unidos muestra que las restricciones se traducen en mayores precios (Kleiner y Kurland (2000)) y también en mayores salarios (Kleiner y Krueger (2008)) sin que tengan lugar incrementos significativos de la calidad, lo que resultaría más compatible con la teoría de que la regulación de servicios profesionales muchas veces obedece a los intereses particulares de los profesionales y no al interés público¹². Por su parte, CEA (2015) analiza los resultados obtenidos en diferentes estudios empíricos sobre los efectos en distintas profesiones en Estados Unidos y muestra que sólo 2 de los 12 estudios analizados concluyen que ha habido mejoras en la calidad a causa de las restricciones.
- El efecto de las restricciones en el **precio** de los servicios profesionales también es considerable. En este sentido, 9 de los 11 estudios empíricos analizados en CEA (2015) – mayoritariamente centrados en restricciones de entrada - concluyen que las restricciones producen incrementos significativos en los precios de los servicios profesionales. Los incrementos de precios estarían en el intervalo del

¹² De acuerdo con la teoría del interés público, son los consumidores los que demandan la regulación para corregir los problemas asociados a los fallos del mercado de servicios profesionales (Cox y Foster, 1990). Puesto que los consumidores adquieren estos servicios con poca frecuencia, cada consumidor, de forma individual, incurriría en unos costes elevados para determinar cuál es el grado de regulación adecuado para cada profesión. A su vez, los costes de actuar para conseguir articular la regulación demandada serían elevados para un consumidor individual. De este modo, sería finalmente el sector público el que respondería a dicha demanda latente de los consumidores y establecería la regulación de los servicios profesionales en aras del interés público, es decir, con el objetivo de mejorar el bienestar de los consumidores corrigiendo los fallos de mercado. Existe una teoría alternativa a la del interés público: la teoría de la captura del regulador (Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Esta teoría considera que la regulación tiene como objetivo proteger los intereses de los profesionales, aislarlos de la competencia e incrementar sus ingresos.

La literatura que analiza específicamente el impacto de la eliminación de las reservas de actividad en servicios profesionales confirma que la remoción de esta restricción a la competencia reduce los precios sin que se registre un detrimento de la calidad en la prestación de estos servicios:

- En Australia, la eliminación de la reserva de actividad a favor de los abogados en la prestación de servicios relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria (notaría) así como la supresión del monopolio de los abogados (*barristers*) para actuar en los tribunales redujo en un 12% los costes legales totales en ese país (CE, 2004).
- En el Reino Unido, los abogados (*solicitors*) tenían reserva de actividad en la prestación de los servicios legales relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria (*conveyancing services*) hasta que, en el año 1985, se aprobó una reforma que permitió la prestación de estos servicios por parte de otros profesionales (*licensed conveyancers*). Aunque la entrada de los *licensed conveyancers* no se produjo hasta 1987, el estudio de Paterson, Farmer, Stephen y Love (1988) muestra una reducción en las tasas cobradas por los abogados en la prestación de estos servicios ya a finales de 1986, tras la aprobación de la reforma. Este efecto en precios podría explicarse por el hecho de que los abogados redujeran sus tasas por la competencia potencial de los *licensed conveyancers* y ante la inminente entrada de éstos en el mercado. Según CE (2007), esta reforma generó una ganancia en términos de bienestar para los consumidores británicos de al menos 3.749 millones de Euros en 2006 utilizando el sistema de notaría francés como referencia, mostrando de forma clara los efectos positivos de un sistema sin reserva de actividad como en el caso británico.

II.4. Estimación del coste de la reserva de actividad en la ITE a favor de arquitectos y arquitectos técnicos en términos de bienestar de los consumidores

Por los argumentos teóricos y la evidencia empírica señalada con anterioridad, se considera que la reserva de actividad analizada, al restringir el número de profesionales que pueden realizar la ITE, incrementa el precio de la ITE en comparación con una situación en la que no se establece dicha reserva.

El objetivo de esta sección es proporcionar una estimación de la pérdida de bienestar para los consumidores ocasionada por dicho incremento en el precio, en el supuesto de que todos los edificios que tienen la obligación de pasar la ITE en la actualidad la pasasen¹³.

¹³ La idea es estimar el sobrecoste de inspeccionar todos los edificios con obligación de pasar la ITE debido a la existencia de una reserva de actividad, teniendo en cuenta que esta restricción incrementa el precio del ITE en comparación con una situación en la que no hay reserva de actividad.

La estimación se realiza para (i) el municipio de Bilbao y (ii) el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo Gobierno defiende que existe una reserva de actividad en la ITE de forma general en esta región. Se considera además de utilidad estimar la pérdida de bienestar en el conjunto del País Vasco, de cara a ilustrar el efecto pernicioso de esta normativa cuando el tamaño del mercado es mayor que el de un municipio como Bilbao.

Siguiendo algunas metodologías establecidas (véase OCDE 2015, CMA 2015, OCDE 2014, y OFT 2010), y ejercicios cuantitativos realizados en, entre otros, SAE (2016)¹⁴ y SAE (2015)¹⁵, se realiza la estimación a partir de una cantidad (volumen) de mercado, un precio de mercado, y el cambio en el precio de mercado si se eliminase la restricción, en este caso, la reserva de actividad.

Respecto al **precio** a considerar para estimar la pérdida de bienestar para los consumidores, es preciso señalar que no existen fuentes oficiales de información estadística sobre precios de la realización de la ITE en España, la Comunidad Autónoma del País Vasco o el municipio de Bilbao. Por lo tanto, se estima un precio de mercado a partir de los datos de mercado disponibles en la actualidad.

El precio de la ITE se establece libremente por los profesionales que realizan este servicio. El portal *Certicalia*¹⁶ proporciona datos a nivel de provincia y algunos municipios sobre el precio medio de este servicio, en base a los presupuestos solicitados en dicho portal¹⁷.

De acuerdo con esta información, el precio medio en el municipio de Bilbao asciende a 911 euros, obtenido a partir de 19 presupuestos de la ITE realizados en este municipio. Por su parte, el precio medio de la ITE en la Comunidad Autónoma del País Vasco es de 854 euros, tomando datos de 128 presupuestos de la ITE realizados en el conjunto del País Vasco. El precio del País Vasco es un precio medio ponderado obtenido a partir de los precios medios de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, utilizando como ponderaciones el peso de cada provincia en los edificios con obligación de pasar la ITE en el año 2018.

Respecto al **cambio en el precio** a considerar para estimar la pérdida de bienestar para los consumidores, la evidencia empírica analizada en la sección anterior indica que las restricciones de entrada y ejercicio incrementan los precios de los servicios profesionales. En términos de aumentos de precios, la literatura revela un rango relativamente amplio, que se movería entre el 3% y el 35%, según el caso

¹⁴ *Informe Económico sobre la denegación de autorización para la instalación de una estación de servicio en un centro comercial en el Ayuntamiento de Marratxí*, de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, 29 de marzo de 2016.

¹⁵ *Informe Económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la inspección técnica de edificios de viviendas en Cataluña*, de la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, de 16 de diciembre de 2015.

¹⁶ www.certicalia.com

¹⁷ Consulta realizada el 23 de marzo de 2017.

