



## AL CONSEJO DE ESTADO

JORDI LUDEVID i ANGLADA, en su condición de Presidente del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, con sede en Madrid, CP 28046, Paso de La Castellana nº 12, e-mail: [cscae@cscae.com](mailto:cscae@cscae.com), ante el Consejo de Estado comparezco y, como mejor proceda, digo:

Que habiéndose concedido a esta parte el trámite de audiencia en el expediente nº 1434/2013, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, el Pleno de Consejeros en su sesión de 16 de enero de 2013, una vez analizado el texto remitido por el Gobierno al Consejo de Estado ha adoptado por unanimidad el siguiente acuerdo:

"1. Trasladar al Consejo de Estado la absoluta falta de justificación jurídica y técnica que avale la creación de un Grupo de Trabajo para determinar las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación, como se establece en la Disposición Adicional Decimotercera.

2. Solicitar del Consejo de Estado que en el dictamen que se emita por ese Alto Órgano Consultivo, con respecto a dicho Anteproyecto, se corrijan las demás cuestiones referidas en las alegaciones efectuadas por este Consejo Superior, con fecha 23 de septiembre de 2013, en aquellos aspectos no recogidos en el texto normativo, que constan en el expediente; y las que específicamente ahora se presentan en este trámite, por su inadecuación normativa e infracciones de legalidad.

3. Aprobar el documento de alegaciones formulado, para su traslado al Consejo de Estado".

Conforme a lo expuesto, se formulan las siguientes:

### **ALEGACIONES**

#### **PRIMERA PARTE**

**LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DE UN GRUPO DE TRABAJO PARA DETERMINAR LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LA INGENIERÍA Y LA EDIFICACIÓN.**

**DEBE MANTENERSE EL SISTEMA NORMATIVO QUE ESTABLECE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN QUE EN NADA CONTRADICE LOS POSTULADOS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES QUE SE TRAMITA.**



El Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales debería regular las condiciones de acceso y ejercicio profesional y desde luego, por el mandato de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 25/2009 (Ley Ómnibus), determinar las profesiones cuyo ejercicio requerirá la colegiación obligatoria en función de los criterios contenidos en dicha Disposición Transitoria Cuarta, que precisamente fundamenta que la Arquitectura se ejerza en régimen de colegiación obligatoria desde el momento que las actividades de los Arquitectos afectan de manera directa y grave a la seguridad de las edificaciones y por tanto de las personas.

De ello se desprende que no ha de ser objeto pues de una Ley de Servicios Profesionales aspectos que no serían propios de su ámbito ni se justificarían por su finalidad, como crear un grupo de trabajo para determinar las atribuciones profesionales de los arquitectos. Éstas ya están perfectamente determinadas y definidas en la Ley de Ordenación de la Edificación, con una amplia interpretación jurisprudencial, en la que se establece una equilibrada y adecuada distribución de obligaciones, atribuciones y responsabilidades de los distintos agentes que intervienen en el proceso edificatorio, sin que tenga fundamento pretender que un Grupo de Trabajo, cuya composición y objetivos no se definen con claridad, lleve a cabo la revisión dicha normativa. En este aspecto, las razones que se contienen en la memoria (páginas 39 a 41) para tratar de justificar dicho Grupo de Trabajo carecen manifiestamente de fundamento como vamos a comprobar.

La creación del grupo de trabajo deviene innecesaria e incongruente. Innecesaria porque el objetivo de dicho grupo de trabajo no puede ser "determinar las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación". **En la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), están perfectamente determinadas las atribuciones profesionales de arquitectos e ingenieros en el ámbito edificatorio.** Así, se establece una asignación competencial en cuanto a los proyectos, dirección de obras y dirección de ejecución de las obras, en los artículos 10, 12 y 13, partiendo del artículo 2, referido al ámbito de aplicación, y la clasificación en grupos de los edificios conforme al uso principal. La LOE se asienta sobre el principio esencial de que **las atribuciones profesionales están vinculadas a las titulaciones y éstas a la formación que otorga cada una de ellas.** El texto normativo, producto de un gran consenso parlamentario, social y profesional, ha supuesto eliminar de manera significativa la litigiosidad y conflictos interprofesionales, toda vez que la LOE ha introducido certidumbre, precisión y seguridad jurídica. De otro lado, es incongruente crear una Comisión para revisar **las atribuciones profesionales** y por tanto la LOE, cuando el propio texto del Anteproyecto declara la vigencia de las mismas y la exposición de motivos indica que "esa continuidad de la vigencia es porque **resultan compatibles con lo previsto en esta Ley con respecto al mantenimiento de reservas de actividad ...**". Si el texto las declara compatibles con los principios y contenidos del Anteproyecto, no parece congruente que luego se pretenda una revisión de dichas atribuciones profesionales.



El texto remitido por el Gobierno a ese órgano consultivo dice en la disposición adicional decimosegunda:

*“Se constituirá un grupo de trabajo específico para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación .En el grupo de trabajo estarán representados los correspondientes Ministerios con competencia en la regulación de las distintas profesiones.*

*En su régimen de funcionamiento se establecerá una convocatoria a determinadas sesiones y para su audiencia específica a los Consejos Generales de los Colegios Profesionales de ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos y arquitectos técnicos, así como los representantes de aquellas otras profesiones que puedan verse afectadas y que así lo soliciten.*

*El grupo de trabajo elaborará una propuesta en relación con las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación de acuerdo con los principios y criterios de esta ley, y tomando en consideración el desarrollo, evolución y situación tecnológica presente. Esta propuesta será presentada en el plazo de tres meses desde la aprobación de esta ley para informe preceptivo de la Comisión de Reforma de las Profesiones a la que hace referencia la disposición adicional novena.*

*Las disposiciones relativas al acceso a actividades profesionales o profesiones o a la reserva de funciones en el ámbito de la ingeniería y de la edificación se mantendrán vigentes, mientras no se modifiquen por otra norma posterior”.*

Para la profesión de la Arquitectura y el ejercicio profesional de los arquitectos, esta disposición adicional decimosegunda, denota una manifiesta arbitrariedad y trato discriminatorio, que se evidencia en varios aspectos de texto del Anteproyecto y de manera muy acentuada en el contenido expreso e implícito de esta disposición y las graves consecuencias y perjuicios que para la Arquitectura española se pueden derivar de llegar a aprobarse la misma tal y como está redactada.

A través de una disposición adicional, que desde luego en adecuada técnica normativa resulta manifiestamente impropia para el contenido o mandato que se regula en la misma, incumpliendo así las directrices de técnica normativa (resolución de 28 de julio de 2005, BOE 29 de julio de 2005), **se pretende que un grupo de trabajo, con una indefinición en su composición y objetivos, lleve a cabo la revisión de la normativa reguladora de las atribuciones profesionales de los arquitectos y por tanto, afectando al núcleo delimitador competencial del ejercicio profesional de la Arquitectura.**



De entrada el Grupo de Trabajo no se ajusta a las prescripciones del art.38 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que exige para crear un órgano colegiado que en la norma de creación se determinen sus fines y objetivos, su integración administrativa o dependencia jerárquica y la composición y criterios para la designación de su presidente.

Todo ello se incumple: no se determina con precisión la composición del grupo, ya que se dice que estará representados los Ministerios con competencias en la regulación de las distintas profesiones y luego se señala que se convocará a los Consejos Generales para ser oídos, sin precisar si formarán parte o no del grupo de trabajo y en cualquier caso, como Corporaciones Profesionales interesadas tendrían siempre el trámite de audiencia, por lo que no añade nada nuevo esta disposición.

Nada se dice sobre quien presidirá el grupo de trabajo. En este aspecto necesariamente debería ser el titular del Ministerio de Fomento como órgano competente en esta materia.

En cuanto a los fines, se establecen de una forma tan genérica que se genera una gran incertidumbre jurídica y un grupo de trabajo de esta naturaleza tiene que tener perfectamente delimitados sus fines y objetivos, para que cuando se apruebe la Ley se conozca de antemano el alcance de sus pretensiones.

En ningún caso el Grupo de Trabajo puede sustituir a los órganos legalmente y constitucionalmente competentes para el ejercicio de las iniciativas legislativas.

**Una vez efectuadas estas precisiones iniciales, ha de ponerse de manifiesto que el texto de la disposición adicional decimosegunda incurre en graves vicios de inconstitucionalidad: por arbitrariedad (vulneración del art. 9.3 de la CE); por trato discriminatorio a la Arquitectura y al ejercicio profesional de los arquitectos (vulneración del art. 14 de la CE) y por atentar al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE).**

#### **1.- Arbitrariedad.**

La misma se pone ya de manifiesto con las expresiones semánticas del redactado y las omisiones que contiene, que resultan significativas para evidenciar la intencionalidad que subyace en esta disposición adicional.

Así, la expresión Arquitectura, parece vedada para el redactor del Anteproyecto. Una profesión regulada con el interés general que conlleva, como hemos resaltado, no aparece mencionada como tal, a lo largo del texto normativo. Y no sólo eso, sino que se engloba o se confunde, sin duda deliberadamente, con la edificación, poniéndola en el mismo nivel que la



Ingeniería. El título por tanto ya de la adicional decimosegunda es toda una declaración de intenciones y en todo caso, una muestra de imprecisiones.

Para dejarlo claro de una vez, la edificación es un sector económico, de una dimensión social significativa, que no debemos confundir con la Arquitectura. La Arquitectura es una disciplina con una formación especializada y que se configura normativamente como una profesión diferenciada de otras profesiones técnicas, como por ejemplo las Ingenierías. Por tanto, es impropio hablar de las atribuciones de la normativa de acceso o de funciones "en el ámbito de la Ingeniería y de la edificación", porque no son términos homogéneos. La Ingeniería es una profesión y la edificación no. Lo correcto es hablar de la normativa que regula las atribuciones de los ingenieros y de los arquitectos en el ámbito de la edificación, que es lo que hace la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999, de 5 de noviembre (en lo sucesivo LOE).

Y si para el Anteproyecto la expresión Arquitectura no aparece en el texto articulado, también es manifiestamente reticente el Anteproyecto y sus redactores a mencionar a la LOE.

Así, únicamente en la última versión, en el texto remitido a ese Alto Órgano Consultivo, aparece una referencia a la LOE en la disposición adicional primera, que regula las obligaciones de colegiación en el apartado 1.m). Y ya no vuelve a aparecer en el texto normativo. Es más, en todo momento se utiliza la expresión "disposiciones o normas" relativas al acceso a actividades profesionales en el ámbito de la Ingeniería o la edificación (título de la disposición adicional decimosegunda y párrafo final de la misma, y apartado 5º de la disposición derogatoria única). Ello, además de la intencionalidad que pueda subyacer, es un reprochable defecto de técnica normativa, porque genera incertidumbre e imprecisión y por tanto ha de reclamarse una revisión en este punto de todo el texto articulado, en el sentido de hacer una referencia expresa e inequívoca a la Ley de Ordenación de la Edificación, máxime cuando se trata de una Ley horizontal que regula todo el proceso edificatorio, las atribuciones profesionales de las distintas profesiones técnicas que intervienen, las garantías y las responsabilidades de cara a los destinatarios de tales servicios profesionales.

El art. 9.3 de la Constitución, establece, entre otros principios esenciales, el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Se erige así este principio en una garantía para todos los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos, incluyendo desde luego el poder legislativo y justamente para no confundir discrecionalidad con arbitrariedad, que son en expresión de la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1985, conceptos antagónicos.

En opinión del Profesor García de Enterría, el único poder que la Constitución acepta como legítimo, ha de ser el que se presente como resultado de una voluntad racional, el que demuestre en cada caso que



cuenta con razones justificativas, es decir, ello impone la "exigencia imperativa e inexcusable del fundamento adicional de la razón para toda decisión en que el poder se exprese".

Como ha dicho la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1984: "nunca es permitido confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues aquello se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, y no meramente de una calidad que las haga inatacables, mientras lo segundo o no tiene motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida *sit pro ratione voluntas* o la que ofrece es tal que, escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter de realmente indefinible y su inautenticidad".

¿Qué motivos se esgrimen para justificar la creación del grupo de trabajo?

La memoria del análisis de impacto normativo, relativa al texto del Anteproyecto en su versión de 20-12-2013, se refiere a la justificación del Grupo de Trabajo en las páginas 39, 40 y 41.

En este texto, encontramos las razones que según la memoria del Anteproyecto justificarían la creación del grupo de trabajo y que sintetizan en las tres siguientes:

- Se señala (página 39 de la memoria) que la legislación actual "establece reservas de actividad a diferentes titulaciones, en función del uso de la edificación" y entre ellas, cita las que la LOE establece para los arquitectos en cuanto a la proyección y dirección de obras de edificios destinados a usos "administrativos, sanitarios, religiosos, residenciales en todas sus formas, docentes y culturales". Y añade la memoria que "no obstante en edificios industriales y agrícolas y en obra civil, se comparten atribuciones con los ingenieros de las atribuciones correspondientes".
- Se afirma que "las atribuciones actuales establecidas en la normativa fueron en su día objeto de un amplio consenso entre los profesiones de distintos ámbitos" (se sigue sin citar la LOE). Y para justificar que ya no hay consenso, se alude a un escrito de alegaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y un manifiesto de la Ingeniería Industrial, en los que se piden competencias en la proyección de edificios para tales profesionales.
- Y por último, se hace un bosquejo genérico de análisis de la regulación del ejercicio profesional de la Arquitectura en algunos países (Alemania, Gran Bretaña, Francia, Portugal e Italia) y se afirma que debe acomodarse la regulación "en coherencia con el marco existente en otros países europeos".



Estas tres razones, carecen de fundamento, y lo que ha de destacarse es que incurrir en confusiones conceptuales, imprecisiones o juicios comparativos sin refrendo objetivo. Las analizaremos por separado.

La primera razón que se invoca, consiste en afirmar que existirían competencias compartidas entre arquitectos e ingenieros en el ámbito edificatorio. Al respecto este Consejo Superior considera esencial resaltar:

- a) **Las atribuciones en el ámbito de la edificación que la normativa vigente atribuye a los arquitectos, son competencias de carácter general por su formación integral y transversal; mientras que los ingenieros, únicamente tienen atribuciones de carácter accesorio en el ámbito de la edificación en la medida en que la obra o la actuación, está comprendida en el ámbito de la especialidad de la respectiva Ingeniería.** Ello se deriva claramente de la LOE.

Las atribuciones de los ingenieros, son, por su propia naturaleza, atribuciones específicas y determinadas en función del uso edificatorio complementario y vinculado a su propia especialidad, por cuanto los ingenieros y las Ingenierías no tienen, ni han tenido nunca, una competencia universal en materia edificatoria.

Justamente, es el destino del edificio y su uso el que determina la atribución profesional en el ámbito edificatorio de las Ingenierías, y no sólo eso, sino que serán únicamente competentes para proyectar y dirigir única y exclusivamente las obras edificatorias que sean propias del ámbito de su respectiva especialidad, y ello tanto en reconocimiento de los conocimientos adquiridos como de aquellos no adquiridos.

Los distintos usos edificatorios son determinantes de los requerimientos y prestaciones técnicas que se exigen para cada edificio, por lo que existe una correlación directa e inmediata entre las atribuciones profesionales de los ingenieros y los usos edificatorios.

Por tanto, las atribuciones profesionales de las distintas Ingenierías, vienen necesariamente vinculadas y condicionadas por el ámbito propio de la especialidad de cada una de ellas.

Si un ingeniero industrial puede proyectar y dirigir una nave industrial, y si un ingeniero agrícola puede proyectar y dirigir una nave para usos de carácter agrícola, tales competencias no dimanar o provienen de una competencia genérica edificatoria, que no existe ni es posible en nuestro ordenamiento jurídico, sino de que esas edificaciones se comprenden dentro de los usos o actividades propios de las ramas de la Ingeniería industrial o agrícola, específicamente adscritas a ese uso, en la medida que son parte integrante de la especialidad de sus respectivas Ingenierías, y por ello rige el principio de especialidad, que es determinante en el deslinde competencial de los distintos técnicos titulados que intervienen en el proceso edificatorio.



Por el contrario, las competencias de los arquitectos son universales y generales en materia edificatoria, con atribución exclusiva de las destinadas a los usos edificatorios que contemplan los citados preceptos de la LOE. Entre la Arquitectura y la Ingeniería no hay posibilidad de establecer una reserva horizontal competencial en materia edificatoria. Son sistemas de formación, de capacitación y de normas sectoriales, nítidamente diferenciadas. No hay intercambiabilidad, porque hay una dicotomía esencial que diferencia a la Arquitectura de las Ingenierías en nuestro ordenamiento jurídico; mientras que el Arquitecto tiene un aptitud y habilitación para proyectar cualquier clase de edificios, podemos afirmar que los Ingenieros lo que proyectan son "tipos edificatorios" vinculados funcionalmente al ámbito propio y específico de los usos de su especialidad técnica.

Los ingenieros no tienen la formación ni la capacitación requerida para proyectar edificios con carácter general, con independencia de su uso, del destino del mismo o del ámbito propio de la correspondiente especialidad técnica; sino que únicamente pueden y podrían proyectar aquellas edificaciones o construcciones que están dentro y por tanto forman parte integrante de su especialidad técnica, de ahí que sea una competencia derivada, condicionada y específica y determinada.

En este aspecto, se ha reiterado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, como recoge la sentencia de 29 de diciembre de 1999 (RJ 1999/9779), que:

*"(...) los arquitectos superiores son técnicos con competencia universal para el proyecto de toda clase de edificios (sentencias de 5 y de 11 de junio de 1991 [RJ 1991/4863 y 1991/4873]) y que el ámbito material de la competencia profesional de los arquitectos superiores es el de proyectar obras de edificación de cualquier clase, con atribución exclusiva en las destinadas a servir de vivienda humana o concepto a ella asimilable, ya sea la misma permanente u ocasional y para uno o para todos los actos que afecten a la convivencia de varias personas, mientras que las competencias de los ingenieros de caminos, canales y puertos no se refieren con carácter general a estas edificaciones (sentencias de 4 de marzo de 1992 [RJ 1992/3220], 11 y 5 de junio de 1991 y 25 de enero de 1988 [RJ 1988/423])".*

- b) **El sistema español de títulos establece una correlación entre atribuciones profesionales y planes de estudios, por lo que no son intercambiables ni la formación ni las atribuciones profesionales de arquitectos e ingenieros.**

Nuestro sistema de enseñanzas universitarias está basado en la idea fuerza de que los títulos oficiales deben tener como finalidad la obtención de la preparación necesaria para el ejercicio de una actividad profesional. Ello es así particularmente en el ámbito del ejercicio



profesional de la Arquitectura, toda vez que como hemos visto, existe un plan específico de formación del arquitecto y sólo quien tiene la titulación de arquitecto puede llevar a cabo las actividades profesionales de Arquitectura. En un mundo de complejidad creciente la especialización profesional es una necesidad indubitable.

Desde que se aprobó el Real Decreto 1393/2007, de ordenación de las enseñanzas universitarias, es una exigencia clave que los títulos que habiliten para el acceso o ejercicio de actividades profesionales, requieran que el Gobierno establezca las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios para garantizar que dichos títulos acrediten la posesión de las competencias y conocimientos adecuados para dicho ejercicio profesional.

Esto nos lleva a afirmar que en el sistema normativo español no es intercambiable, ni encontramos en la formación del ingeniero, la formación específica y propia del arquitecto, por lo que justamente por ello no es posible desconocer la atribución competencial específica de los arquitectos en el ámbito edificatorio, cuya razón de ser radica en última instancia en su formación propia, específica y singular, que no encontramos en modo alguno en las Ingenierías. Si la formación del arquitecto es propia, sus competencias son propias y por tanto claramente diferenciadas de las de los ingenieros, que no tienen formación para actuaciones profesionales de Arquitectura. La realidad del ejercicio profesional de un arquitecto o de un ingeniero nos lleva a concluir que no se trata de la misma profesión. Esa es la clave de la que ha partido el Real Decreto 1393/2007 y es la máxima que ha presidido el trabajo realizado en los últimos 5 años para ir regulando los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de ingeniero, en sus distintas especialidades, y de arquitecto.

En base a esta realidad normativa, si no se mantuvieran entre ingenieros y arquitectos las diferenciaciones profesionales que realmente existen, el sistema habría perdido todo el sentido, estaríamos preparando a alumnos para abordar profesiones para las que no han adquirido los necesarios conocimientos. Basta con analizar las Órdenes Ministeriales que han regulado los requisitos para la verificación de los títulos universitarios que habiliten para el ejercicio de las diversas especialidades de la Ingeniería y compararlas con la que ha hecho esa labor para la profesión de arquitecto, para comprobar la gran diferencia existente entre las competencias que los alumnos deben adquirir en unos casos y otros.

- c) **Como se reconoce expresamente en la memoria del análisis de impacto normativo, la figura del ingeniero civil, que existe en otros países europeos, no existe en España y sus funciones las realiza el arquitecto.**



La singularidad del arquitecto español, que le da esa formación integral y transversal, hace que se trate de una disciplina generalista, frente a otras disciplinas especialistas, como son las Ingenierías.

Frente a otros modelos existentes en Europa, el modelo del arquitecto español, por sus competencias específicas de formación académica y profesional, tiene la formación humanista y a la vez politécnica, que capacita a los arquitectos españoles para abordar desde una perspectiva global e integral todo el hecho constructivo. El arquitecto español integra en su formación, tanto contenidos humanistas como todas las materias propias de cálculo de instalaciones y estructuras.

Por el contrario, los ingenieros en España no tienen esa formación transversal equivalente a los arquitectos, es decir, la formación a la que se refieren las Directivas de cualificaciones profesionales 2005/36 y 2013/55, a las que con anterioridad hemos hecho alusión.

Justamente ello justifica la singularidad del ejercicio profesional de la Arquitectura ni que pueda por ello hacerse menciones a la regulación de las Ingenierías y de la Arquitectura en otros países, porque la regulación es muy diferente y como ya hemos visto, cada ordenamiento jurídico nacional tiene sus propias especificidades y singularidades.

- d) **La LOE establece las atribuciones profesionales de la Arquitectura en razón al interés general que la misma entraña y por ello, las competencias profesionales atribuidas a los arquitectos, garantizan tales fines, entre otros de manera primordial, el de la seguridad y salud de las personas.**

Como ya hemos explicado ni la Directiva de Servicios ni, por supuesto, la Ley 17/2009, de trasposición de la misma, afectan a las reservas de actividad contempladas en la LOE.

Las reservas de actividad que la LOE atribuye a los arquitectos en exclusividad en el campo de la edificación residencial y de usos similares son perfectamente compatibles con el Derecho Comunitario, porque el legislador comunitario ha excluido expresamente las reservas de actividad del campo de aplicación de la Directiva de Servicios (art. 17.6) cuando esas reservas de actividad se otorgan a favor de profesiones reguladas con reconocimiento mutuo automático del título a nivel europeo, como es el caso de la Arquitectura. Es decir, se ha considerado que en el caso de la Arquitectura la libre circulación en Europa está perfectamente asegurada gracias al reconocimiento mutuo automático de títulos y las reservas de actividad a favor de los arquitectos no afectan a esa libre circulación.

Ha de quedar inequívocamente precisado que las atribuciones profesionales (llamadas reservas de actividad) que la LOE atribuye a los arquitectos en nuestro ordenamiento jurídico, son plenamente



conformes con el ordenamiento comunitario y con el Derecho español de la competencia. Así:

- a) La profesión de arquitecto está estrechamente ligada al interés general y a políticas sociales, y particularmente a la protección de la seguridad de los usuarios.
- b) Las reservas de actividad en la edificación son indispensables para asegurar los fines de interés general que se refieren a seguridad y funcionalidad, porque sólo los arquitectos tienen una formación adecuada para la edificación residencial y de usos análogos.
- c) No existen otros medios menos restrictivos de la competencia y que incidan con menor intensidad en la libertad de establecimiento y de servicios para conseguir esos resultados.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, precisamente justifica el deslinde de competencias entre los distintos profesionales que intervienen en el proceso edificatorio y por lo que se refiere a las asignadas a los Arquitectos en la garantía de la seguridad de las edificaciones. Así, la Sentencia del TS de 28 de Noviembre de 2001, alude a que un criterio ha sido el de establecer una relación entre las atribuciones de los profesionales y "la naturaleza o entidad de los estudios realizados o superados para obtener su titulación". La sentencia del TS de 20 de Marzo de 2001 (RJ/2002/6270), declara que "la finalidad del proyecto técnico es garantizar la seguridad de las construcciones, por tanto, lo que se suele presentar como un conflicto entre dos profesionales, **está planteando ese fondo en las garantías de la seguridad en la edificación** y, por consiguiente, de la vida humana; lo que conduce a que las dudas que se plantean en esos casos se resuelvan, en aras de la seguridad, exigiendo la titulación propia de los estudios superiores". Observamos aquí en esta sentencia una vinculación entre competencia profesional y seguridad y que esta viene garantizada por las titulaciones correspondientes. En el mismo sentido, cabe también citar la sentencia del TS de 4 de Julio de 2002 (RJ/2002/6595), cuando menciona que la cuestión de las competencias profesionales "ha de resolverse atendiendo a la entidad de los estudios de la indicada carrera, señalando que su facultad de proyectar opera cuando se trata de obras de complejidad técnica constructiva, **atendiéndose en todo caso a la suprema garantía de la seguridad por la que ha de velar la Administración**".

El segundo motivo que se mencionaba en la memoria, de análisis de impacto normativo, alude a la Ley de Ordenación de la Edificación, aunque se sigue sin mencionar la misma, empleando la expresión "normativa", que regula las atribuciones actuales establecidas en el ámbito edificatorio.

Pues bien, la afirmación que se hace de que la LOE fue fruto de un amplio consenso de todos los sectores profesionales y que hoy no lo hay, como lo evidencian las alegaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos o el



manifiesto de la Ingeniería Industrial, denota la arbitrariedad que estamos denunciando.

En efecto, la LOE, aprobada en noviembre de 1999, un texto con más de 14 años de vigencia, no sólo fue fruto de un gran consenso de todos los sectores profesionales, sino que lo sigue siendo: la doctrina jurisprudencial demuestra que la conflictividad competencial se ha reducido muy significativamente y que la LOE ha creado seguridad jurídica y ha evitado litigiosidad, y evitar litigiosidad, es ganar confianza y productividad. El consenso social es evidente y todas las organizaciones de consumidores y usuarios han puesto de manifiesto que la LOE es un instrumento de enorme utilidad y garantista en orden a preservar los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito edificatorio y en concreto, para asegurar la calidad de las edificaciones y determinar la responsabilidad de los agentes que intervienen en el proceso edificatorio. Y ha habido y hay consenso parlamentario, en especial en el ámbito de las atribuciones profesionales, toda vez que ningún grupo político ha planteado revisar la LOE en este aspecto.

Frente a estos datos objetivos incuestionables, del amplio consenso profesional, social y político, junto con la certidumbre jurídica que la LOE ha generado, evitando de manera significativa litigiosidad, resulta que ahora los redactores del Anteproyecto aluden a que ya no hay consenso y que no hay consenso porque así lo dicen algunos determinados colectivos profesionales, justo ahora y al socaire de la posibilidad de la revisión del texto normativo.

Lo grave es que se asuman esas alegaciones, que naturalmente son de colectivos interesados, de una manera acrítica, cuando con independencia de que las afirmaciones que se contienen en las mismas son genéricas, sin base técnica ni jurídica, no se hace la menor mención a la posición de la Arquitectura española y al significativo número de alegaciones, dictámenes e informes que conoce el Ministerio de Economía.

Resulta pues, no sólo objetivamente infundado sino improcedente, que para justificar una eventual revisión de la normativa y poner en cuestión la LOE, se transcriban de forma detallada las alegaciones de una parte o de dos colectivos concretos de profesionales, desconociendo así los principios de objetividad e imparcialidad que han de regir en la actuación de los poderes públicos. Sirve ello para evidenciar la arbitrariedad en la justificación de la creación del grupo de trabajo.

El tercer motivo al que la memoria se refiere para justificar el Grupo de Trabajo, aludiendo a la regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos en distintos países europeos, no sólo no impone o justifica una revisión de la normativa del ejercicio profesional de la Arquitectura en el ámbito edificatorio, sino que por el contrario, se constata que hay una diversidad de regulaciones y no hay un modelo único y que en la mayoría



de los países, con uno u otro alcance, el ejercicio profesional de la Arquitectura tiene normas específicas y reservas de actividad.

Lo decisivo es lo que se señaló al comienzo de estas alegaciones, en el sentido de que ninguna Directiva Comunitaria ni desde luego las Directivas de Servicios y de Cualificaciones Profesionales o ningún documento o resolución de las Instituciones comunitarias, imponen una revisión de los ámbitos competenciales de la Arquitectura en el sistema español. Justamente es al contrario, las Directivas de Cualificaciones Profesionales, en su versión inicial 2005/36 y la recientemente aprobada Directiva 2013/55, singularizan la Arquitectura en tres aspectos esenciales:

- El interés general, cuando en el considerando 27 de la primera Directiva citada, se deja bien claro que **“la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos así como del patrimonio colectivo y urbano, revisten un interés general”**.
- En cuanto a la necesidad imperiosa de que sólo podrán ejercerse actos propios de la Arquitectura quienes tengan una formación como tal, formación singularizada y que en el artículo 46 se concreta en que la formación del arquitecto habrá de comprender:

*“Formación básica en Arquitectura.*

*1. En España la formación del arquitecto es la conducente a la obtención del título de universitario oficial de Arquitecto, establecido por el Real Decreto 4/1994, de 14 de enero (RCL 1994, 391), o a la obtención del título de Grado establecido de acuerdo con las previsiones contenidas en la Orden ECI/3856/2007, de 27 de diciembre (RCL 2007, 2393), conforme a las condiciones del Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007.*

*2. Para su reconocimiento en España, a efectos del acceso a las actividades profesionales de los arquitectos, los títulos de formación expedidos por los demás Estados miembros, deberán acreditar una formación que cumpla los requisitos que se recogen en los apartados siguientes.*

*3. La formación de arquitecto comprenderá en total, por lo menos, bien cuatro años de estudios a tiempo completo, bien seis años de estudios, de ellos al menos tres a tiempo completo, en una universidad o centro de enseñanza comparable. Dicha formación deberá completarse con la superación de un examen de nivel universitario.*

*4. Esta enseñanza, que deberá ser de nivel universitario y cuyo elemento principal deberá estar constituido por la arquitectura, deberá mantener un equilibrio entre los aspectos teóricos y prácticos de la*



*formación en arquitectura y garantizar la adquisición de los conocimientos y competencias siguientes:*

- a) Aptitud para crear proyectos arquitectónicos que satisfagan, a la vez, las exigencias estéticas y las técnicas.*
  - b) Conocimiento adecuado de la historia y de las teorías de la arquitectura, así como de las artes, tecnologías y ciencias humanas relacionadas.*
  - c) Conocimiento de las bellas artes como factor que puede influir en la calidad de la concepción arquitectónica.*
  - d) Conocimiento adecuado del urbanismo, la planificación y las técnicas aplicadas en el proceso de planificación.*
  - e) Capacidad de comprender las relaciones entre las personas y los edificios y entre éstos y su entorno, así como la necesidad de relacionar los edificios y los espacios situados entre ellos, en función de las necesidades y de la escala humanas.*
  - f) Capacidad de comprender la profesión de arquitecto y su función en la sociedad, en particular elaborando proyectos que tengan en cuenta los factores sociales.*
  - g) Conocimiento de los métodos de investigación y preparación de proyectos de construcción.*
  - h) Comprensión de los problemas de la concepción estructural, de construcción y de ingeniería vinculados con los proyectos de edificios.*
  - i) Conocimiento adecuado de los problemas físicos y de las distintas tecnologías, así como de la función de los edificios, de forma que se dote a éstos de condiciones internas de comodidad y de protección de los factores climáticos.*
  - j) Capacidad de concepción necesaria para satisfacer los requisitos de los usuarios del edificio, respetando los límites impuestos por los factores presupuestarios y la normativa sobre construcción.*
  - k) Conocimiento adecuado de las industrias, organizaciones, normativas y procedimientos para plasmar los proyectos en edificios y para integrar los planos en la planificación”.*
- El RD 1.837/2008, traspuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36, disponiendo que la titulación de Arquitectura deberá reunir la formación reseñada “a efectos del acceso de las actividades profesionales de los arquitectos”. Ello significa que en España las actividades profesionales de la Arquitectura, que son justamente las que



recoge la LOE en el ámbito competencial de los arquitectos, sólo podrán desempeñarse por las personas que tengan dicha titulación; de tal manera que una revisión de la LOE que desconociese tales aspectos esenciales, iría en contra justamente de las expresadas Directivas Comunitarias.

En razón a lo expuesto, las razones esgrimidas para tratar de justificar la creación del grupo de trabajo, devienen y se manifiestan claramente insuficientes y carentes de fundamento; teniendo en cuenta además que el propio texto del Anteproyecto no cuestiona las atribuciones profesionales de los arquitectos en razón que exista ninguna incompatibilidad con sus principios y se declara la expresa vigencia en la normativa reguladora, es decir, la LOE, aunque no se cite de forma expresa.

La ausencia de justificación razonable y razonada y el conjunto de circunstancias señaladas, hace por tanto que la disposición adicional decimosegunda y en concreto, la creación del grupo de trabajo, incurra en arbitrariedad por falta de justificación.

## **2. Trato discriminatorio a la profesión de la Arquitectura.**

El segundo motivo de inconstitucionalidad, reside en que el tratamiento que efectúa esta disposición adicional, supone una discriminación para la profesión de la Arquitectura, con respecto al tratamiento normativo que el Anteproyecto efectúa en relación a otras profesiones.

Para el resto de profesiones, salvo las Ingenierías, no hay un grupo de trabajo específico, en el que se pretende nada menos que "determinar" las atribuciones profesionales, expresión que denota la intención de ir a una revisión profunda y que en todo caso es una expresión impropia, porque tales atribuciones profesionales están ya determinadas en la LOE, como hemos visto con detalle.

No se hace ese tratamiento singular para otras profesiones, por cuanto se establece en la disposición adicional novena la denominada Comisión de Reforma de las Profesiones, pero con un objeto diferente, como es la evaluación de la normativa reguladora de cada una de ellas, en orden a su ajuste a los principios y prescripciones que se contienen en el Anteproyecto y como hemos señalado, no se entienden ni se justifican adecuadamente las razones de este trato diferenciado, en detrimento del ejercicio profesional de la Arquitectura.

Todo ello junto con los demás elementos ya puestos de manifiesto, tales como el desconocimiento del término Arquitectura y especialmente su singularidad como profesión regulada y las Directivas Comunitarias de Cualificaciones Profesionales, suponen por tanto una vulneración del art. 14 de la CE, por conculcación del principio de igualdad, al producirse este trato discriminatorio.



### **3. Inseguridad jurídica.**

Y por último, se vulnera también el principio de seguridad jurídica, que establece el art. 9.3 de la CE.

#### **El ejercicio profesional de la Arquitectura queda en una situación de transitoriedad y provisionalidad incompatible con el principio de seguridad jurídica y con el art. 36 de la CE.**

El efecto jurídico más grave que se deriva de la disposición adicional decimosegunda, consiste en que produce que el ejercicio profesional de la Arquitectura quede en una situación de provisionalidad, incertidumbre y en una especie de "libertad condicional".

En efecto, tal y como resulta el contenido de dicha disposición adicional, si bien se mantiene la vigencia de las normas que regulan el acceso a la profesión de arquitecto y las atribuciones profesionales establecidas (básicamente la Ley de Ordenación de la Edificación), sin embargo se somete el régimen vigente a una revisión pendiente de un grupo de trabajo, del informe de una Comisión y en definitiva, se deja el ejercicio profesional en esta situación de incertidumbre normativa, al quedar nada menos que el contenido esencial de las atribuciones profesionales de los arquitectos al albur de lo que pueda resultar del grupo de trabajo que se pretende crear para revisar dicha normativa.

Es evidente que en un texto normativo cabe crear un Grupo de Trabajo, pero ha de ser siempre para un desarrollo de los contenidos de la nueva Ley y con una finalidad precisa y concreta, lo cual, como hemos visto, en modo alguno concurre con esta disposición adicional decimosegunda, por la indeterminación de sus objetivos, desde el momento en que se habla de "determinar las atribuciones profesionales en el ámbito de la Ingeniería y la edificación".

Y luego se dice que el grupo de trabajo elaborará una propuesta "en relación con las atribuciones profesionales en el ámbito de la Ingeniería y la edificación, de acuerdo con los principios y criterios de esta Ley, y tomando en consideración el desarrollo, situación tecnológica presente". Expresiones todas ellas genéricas y de suma vaguedad, que no concretan los objetivos del grupo de trabajo, vulnerándose así también lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 6/1997 de 14 de abril, que establece que la constitución de cualquier órgano colegiado o grupo de trabajo ha de fijar con claridad sus fines y objetivos; y esa claridad aquí falta, porque aludir a los "principios y criterios de la Ley", es prácticamente no decir nada, obviando además referencias a Directiva Comunitarias sustanciales, como hemos señalado.

La incertidumbre pues que se desprende del tenor literal que contiene esta disposición adicional y en particular, esa imprecisión en los objetivos del grupo de trabajo, es manifiesta y afecta gravemente a la seguridad jurídica.



Dejar una profesión y sus normas de atribuciones en tal situación de pendencia y transitoriedad, afecta directamente al ejercicio profesional de los arquitectos y a su marco competencial de referencia, sustancialmente la LOE, que requiere de una certidumbre y seguridad que no están en el texto de esta disposición adicional, por lo que de forma manifiesta se produce una situación de inseguridad jurídica.

Inseguridad jurídica para los profesionales de la Arquitectura que hoy la están ejerciendo y que pueden ver sus expectativas cercenadas o frustradas si luego se revisa sustancialmente su ámbito de actuación profesional.

Inseguridad jurídica también para quienes están cursando los estudios propios de la titulación de Arquitectura, que no saben si su formación y las atribuciones profesionales que conlleva mañana serán las mismas o cambiarán profundamente.

Inseguridad jurídica para los consumidores y usuarios que quedan en situación de confusión e incertidumbre en cuanto a la garantía de sus derechos ante eventuales modificaciones normativas. Y desde luego, inseguridad jurídica para el propio sector de la edificación, en un momento además de profunda crisis y que requiere certidumbres y expectativas de futuro.

En razón a tales consideraciones, la disposición adicional decimosegunda vulnera el principio de seguridad jurídica y por tanto el art. 9.3 la Constitución.

Además de ello, también se vulnera el art. 36 de la CE, en cuanto al libre ejercicio de las profesiones tituladas, en la medida en que esa situación de transitoriedad en la forma en que se contempla en el Anteproyecto afecta sin duda al núcleo esencial del ejercicio profesional de la Arquitectura.

## **CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE**

**PRIMERA.-** No han de ser objeto de una Ley de Servicios Profesionales aspectos ajenos a su finalidad, que es la regulación con carácter general de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones; ni se justifica la creación de un Grupo de Trabajo en la misma para determinar atribuciones profesionales de los arquitectos, estableciendo un trato singular y discriminatorio con respecto a las demás profesiones.

**SEGUNDA.-** La Ley de Ordenación de la Edificación establece un reparto equilibrado y adecuado de las atribuciones profesionales garantizando principios esenciales para la seguridad de las personas y otros intereses públicos, sin que se haya puesto de manifiesto ninguna demanda social o necesidad jurídica que justifique una revisión de esta normativa.



**TERCERA.-** Resulta inadecuado, no ajustado a legalidad e improcedente que un grupo de trabajo pueda revisar dicha normativa de atribuciones profesionales, alterando el sistema de garantías en materia de edificación, a través de una revisión parcial de la regulación normativa básica que regula el conjunto del proceso edificatorio, como es la LOE. Las atribuciones profesionales que contempla la misma en función de las competencias, son garantía para el cumplimiento de los fines básicos de dicha Ley.

**CUARTA.-** Las razones que se esgrimen para justificar la creación del Grupo de Trabajo son manifiestamente infundadas, lo que deslegitima la propia previsión normativa.

**QUINTA.-** La indefinición e indeterminación tanto en la composición como en los fines del Grupo de Trabajo acentúan la arbitrariedad que preside el texto que se tramita en este punto.

**SEXTA.-** El texto de la disposición adicional decimosegunda incurre en graves vicios de inconstitucionalidad: por arbitrariedad (vulneración del art. 9.3 de la CE); por trato discriminatorio a la Arquitectura y al ejercicio profesional de los arquitectos (vulneración del art. 14 de la CE) y por atentar al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE).



## **SEGUNDA PARTE**

**OTROS ASPECTOS DEL TEXTO QUE REQUIEREN LA CONVENIENTE CORRECCIÓN DESDE ESE CONSEJO DE ESTADO POR SU INADECUACIÓN NORMATIVA E INFRACCIONES DE LEGALIDAD.**

**I. EL ANTEPROYECTO NO PUEDE JUSTIFICARSE EN RAZÓN A LA DIRECTIVA COMUNITARIA DE SERVICIOS, POR CUANTO LA MISMA HA SIDO TRASPUESTA ADECUADAMENTE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL, POR LAS LEYES 17/2009 Y 25/2009.**

**LA ARQUITECTURA ES UNA PROFESIÓN CON REGULACIÓN ARMONIZADA, INCLUIDA EXPRESAMENTE EN LAS DIRECTIVAS 2005/36/CE Y 2013/55/CE, SOBRE CUALIFICACIONES PROFESIONALES. LAS DISPOSICIONES DEL ANTEPROYECTO DESCONOCEN ESTE TRASCENDENTAL ASPECTO, LO QUE REQUIERE UNA REVISIÓN PROFUNDA DEL MISMO, EN CUANTO A LA REGULACIÓN QUE AFECTA AL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ARQUITECTURA.**

Si bien se precisa en la Memoria Justificativa que el objetivo general del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, es el de modernizar el marco regulatorio, no obstante el articulado deja patente que el objetivo principal es el de alcanzar una mayor liberalización y competencia en el subsector de servicios profesionales. En relación con esta primera reflexión los arquitectos queremos manifestar nuestro pleno apoyo a esos objetivos. Desde un primer momento, los Colegios de Arquitectos han probado su voluntad de adaptación y han sido siempre pioneros en las modificaciones y reformas necesarias.

No obstante lo anterior, entendemos que la modernización de nuestros Colegios y servicios profesiones debe acometerse siempre sabiendo compensar las necesarias medidas liberalizadoras con las también indispensables acciones en defensa de la calidad, protección de la seguridad y de los derechos de los clientes, usuarios y ciudadanos en su conjunto. No se trata únicamente de suprimir obstáculos innecesarios que dificultan la libre prestación de servicios profesionales, sino también de aprovechar esta oportunidad para colocar a los Colegios y a los profesionales que representan en primera línea de la defensa del interés general.



El Anteproyecto vuelca prácticamente todas las novedades de modernización en disposiciones que se inspiran en políticas de liberalización del mercado, descompensando su contenido, al no incluir en la misma medida y con la misma proporción, otras acciones tendentes a la protección del interés general. **En este sentido, consideramos el Anteproyecto como un instrumento incompleto que no cumple con las expectativas que todos habíamos puesto para una real y completa modernización, que además debe siempre perseguir la convergencia con las políticas europeas en el subsector de servicios profesionales.**

Consideramos que el Gobierno no ha fundamentado adecuadamente las motivaciones del Anteproyecto y su manera de proceder nos hace dudar seriamente sobre la certeza y la fortaleza de la argumentación que sustenta este proceso normativo. Desarrollamos a continuación nuestras consideraciones relativas a esta falta de justificación adecuada.

#### **1.- Inexistencia de un mandato comunitario para la elaboración de una ley horizontal de servicios profesionales.**

Es incierta la apelación a razones de carácter comunitario o de la Directiva de Servicios. Nadie duda de la existencia de manifestaciones políticas, generales o concretas, de las autoridades e instituciones comunitarias sobre la necesidad de conseguir una mayor competitividad del sector europeo de servicios profesionales (Estrategia de Lisboa, informe de la Comisión UE-COM (2014) final...).

Sucede, sin embargo, que las instituciones europeas y los instrumentos que aprueban (comunicaciones, Directiva de Servicios...), como no podía ser de otra forma, se limitan a apuntar objetivos de competencia, libre circulación, mercado interior y competitividad, sin establecer en detalle los mecanismos y medidas concretas que los Estados Miembros deben aplicar para conseguirlo. Es la propia Directiva de Servicios la que establece, precisamente, que hay buena parte de la regulación profesional que debe subsistir cuando se supera el test de proporcionalidad y que ese test de proporcionalidad deben acometerlo las autoridades competentes de los Estados Miembros. **Hasta el día de hoy la Comisión UE, guardiana de los Tratados, no ha abierto ningún procedimiento por incumplimiento contra el Estado Español ni ha advertido de que lo vaya a hacer en relación con la regulación profesional.**

Es por este motivo que, como no podía ser de otra forma, en la Memoria no se han podido incluir referencias a ninguna justificación de origen comunitario en relación con ninguna de las propuestas concretas de modificación de la regulación existente.

**Por poner un ejemplo claro de la falta de fundamento comunitario de la propuesta, es significativo que no se diga nada sobre los motivos por los que el legislador comunitario excluyó las reservas**



**de actividad del campo de aplicación de la Directiva de Servicios (art. 17.6 de la Directiva).** El motivo de esta exclusión comunitaria es que, cuando esas reservas de actividad se establecen para profesiones reguladas que disfrutaban de un reconocimiento automático del título a nivel europeo, como es el caso de la Arquitectura, y cuando, por tanto, la libre circulación intraeuropea está perfectamente asegurada, dichas reservas de actividad es imposible que afecten a la libre circulación o a la competencia intracomunitaria.

En la Memoria se hacen afirmaciones tajantes, dando por hecho que las instituciones europeas (OCDE, FMI o UE) recomiendan la reforma de la regulación española de los servicios profesionales. De nuevo, se trata de afirmaciones sin fundamento y formuladas con una vaguedad calculada que hace imposible determinar en qué documentos europeos están basadas. Evidentemente, cuando una institución comunitaria hace recomendaciones o impone medidas de cambio normativo, dichas propuestas además de estar fundadas en datos económicos, y de especificarse sectorialmente, van incluidas en instrumentos de naturaleza compulsiva. **No existe ningún documento en el que las instituciones comunitarias hayan recomendado o impuesto medidas para la reforma de la regulación profesional de la Arquitectura en España.**

En efecto, cuando las Instituciones de la Unión Europea han solicitado reformas en el ámbito de las profesiones reguladas, no han mencionado nunca a los Arquitectos, ni la Arquitectura figura entre las profesiones altamente reguladas. Así por ejemplo, la Recomendación del Consejo de la UE sobre el programa nacional de reforma 2012 de España señala:

*“En España, los servicios profesionales siguen protegidos frente a la competencia. La reforma de los servicios profesionales podría aumentar el PIB potencial dado que representan un importante insumo para otros sectores de la economía. Debe prestarse especial atención a la supresión de los obstáculos injustificados y desproporcionados que dificultan el acceso a algunas profesiones altamente reguladas (por ejemplo, notarios, registradores de la propiedad y secretarios judiciales)”.*

**Tras la transposición española de la Directiva de Servicios (Operada por la Ley Paraguas y la Ley Ómnibus en el ámbito estatal y por la correspondiente normativa autonómica) las autoridades comunitarias de control han manifestado su conformidad con las reformas operadas en el sector de servicios profesionales y no han pedido ninguna modificación complementaria ni han abierto ningún expediente de infracción.**

Muy al contrario la propia Comisión UE y la CNMC han hecho una valoración positiva de las reformas operadas en España en el ámbito de los Servicios Profesionales y han concluido que se ha efectuado una correcta transposición de la Directiva de Servicios en los ámbitos nacional y autonómico.



La Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, tiene por objetivo fundamental completar el mercado interior comunitario, suprimiendo las barreras a los intercambios en el sector servicios, como se había hecho antes para mercancías, personas y capitales. Es una Directiva cuya transposición exige sin duda la revisión de una buena parte de los ordenamientos jurídicos nacionales. El Gobierno español consideró, desde el principio, que su transposición en España debía responder a los objetivos generales de favorecer la competitividad del sector servicios. Con este objetivo general se aprobaron la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como "Ley Paraguas") y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009 (conocida como "Ley Ómnibus"). Esta segunda norma de transposición adaptó, entre otras, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

Desde el primer momento, el Gobierno indicó que el fundamento de la futura LSCP sería abrir más la competencia y conseguir mayor competitividad internacional de las empresas y sociedades de servicios profesionales (baste recordar las primeras declaraciones del Presidente del Gobierno el 18 de noviembre de 2010 ante el Parlamento). En la Memoria del ALSCP se resumen los supuestos efectos positivos que podría tener una reducción de las restricciones en las profesiones reguladas. No puede vincularse esta recomendación con las exigencias de transposición de la Directiva Servicios ni con ninguna otra norma comunitaria de naturaleza obligatoria.

Es bien conocido que la futura LSCP, por lo que respecta a su fundamento e intención de motivos, no viene impuesta por la Directiva Servicios, sino que responde a un objetivo nacional de alcanzar mayor competencia y competitividad en el subsector de servicios profesionales y su urgencia deriva de la presión política de Bruselas en relación con la lucha por la estabilidad presupuestaria.

**Concluimos que la Ley de Servicios y Colegios Profesionales no viene impuesta por el Derecho comunitario y, en concreto, no puede considerarse como un instrumento necesario para la transposición de la Directiva 2006/123/CE de Servicios.**

Para todas las autoridades nacionales implicadas con la transposición de la Directiva se trata de suprimir los obstáculos a la libre circulación intracomunitaria y a la libertad de establecimiento de profesionales liberales y de sociedades profesionales en la UE. Así lo ha entendido igualmente la Comisión Europea al controlar su transposición en Derecho interno.

Los Estados miembros han buscado en el sector servicios y, concretamente, en el subsector de servicios profesionales los obstáculos a la libre circulación y a la libertad de establecimiento que aun hoy persisten y que dificultan la culminación final del mercado interior intracomunitario. Por lo que respecta



al subsector de servicios profesionales, algunos de esos obstáculos estaban identificados en las disposiciones de la propia Directiva Servicios: honorarios orientativos, normas deontológicas que crean dificultades al desplazamiento, cobertura de la responsabilidad civil, procedimientos administrativos, cuotas colegiales, facilitación de la incorporación a los colegios y otros mecanismos de relación entre el colegiado y el colegio, procedimientos telemáticos y servicio de consulta y protección de los derechos de los usuarios y consumidores, entre otros. Anticipamos ya que la regulación sobre reservas de actividad fue expresamente excluida.

Cada Estado miembro ha buscado los obstáculos subsistentes en las regulaciones de las diferentes profesiones y en la regulación de los colegios profesionales. La opción de los Gobiernos ha sido siempre acometer la modificación de las normas colegiales que contienen disposiciones incompatibles con la Directiva Servicios, bajo dos principios que han resultado ser comunes a todos los Estados miembros:

1. Análisis sectorial, profesión por profesión, acotando los objetivos europeos y modificando las normas nacionales cuando hacía falta, y teniendo, al mismo tiempo, cuidado de no perjudicar el interés general protegido por la regulación profesional y sectorial en cada caso;
2. Siempre respetando las exigencias de la Directiva Servicios, cumpliendo sus obligaciones de transposición en sus variantes de rectificación de las normas incompatibles y creación de las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones de hacer que de ella derivan (ventanilla única, servicio a consumidores,...)

**En ningún caso los Gobiernos europeos han optado por utilizar la transposición de la Directiva para ir más lejos y perseguir objetivos diferentes a la supresión de barreras a la movilidad profesional.**

Además, a estas reflexiones, que se refieren a la inadecuada conexión del ALSCP con el Derecho comunitario de cumplimiento obligatorio, hay que añadir otra reflexión en el marco de la coherencia y sistemática de la técnica legislativa elegida. Una Ley horizontal que intente la mayor competitividad del conjunto de los servicios profesionales necesariamente incidirá en las leyes sectoriales sin la debida reflexión y, en todo caso, pudiendo provocar graves desajustes en el conjunto del ordenamiento aplicable a cada sector profesional. **Una Ley horizontal no es la mejor técnica legislativa para tales cometidos y la magnitud del objetivo desborda sus propias intenciones. También por este motivo, en ningún país europeo se ha propuesto una Ley de Servicios Profesionales.**

- 2.- **Las razones y motivos de orden económico que se aducen ni son exactos, ni ciertos, ni pueden justificar la necesidad de la norma.**



En la Memoria se afirma que la propuesta mantendrá la competitividad y reducirá los precios, fomentará el empleo y mejorará la productividad. Se dice haber cuantificado el impacto basándose en constataciones empíricas y doctrinas teóricas y se menciona a la OCDE como fuente específica. Los datos se fundamentan en la aplicación de los modelos REMS y QUEST y se hacen afirmaciones genéricas como un impacto positivo por aumento del PIB (0,7%) y el aumento de la competencia, entre otras conclusiones.

En el desarrollo argumental sobre los efectos económicos, a partir de la página 91 de la Memoria, no se especifican las razones del impacto económico que fundamentan las medidas concretas de cambio normativo que se proponen, sino que se vuelven a hacer afirmaciones genéricas sin aportar datos concretos que las fundamenten y sin desglosar impactos concretos con referencia a cada específica modificación. Baste como ejemplo la afirmación de que la reducción de las restricciones regulatorias tendrá como efecto "... una reducción en los márgenes aplicados a los servicios profesionales y, por tanto de sus precios..." y que para la valoración del impacto se ha partido "... de la constatación de que la regulación vigente hoy en día en España genera distorsiones a nivel microeconómico..." (Página 92 de la Memoria). Afirmaciones todas ellas que delatan su inconsistencia y falta de motivación, aunque solo sea por la literalidad de su redactado.

En la Memoria se intentan fundamentar ese tipo de afirmaciones en los resultados de la aplicación de los modelos REMS y QUEST. Sin entrar en el detalle sobre el resultado de tales ejercicios teóricos, hay que advertir que esos modelos de impacto económico en nada se adaptan al objetivo de conocer los posibles efectos de las concretas propuestas que se proponen en el Anteproyecto.

En concreto, el modelo REMS (Rational Expectation Model of the Spanish Economy) sirve como modelo de impacto económico para grandes mercados nacionales y mide equilibrios generales de los marcadores macroeconómicos, basándose en teorías económicas sobre la formación de precios y otros factores supra-sectoriales. Se trata de un modelo que no sirve para mostrar impactos subsectoriales. El subsector de servicios profesionales está constituido, a su vez, por una extensa variedad de modelos de relación económica y diferentes tipologías de agentes y, por tanto, los efectos económicos de un cambio normativo necesitan de un estudio detallado y pormenorizado, desglosando los subsectores afectados (medicina, arquitectura, abogacía...). En cualquier caso, **la referencia a estos modelos de cálculo macroeconómico pensados para el nivel nacional, dejan patente que el Ministerio de Economía no dispone de los estudios necesarios para saber el impacto de las medidas en cada subsector profesional y que nunca ha abordado encuestas o estadísticas empíricas que hubiesen podido servir como fundamento a cada una de sus propuestas concretas.**



Las afirmaciones de principio que se contienen en la Memoria pueden rebatirse fácilmente con afirmaciones dirigidas justamente en sentido contrario y para ello nos basta con referirnos a los estudios de efectos económicos y a las conclusiones, sólidamente argumentadas, a las que ha llegado Unión Profesional.

Las explicaciones que la Memoria desarrolla sobre el impacto positivo en la competencia (Página 96 y ss.) no hacen sino confirmar que el Gobierno nunca ha tenido a su alcance un auténtico trabajo desglosado de impactos económicos en los diferentes subsectores profesionales, en función de las reformas abordadas a lo largo del tiempo y es prueba de que ahora tampoco dispone de ese tipo de estudios. En esta parte, la Memoria se limita, de nuevo, a hacer afirmaciones de principio y de intenciones, a relatar lo producido y a sacar de todo ello conclusiones necesariamente infundadas.

Se concluye que las razones y motivos de orden económico que se aducen ni son exactos, ni se justifican y no vienen apoyados en los correspondientes informes que avalen las afirmaciones teóricas que pretenden justificar las propuestas del Anteproyecto.

**3.- Las razones y motivos que se utilizan para justificar las propuestas del Anteproyecto no tienen en cuenta la especificidad de la Arquitectura, confirmada por el legislador comunitario mediante la armonización incluida en la Directiva 2005/36/CE de Reconocimiento de Cualificaciones.**

Las propuestas del Anteproyecto no tienen en cuenta la especial consideración que el legislador comunitario siempre ha otorgado a la Arquitectura y, en concreto, no se tiene en cuenta la armonización comunitaria que desde el año 1985 se mantiene y se consolida en las disposiciones de las Directivas europeas.

Es incomprensible que el Anteproyecto y su Memoria no tengan en cuenta esa especificidad y en concreto no mencionen el considerando 27 de la Directiva 2005/36/CE (reiteración literal del que ya estaba recogido en la Directiva 85/384/CE) en el que se determinan con precisión las características propias de la Arquitectura por lo que se refiere a las exigencias imperativas de interés público que deben fundamentar la formación del arquitecto y la regulación de su ejercicio profesional. Se considera imprescindible que, al citar las consideraciones de interés general que pueden justificar una regulación profesional, se contemplen el conjunto de las exigencias imperativas relacionadas con el ejercicio de la Arquitectura: calidad de las construcciones, inserción en el entorno, protección del patrimonio y protección de los equilibrios naturales.

La Ley de Ordenación de la Edificación cita expresamente en su Exposición de Motivos esta normativa europea, estableciendo todo el sistema normativo del proceso edificatorio, de los agentes que intervienen y del



régimen de responsabilidades y garantías, conforme a los principios de dicha Directiva europea.

**Estas disposiciones comunitarias, recogidas por el legislador español en la Ley de Ordenación de la Edificación y en el resto de instrumentos de transposición, configuran a la Arquitectura como un derecho de las personas y de sus grupos sociales, para servir a sus necesidades, lo que hace específicamente singular a la Arquitectura en relación con otras actividades profesionales y la diferencia de las mismas.**

Por ello, la Directiva 2005/36/CE, establece un principio esencial en función del cual en Europa solo podrán ejercer las actividades de la Arquitectura las personas que tengan la formación adecuada al efecto y, por ello, su art. 46 armoniza con precisión los requisitos cuantitativos y cualitativos de la formación del arquitecto. La armonización que el legislador comunitario considera necesaria para la Arquitectura ha tenido su correcta transposición en el ordenamiento jurídico español. Hay que advertir, además, que el legislador comunitario sigue insistiendo en esta especificidad, manteniendo la armonización para el reconocimiento automático de cualificaciones en el ámbito de la Arquitectura. En efecto, las instituciones comunitarias no solo mantienen la especificidad sino que han reforzado la armonización comunitaria con el objetivo de proteger el interés general y las exigencias imperativas antes mencionadas, en defensa de los consumidores y usuarios, aumentando a cinco años la formación cuantitativa mínima del arquitecto e incorporando a los requisitos cualitativos la formación en aspectos relacionados con la sostenibilidad.

Una Ley estatal que regule las actividades profesionales debe tener en cuenta, muy en particular, la Directiva Europea relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (Directiva 2005/36/CE), que establece una **regulación armonizada para determinadas profesiones que inciden especialmente en el interés público, como es la correspondiente al Arquitecto.** Dicha regulación armonizada para el Arquitecto se fundamenta, como señala su considerando 27, en la constatación de que *"...la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y urbano, revisten un interés público..."*, de modo que la formación requerida debe acreditar que los Arquitectos *"...puedan comprender y dar una expresión práctica a las necesidades de los individuos, de los grupos sociales y las colectividades por lo que respecta a la organización del espacio, el diseño, organización y realización de las construcciones, la conservación y valorización del patrimonio arquitectónico y la protección de los equilibrios naturales"*.

**A diferencia de otras titulaciones (como pueden ser las Ingenierías), la regulación armonizada en materia de reconocimiento de titulaciones de Arquitectura no solo garantiza la movilidad de los Arquitectos españoles en el ámbito europeo, sino**



**que también corrobora el interés público inherente a la Arquitectura y al ejercicio profesional del Arquitecto** (desde el urbanismo y la planificación del territorio; la edificación, para la protección, seguridad, salubridad y adecuación a las necesidades de las personas -usuarios- que la habitan y utilizan, y en particular, en relación con el derecho a una vivienda digna al que se refiere nuestra Constitución; del entorno urbano, del paisaje y del medio ambiente; la conservación del patrimonio arquitectónico; a la colaboración para la garantía de una buena Administración de Justicia, aportando su conocimiento y pericia...), atendiendo -en términos de la Directiva Europea- a **razones imperiosas de interés general**, para los individuos, los grupos sociales y las colectividades.

También cabe citar algunas disposiciones de la propia Directiva 2006/123/CE, de Servicios:

- En su Considerando 40, entre las "razones imperiosas de interés general" se hace referencia a la seguridad y salud pública, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural; la garantía de una buena administración de justicia y la conservación del patrimonio nacional histórico y artístico.
- En su Considerando 56, se afirma que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los objetivos de salud pública, protección de los consumidores y protección del entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general.

Es importante destacar que el nuevo texto aprobado por el Consejo de Ministros de la UE, en su sesión de 15 de noviembre de 2013, para la modernización de la Directiva 2005/36/CE, reconocimiento de cualificaciones, refuerza aún más la relevancia de la Arquitectura y la **transversalidad** que implica el ejercicio profesional de los Arquitectos. La nueva redacción que se ha dado al art. 46 de la Directiva aumenta la intensidad de la formación cuantitativa del Arquitecto, exigiendo un mínimo de formación de cinco años a tiempo completo o de cuatro años a tiempo completo más dos años de práctica profesional.

En definitiva, el interés público de la Arquitectura, y por ello, el tratamiento unitario del ejercicio profesional del Arquitecto y su reconocimiento expreso y específico en la legislación que se establezca en nuestro ordenamiento interno, es consecuencia ineludible de la Directiva de reconocimiento de cualificaciones que contiene una regulación armonizada para la profesión de Arquitecto, además de la relevancia del ejercicio profesional fundamentado en razones imperiosas de interés general.

Consideramos necesaria la incorporación en el articulado de una referencia expresa a las profesiones tituladas armonizadas: En relación con lo señalado, y teniendo en cuenta lo dispuesto ya en la Directiva de 2005/36, y corroborado por la Directiva 2013/55, en el artículo 3 (definiciones) y dentro del apartado correspondiente a "profesión de colegiación obligatoria", o bien en un apartado específico, debería contemplarse la



referencia a "profesión de colegiación obligatoria con regulación armonizada", cuya definición podría ser aquella profesión de colegiación obligatoria cuyos requisitos relativos a la titulación académica oficial de educación superior se encuentran regulados y establecidos por la Directiva Europea (Título III, Capítulo III de la misma).

## **II.- SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.- OBLIGACIONES DE COLEGIACIÓN**

### **La necesaria colegiación obligatoria de la profesión de arquitecto: la arbitraria ruptura de la profesión colegiada.**

#### **1.- La necesaria rectificación de la redacción para que quede claro su contenido. Grave inseguridad jurídica.**

Como puede comprobarse en el expediente de tramitación de este Anteproyecto, el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España ha venido alegando lo inadecuado de exonerar en gran medida de la colegiación obligatoria a los profesionales de la Arquitectura. Es cierto que la regulación era muy insatisfactoria en los primeros textos, y que en la redacción que se ha presentado ante este Consejo de Estado se puede decir de forma objetiva que ha mejorado sustantivamente. No obstante, como vamos a explicar, sigue siendo inapropiada para una profesión como la de arquitecto, pues se pretende fraccionar por tramos o actividades la profesión para tener el deber de colegiarse, lo que sin duda va a producir una gran inseguridad en los destinatarios de los servicios de Arquitectura, y al mismo tiempo va a desvirtuar la función pública que están llamados a cumplir los Colegios de Arquitectos.

En efecto, la colegiación obligatoria se define en el art. 3 del Anteproyecto bajo el concepto de profesión de colegiación obligatoria: "*aquella profesión titulada para cuyo ejercicio se exija la colegiación*", pero luego, a la hora de definir la obligación de colegiación de los arquitectos se rompe la ecuación entre ejercicio de la profesión titulada y obligación de colegiación.

La Disposición Adicional Primera establece en su letra m) la obligación de colegiación: "*m) En el correspondiente Colegio de arquitectos o arquitectos técnicos cuando se ejerza la profesión por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras o dirección de la ejecución de las obras, según lo previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*"

Lo primero que debemos denunciar es que la nueva redacción en el texto de 20 de diciembre de 2013 resulta confusa, sin que la página 31 de la Memoria del Anteproyecto nos aclare nada al respecto, pues se limita a repetir el contenido de la Disposición Adicional Primera. En efecto, de la



redacción parece claro que se distingue entre los profesionales que actúen por cuenta propia o mediante sociedades profesionales, frente a los que lo hacen como contratados laborales de entidades privadas o empresas. Puede interpretarse que los primeros, los autónomos o que trabajan mediante sociedades profesionales, han de colegiarse en todo caso, y que los segundos, los trabajadores por cuenta ajena, sólo se han de colegiar cuando firmen proyectos o dirijan obras. Sin embargo, se genera cierta confusión, pues también podría interpretarse que la distinción sirve para excluir de la colegiación a los que trabajan por cuenta ajena cuando no lo hacen al servicio de una entidad privada o empresa, como es el caso de los contratados por las Administraciones Públicas, pero que todos los autónomos o que trabajan en sociedades profesionales o los que lo hacen por cuenta ajena para entidades privadas o empresas sólo se tendrían que colegiar para firmar proyectos o dirigir obras.

Partimos de la base que la distinción entre unos y otros no es apropiada, como luego explicaremos, y que debe eliminarse, pero cuando menos habría que dejar más claro que los primeros, los autónomos o que trabajan mediante sociedades profesionales, han de colegiarse en todo caso, y que son sólo los trabajadores por cuenta ajena de entidades privadas o empresas los que tiene limitada la obligación de colegiación a la firma de proyectos y dirección de obras, todo ello con arreglo a lo regulado en la Ley de Ordenación de la Edificación. Por lo menos esto debe quedar muy claro.

En respaldo de esta interpretación que defendemos, podemos comprobar que en el último párrafo de la Disposición Adicional Primera, apartado 3, se exceptúan expresamente de la obligación de colegiación a los arquitectos que trabajen únicamente al servicio de las Administraciones Públicas, por lo que la distinción realizada en la letra m) antes transcrita sólo tiene sentido, como hemos defendido, para que los trabajadores por cuenta ajena de empresas u otras entidades privadas sólo tengan que colegiarse para dirigir obras o firmar proyectos.

Otro aspecto muy importante sobre lo inadecuado de la redacción empleada en el precepto es que utilice la firma de los proyectos como llave para la colegiación obligatoria. Esta expresión exoneraría de colegiación obligatoria a otros muchos colaboradores que pueden trabajar en un proyecto junto con su autor, y que van a incidir de la misma forma en la calidad y seguridad del trabajo final. La razón de ser de la colegiación obligatoria, como el propio Anteproyecto reconoce, es garantizar la salud e integridad física y la seguridad personal o jurídica de los ciudadanos, y para conseguir estas garantías debe ser igualmente importante el control sobre el trabajo profesional del que firma como del que realizan el resto de colaboradores que elaboran el proyecto junto a su autor principal y firmante del mismo. El formalismo de la firma no puede limitar la colegiación obligatoria de todos los arquitectos que trabajan en la realización de un proyecto arquitectónico.



## **2.- Inapropiada fórmula de colegiación parcial o selectiva de la profesión. La arbitrariedad en la formulación de la colegiación de la profesión.**

Cuando afirmamos que en ningún caso es apropiada la colegiación parcial por tramos o actividades para algunos arquitectos, consideramos que establecerlo así supone desconocer los verdaderos motivos que han llevado a exigir la colegiación de los arquitectos.

Es indispensable recordar que hay dos aspectos claves que la Comisión Europea ha barajado en "La Comunicación de la Comisión sobre la Evaluación de las regulaciones nacionales de acceso a las profesiones", publicada a comienzos de octubre de 2013, para determinar cuándo debe estimarse necesaria la colegiación obligatoria de una profesión, y que se citan en la memoria del Anteproyecto de Ley:

a) en primer lugar la "asimetría de información" entre clientes y prestadores de servicios profesionales. Es decir, se alerta sobre que los consumidores pueden no tener conocimientos suficientes para juzgar la calidad de los servicios que adquieren, lo que indudablemente ocurre con el caso de la Arquitectura en muchos supuestos, sobre todo cuando los clientes son personas físicas, ciudadanos sin una especial preparación en materia de edificación.

b) En segundo lugar, la Comisión Europea habla de "externalidades", en la medida en que el servicio afecta no sólo al cliente directo sino a terceros que no participan en la transacción. En ese caso cita expresamente el ejemplo del diseño de edificaciones, pues aunque su promotor es quien la construye, termina afectando a sus usuarios futuros que son los que compran, alquilan o simplemente usan esos edificios.

Aplicando estas dos ideas o criterios a la profesión de arquitecto no tiene sentido que según el tipo de ejercicio de actividad la colegiación sea o no obligatoria. La actividad de un arquitecto puede ser igualmente trascendente para la seguridad personal o jurídica de un ciudadano a pesar de que no se trate de la elaboración de un proyecto o la dirección de una obra. En efecto, en muchas ocasiones los ciudadanos que tienen problemas en sus viviendas, o inmuebles de todo tipo de uso (oficinas, comercial, industrial...), contratan a arquitectos para que analicen sus problemas y les informen de las medidas que deben adoptar. Esas intervenciones profesionales, que no se traducen, al menos inicialmente, en proyectos y direcciones de obras, pueden ser de gran trascendencia para la seguridad tanto física como jurídica de las personas interesadas, e incluso para terceros que ni siquiera son los que contratan al arquitecto.

Por ejemplo, en el caso de informes periciales para la exigencia de responsabilidades a un constructor, o a un promotor o a otros profesionales, puede estar en juego la seguridad jurídica de quien reclama, y no es



entendible que en esos casos pueda tratarse de actuaciones que realicen profesionales que no tienen el deber de colegiarse. Incluso las valoraciones de inmuebles que puedan hacerse pueden resultar de gran trascendencia para el patrimonio de los ciudadanos, y para la estabilidad de las entidades financieras, como ya se ha demostrado en tiempos cercanos. El ejercicio profesional de la Arquitectura a efectos de colegiación no se puede fraccionar sin que los intereses de los ciudadanos puedan verse afectados negativamente. Además, no pueden confundirse los supuestos en que el visado está justificado, con los supuestos en los que la colegiación es procedente; se trata de un error inadmisibile.

Otro aspecto fundamental en la actividad profesional de los arquitectos es la elaboración de instrumentos de ordenación territorial o urbanística, que tanta trascendencia van a tener en la protección de los intereses generales. En efecto, hay actividades de los arquitectos que van mucho más allá de los proyectos de edificación y la dirección de obras, que son muy trascendentes para el interés general y para valores públicos, y el urbanismo es el mejor ejemplo. La propia Memoria de la norma que se tramita en su página 27 admite que están justificadas reservas para:

- La protección del medioambiente y del entorno urbano, (permitiría la justificación de reservas como biólogos o geólogos o de algunas profesiones técnicas –arquitectos o ingenieros-).
- La conservación del patrimonio histórico y artístico nacional (permite la justificación de reservas como las politécnicas).

Sin embargo, luego ni siquiera se exige para tales casos la colegiación obligatoria, pues la elaboración del planeamiento territorial o urbanístico aparece excluida de la cita, al menos para los que trabajen por cuenta ajena, dependiendo de la interpretación que se realice de la Disposición Adicional Primera, lo que implica la imposibilidad de que exista un control efectivo sobre la actividad profesional de quienes elaboran dicho planeamiento. Es conocido los problemas técnico-jurídicos que se generan con relación a la aprobación de planes territoriales y urbanísticos, y la alta especialización que requiere la labor de realizar un adecuado planeamiento. Que los profesionales que elaboran estos instrumentos no estén bajo el control de la colegiación obligatoria carece de todo sentido, y deja el interés público más expuesto a las prácticas profesionales inadecuadas.

Recordemos que la Directiva 2005/36/CE (recientemente modificada en algunos de sus aspectos por la Directiva 2013/55/UE) es concluyente al explicar que: "la creación Arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público".

La propia Memoria del Anteproyecto en cuestión exige que la colegiación obligatoria se requiera cuando:



1. Sea necesario: por tratarse de una actividad profesional que afecte de manera grave y directa a las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas (siguiendo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Ómnibus).

2. Sea proporcionado: la actividad presente una especial complejidad, de forma que sólo una organización especializada y más cercana pueda ofrecer un control de la actividad más eficiente que el que pueda realizar directamente la Administración.

Esto se ha traducido en el art. 25 del Proyecto exigiendo la colegiación obligatoria mediante norma estatal con rango de ley cuando concurren los dos requisitos siguientes:

a) Se trate de actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas.

b) La colegiación sea el instrumento más eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios.

El contenido de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, letra m), no es compatible con el propio art. 25 del texto normativo, ya que establece limitaciones a la colegiación obligatoria de la profesión de arquitecto que no están en absoluto basadas en los propios criterios de la norma.

Es evidente que la actividad del arquitecto en su mayor parte está vinculada con la integridad física o seguridad personal o jurídica, y la complejidad de la actividad del arquitecto requiere de un control especializado, que sólo pueden ofrecer los propios Colegios Oficiales de Arquitectos. Como ya hemos resaltado en las alegaciones realizadas durante la tramitación del texto normativo, el Tribunal Constitucional, en sus sentencias de 17 de enero de 2013 (R1893/2002), 14 de marzo de 2013 (RTC 2013/63) y 23 de mayo de 2012 (RTC 2013/123), al resolver sobre la exigencia de colegiación de los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración Pública, ha afirmado categóricamente que:

*“La razón de atribuir a estas entidades, y no a la Asociación, las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, estriba en la pericia y experiencia de los profesionales que constituye su base corporativa”.*

**3.- Los Colegios de Arquitectos por las funciones públicas que cumplen son quienes pueden ejercer el control más eficaz sobre**



## **el ejercicio profesional, que no puede ser suplido por las Administraciones Públicas.**

El control que ejercen los Colegios de Arquitectos sobre la actividad de sus colegiados no puede ser suplido por un control administrativo, al menos en términos económicamente posibles, siendo el control colegial el más eficiente que se puede hacer, cercano y directo, con una alta especialización, lo que nunca podría garantizar la Administración Pública con sus medios.

La Disposición Adicional Primera, apartado 1, letra m), desoye por competo la a razón de ser de los Colegios Profesionales de Arquitectos que radica en que cumplen una función social. Lo ha dicho el TC al señalar en la sentencia 76/2003 que la finalidad de la colegiación obligatoria "sirve para que los Colegios Profesionales puedan asumir un papel preeminente en la ordenación del correcto ejercicio de las respectivas profesiones".

Esta misma doctrina es el que se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 46/2013 de 28 febrero. (STC 2013\46):

*"El art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (RCL 1974, 346), de colegios profesionales, no contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública, cuando ésta resulte exigible, pues ello no se desprende del tenor literal del precepto, ni obedece al concepto de colegio profesional que acogió la Ley 2/1974, y hoy se mantiene para los de colegiación obligatoria, un modelo basado en la encomienda a los profesionales, por su experiencia y pericia, de las funciones públicas sobre la profesión, sin distinguir entre el ejercicio libre de la profesión y el ejercicio por cuenta ajena. En consecuencia, el inciso impugnado vulnera lo establecido en el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que exige la colegiación forzosa para el ejercicio de las profesiones que determine una ley del Estado."*

Si normativamente se suprimiese la colegiación obligatoria para algunas actividades del ejercicio de la Arquitectura, se produciría una desnaturalización de los Colegios de Arquitectos, que por su propia naturaleza no pueden tener el carácter de organizaciones profesionales de adscripción voluntaria. El régimen legal vigente requiere la colegiación obligatoria en razón a las funciones públicas que cumplen los Colegios de Arquitectos: control de la identidad y habilitación profesional, control deontológico, ordenación del ejercicio profesional, la función pública del visado colegial obligatorio, la formación permanente para los colegiados, la denuncia del intrusismo profesional y la intervención en procedimientos públicos relativos a la Arquitectura y al Urbanismo. Todas estas funciones de interés general que cumplen los Colegios de Arquitectos, no podrían llevarse a cabo si se suprimiese la colegiación obligatoria, y esas funciones

están legalmente asignadas en el sistema normativo actual de los Colegios Profesionales de Arquitectos.

La Arquitectura es una profesión que afecta directamente a materias de especial interés público, la Ley de Servicios y Colegios Profesionales (LSCP) debe asegurar dicho interés público, preservando el régimen vigente de colegiación obligatoria, lo que como ya hemos explicado no se cumple en el texto que analizamos.

Además de todos los argumentos ya expuestos no podemos olvidar el trato desigual que se observa frente a otras profesiones que en la propia Disposición Adicional Primera de la norma proyectada aparecen como una unidad, como es el caso de los médicos, de los farmacéuticos, de los dentistas, de los veterinarios, de los enfermeros, etc.

### **III.- SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA.- COMISIÓN DE REFORMA DE LAS PROFESIONES.**

El texto de la disposición adicional novena del Anteproyecto de 20 de diciembre de 2013, dice:

*“Disposición adicional novena. Comisión de Reforma de las Profesiones. Se crea una Comisión de Reforma de las Profesiones coordinada por el Ministerio de Economía y Competitividad, en la que participarán el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación.*

*La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia participará en los trabajos de la Comisión de la Reforma de las Profesiones y emitirá informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.2.d) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como contribución al informe de evaluación.*

*La Comisión de Reforma de las Profesiones deberá emitir un informe de evaluación de acuerdo con los principios contenidos en esta ley y de carácter preceptivo sobre cualquier propuesta de ley que en el ámbito estatal establezca nuevas restricciones al acceso a actividades profesionales o profesiones o que establezca reserva de funciones.*

*Asimismo, esta Comisión podrá realizar de oficio una evaluación de las restricciones de acceso y de ejercicio existentes a la entrada en vigor de esta ley pudiendo presentar propuestas de modificación de las mismas al Gobierno. En este caso, también formarán parte de la Comisión los Ministerios que corresponda por razón de su competencia.*



*Esta Comisión realizará sus funciones mediante los medios personales de los que disponen los organismos que la integran sin suponer en ningún caso incremento de dotaciones ni de costes de personal”.*

En el documento de memoria de análisis de impacto normativo del texto del Anteproyecto, en las páginas 73 y 74, se justifica la creación de esta Comisión en establecer un sistema o mecanismo de supervisión, para garantizar que:

*“(…) que no se aprueben normas que puedan contradecir los principios establecidos en esta ley de tipo horizontal. Asimismo, se hace necesario que de oficio se pueda de nuevo evaluar que determinados marcos normativos se adaptan convenientemente a lo dispuesto en esta ley”.*

Esta Comisión plantea serias objeciones en el orden jurídico, que pueden sintetizarse en las siguientes: la justificación y razón de ser de su creación; su composición y las funciones que se le asignan.

### **1.- La creación de la Comisión no se justifica**

Por lo que se refiere a la justificación de la creación de esta Comisión, denominada “de Reforma de las Profesiones”, término ya de entrada impropio porque puede dar a entender que el conjunto de las profesiones van a ser objeto de reforma, cuando lo que se está pretendiendo es establecer una Comisión de evaluación de las normas y condiciones de acceso y ejercicio de las distintas profesiones, no aparece debidamente justificada e introduciría factores de confusión e incertidumbre jurídicas.

Se afirma en la mencionada memoria del análisis de impacto normativo, que no existe en el Estado “ningún órgano colegiado que analice las barreras de acceso y de ejercicio de profesiones reguladas”, por lo que no existiría ninguna duplicidad con respecto a ningún órgano ya existente.

Tal afirmación es inexacta.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo CNMC), es el órgano que tiene justamente asignadas las funciones de supervisión y control del funcionamiento de todos los mercados y desde luego del mercado de servicios profesionales y que como órgano consultivo, participa mediante informes en los procesos de elaboración de las normas que afecten a la regulación del acceso y ejercicio de las profesiones, como lo evidencia la multiplicidad de informes que dicho órgano consultivo ha venido y viene realizando en esta materia y por citar el último, el que se emitió en abril de 2012, denominado: “Informe sobre los Colegios Profesionales tras la trasposición de la Directiva de Servicios”.

Así, dicho organismo emite dichos informes que contienen propuestas y recomendaciones a los poderes públicos y a los sectores afectados, con la



finalidad de asegurar el adecuado funcionamiento y la efectiva competencia en este sector; y todos los Anteproyectos de Ley cuyo contenido se refiera a normas relativas al acceso y ejercicio de las profesiones y de las actividades profesionales, son informados por la CNMC.

Ello deriva de las funciones que la Ley 3/2013 de 4 de junio atribuye a la CNMC, señalando el art. 5 que le corresponden, entre otras, funciones de: "supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos" y como órgano consultivo, participa mediante informe "en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión".

Por tanto, si existe en nuestro ordenamiento jurídico el órgano colegiado competente y adecuado para informar y evaluar las normas reguladoras del acceso y ejercicio de las profesiones, por lo que la creación de esta Comisión de Reforma de las profesiones, contraviene lo dispuesto en el RD 776/2011, de 3 de junio, que fija criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus organismo públicos, estableciendo el artículo 2.1 que "se evitará la duplicidad de tareas y funciones con otros órganos colegiados".

Por otro lado, se pone de manifiesto un problema de encaje de la propia CNMC en esta Comisión. Ya en el informe de la misma, se señalaba que su participación en la Comisión debería respetar su independencia, es decir, evacuando su propio informe sobre las materias indicadas. Sin embargo, el redactado del párrafo 2º de esta disposición adicional novena es confuso e impreciso, al señalar que "participará en los trabajos de la Comisión" y luego se dice que "emitirá informe como contribución al informe de evaluación"; y sin embargo ahora, no aparece en la composición de la Comisión a que se refiere el párrafo 1º de esta misma disposición adicional novena.

Y es que la CNMC no debe ser miembro ni lo puede ser de un órgano nuevo colegiado que se pretende crear, porque ello no tiene fundamento jurídico y además pondría en cuestión y desnaturalizaría las propias funciones que hemos visto, que legalmente tiene asignadas la CNMC. Su tarea ha de ser pues informar, pero informar sin ser parte integrante de ningún nuevo órgano colegiado ni desde luego atribuirle funciones de iniciativa o propuestas legislativas que no le corresponden.

Conforme a estas consideraciones, procede la supresión de la Comisión de Reforma de las Profesiones o en su caso, una revisión profunda en cuanto a su composición y funciones, como luego señalaremos.



## **2.- La composición de la misma no se ajusta al ordenamiento jurídico.**

En otro orden de cosas, **ha de merecer severa objeción la composición de la referida Comisión de las Profesiones, que se establece en esta disposición adicional novena.**

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece en su art. 38 los requisitos para constituir órganos colegiados, disponiendo que en la norma de creación, han de establecerse los siguientes extremos: a) sus fines y objetivos; b) su integración administrativa o dependencia jerárquica; c) la composición y criterios para la designación de su presidente y los restantes miembros; d) las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya; y e) la dotación de los créditos necesarios en caso, para su funcionamiento.

El redactado y el tenor literal de esta disposición adicional novena, no se ajusta a tales prescripciones legales.

En primer término, no se precisa en qué órgano administrativo se integrará la Comisión o qué dependencia jerárquica va a tener la misma, sin que sirva a tal efecto decir que va a estar "coordinada" por el Ministerio de Economía y Competitividad; término éste de coordinación que no aclara si el Ministerio la presidirá o no, o quién en su caso presidirá la Comisión.

En segundo lugar, se alude en el párrafo 1º de esta disposición adicional novena a que, además de esa coordinación del Ministerio de Economía y Competitividad, "participarán", término impreciso, porque debería en todo caso haber dicho que formarán parte o integrarán como miembros de la misma, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y la Agencia Nacional de la Evaluación de Calidad y Acreditación (en lo sucesivo ANECA).

Resulta difícil de justificar la participación de un organismo como la ANECA, para evaluar las normas de acceso y ejercicio de las profesiones.

La ANECA, conforme a la Ley Orgánica 4/2007, tiene como funciones elevar informes al Ministerio de competente en materia de Universidades sobre el desarrollo de "procesos de evaluación, certificación y acreditación"; por tanto siempre en el ámbito del Servicio Público de la Educación Superior. Es decir, son actividades de evaluación y certificación y acreditación fundamentalmente de la actividad docente e investigadora, por lo que su ámbito de actuación no es el propio de una evaluación de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones.

Los Ministerios competentes por razón de la materia, únicamente participarían en la Comisión en el supuesto de que ésta efectúe una evaluación de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones existentes a la entrada en vigor de la Ley y presenten, en su caso,



propuestas de modificación a la misma. Resulta injustificado que dichos Ministerios no participen en cambio cuando la Comisión emite el informe de evaluación sobre nuevas Leyes que regulen tales condiciones de acceso y ejercicio, sin que se explique tal circunstancia.

No se prevé que formen parte de la Comisión las Corporaciones Profesionales y en concreto, los Consejos Generales y Consejos Superiores de las Corporaciones Profesionales, lo que no resulta justificado, ya que legalmente tienen como una de las funciones esenciales la ordenación del ejercicio de las profesiones y a tales efectos, son autoridades competentes.

### **3.- Sus funciones adolecen de imprecisión y discrecionalidad**

Como tercera cuestión, hemos de referirnos a las funciones que se asignan a esta Comisión de Reforma de las Profesiones.

En el párrafo 3º de la disposición adicional novena, se establece que la Comisión "deberá emitir un informe de evaluación de acuerdo a los principios contenidos en esta Ley y de carácter preceptivo sobre cualquier propuesta de Ley que en el ámbito estatal establezca nuevas restricciones al acceso a actividades profesionales o profesiones o que establezca reserva de funciones".

La redacción es imprecisa, al decir que emitirá un informe de evaluación "de acuerdo a los principios contenidos en esta Ley". Debería dejarse claro que en todo caso la evaluación sería sobre si las regulaciones de acceso a las profesiones cuando están delimitadas en función de la cualificación profesional, concurren las razones de interés general y los principios de proporcionalidad y no discriminación, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 3, 7 y 8 de la Ley. Por ello, el texto del Anteproyecto debe acotar y delimitar en todo caso su finalidad.

Con independencia de lo anterior, debe subrayarse que a la Comisión de Reforma se le otorga una labor de evaluación sobre las normas que puedan establecer restricciones en el acceso a las profesiones, que propiamente corresponden al legislador. El Anteproyecto en el art. 7 establece que tales restricciones deben estar previstas "en una norma con rango de Ley" y que sólo podrán establecerse "por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación". Es por tanto la Ley y compete al legislador, justificar ese principio o test de proporcionalidad; de tal manera que atribuir a la Comisión esa labor de evaluación a través de informes preceptivos, aunque no sean vinculantes, no deja de ser una desnaturalización del propio Anteproyecto y una especie de delegación legislativa encubierta, toda vez que sería esa Comisión la que tendría una opinión determinante al respecto. Y todo ello sin perjuicio de que luego se emitiesen los informes preceptivos correspondientes y entre ellos, el del órgano regulador de la competencia.



El párrafo cuarto de esta disposición adicional novena, señala que dicha Comisión también “**podrá realizar de oficio** una evaluación de las restricciones de acceso y de ejercicio existentes a la entrada en vigor de esta Ley, pudiendo presentar propuestas de modificación de las mismas al Gobierno”.

Esta función merece un doble reparo en el orden jurídico:

De una parte, una Comisión no puede regularse con un carácter potestativo o discrecional tan amplio que pueda actuar de oficio cuando libremente lo estime oportuno, sin acotar su ámbito de actuación, porque ello puede traducirse en que la Comisión con respecto a la normativa existente de regulación de las profesiones, pueda en unos casos evaluarla y efectuar propuestas de modificación y con respecto a otras profesiones no actuar, por lo que el margen de discrecionalidad es tan amplio que puede llevar a la arbitrariedad y tampoco se ajustaría a las previsiones antes indicadas de la Ley 6/1997 de 14 de abril.

De otro lado, se otorga en este punto a la Comisión, la posibilidad de hacer “propuestas de modificación al Gobierno” y aunque será el Gobierno el que naturalmente asuma o no tales propuestas, supone atribuir a la Comisión unas facultades de iniciativa legislativa o de modificación de la normativa, que resultan inadecuadas, porque estas propuestas predeterminarían determinadas soluciones, lo que de alguna manera afecta a la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno y más en concreto a los Ministerios competentes, a tenor de lo dispuesto en el art. 22.2 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre.

**Las consideraciones expuestas llevan a concluir que esta Comisión de Reforma, no es necesaria, duplicaría órganos y su configuración normativa en cuanto a composición y funciones no se ajusta a las disposiciones legales mencionadas.**

Sin embargo, se omite en el Anteproyecto, una mención en el texto articulado al proceso de evaluación que va a derivarse de la Directiva recientemente aprobada, la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que ha modificado parcialmente la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y que consolidó un sistema de reconocimiento mutuo, codificando hasta quince Directivas, disponiendo el reconocimiento automático de un número limitado de profesiones sobre la base de requisitos de formación mínimamente armonizados.

Como ya se ha puesto anteriormente de relieve, la Arquitectura ocupa un lugar especialmente singular en la Directiva 2005/36 y en la ahora Directiva 2013/55, que ha modificado parcialmente aquella, porque se reconoce de forma expresa y categórica su incidencia en el interés público y la formación específica de la titulación de Arquitectura que ahora contempla el art. 46 y



que delimita y diferencia la misma de otras formaciones y de otras profesiones técnicas.

La citada Directiva 2013/55 que ha de ser traspuesta antes del 18 de enero de 2016, va a requerir que cada Estado efectúe una revisión de las regulaciones de acceso a las profesiones, lo que necesariamente significa que se tenga en cuenta en el articulado del Anteproyecto, de tal manera que la Comisión podría reconvertirse en una Comisión para esa revisión conforme a la Directiva Comunitaria y que asegure que sean miembros de la misma los Ministerios competentes por razón de la materia y los Consejos Generales o Consejos Superiores de los Colegios afectados.

#### **IV.- SOBRE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.- DEROGACIÓN NORMATIVA.**

##### **No mención de la vigencia de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE).**

El texto de la disposición derogatoria única, en la última versión conocida, contiene una relación de las normas con rango de Ley, que expresamente se declaran vigentes y que por tanto, no son efecto de derogación por el Anteproyecto.

En esa relación, se omite a la Ley 38/1999, de 13 de febrero, de Ordenación de la Edificación (LOE). El apartado 5 de la misma disposición derogatoria, dice que "mantendrán igualmente su vigencia las disposiciones relativas a las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y de la edificación". Idéntica fórmula emplea el párrafo final de la disposición adicional décimo tercera.

Deberá corregirse la omisión de no citar expresamente como vigente la Ley de Ordenación de la Edificación, cuando el propio texto del Anteproyecto alude a la vigencia de las disposiciones relativas a las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación (entre las cuales sin género de duda se encuentra la LOE). La expresión empleada en el Anteproyecto, adolece de falta de concreción y determinación, toda vez que una disposición derogatoria en adecuada técnica normativa y en aras de la seguridad jurídica, ha de indicar claramente la disposición legal concreta que continúa en vigor.

Se observa un criterio diferenciador, que no se justifica razonable y objetivamente, en este sentido, por cuanto sólo se emplea esa fórmula para aludir a las normas relativas a las mencionadas atribuciones profesionales de la ingeniería y la edificación, toda vez que la disposición derogatoria única en el resto de disposiciones que quedan vigentes, menciona de manera expresa cada uno de los textos normativos.



La importancia de ello es trascendente, dado que en torno a la LOE se articula todo el proceso de edificación en nuestro ordenamiento jurídico, régimen de competencias profesionales, de garantías y de responsabilidades, por lo que la no mención expresa genera incertidumbre e indeterminación.

## **V.- SOBRE EL ARTÍCULO 27.- ÁMBITO TERRITORIAL.**

### **Los problemas que plantea el art. 27 relativos al ámbito territorial del Colegio.**

El art. 27.5 que regula el ámbito territorial de los Colegios dispone que *"Cuando una profesión de colegiación obligatoria se organice por Colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos para ejercer en todo el territorio español."* Desaparece de la ley la obligación de que la incorporación del profesional se realice en el lugar del domicilio profesional único o principal como dispone la aún vigente Ley de Colegios Profesionales. Entendemos que ello supone una gran complicación desde el punto de vista de la ordenación de la estructura colegial. Pensemos que no debe promoverse una teórica competencia entre Colegios de una misma profesión y ámbitos territoriales distintos pues tratándose de Corporaciones de Derecho Público lo que eso puede suponer es que la calidad de los servicios públicos que los colegios prestan sean inferior a la actual.

La función de control y ordenación del ejercicio profesional siempre se prestará más adecuadamente por el Colegio del ámbito del domicilio profesional y la estructuración de las Corporaciones Profesionales se basa en dicho principio, razones todas ellas que además garantizan una prestación adecuada de las funciones públicas colegiales en todo el territorio estatal.

Ha de tenerse en cuenta que la colegiación tiene un doble recorrido: el colegiado insta su inscripción en un Colegio Profesional y este está obligado a admitirlo, si cumple los requisitos legales establecidos; de tal manera que desligar por completo la colegiación del ámbito del domicilio profesional, puede llevar a consecuencias graves, como serían una masiva colegiación en un determinado Colegio, en razón a que sus cuotas sean bajas o se abaraten a tal fin, lo que tendría una repercusión inmediata y directa, tanto en los propios colegiados como en las funciones públicas que prestan los Colegios, toda vez que quedaría desbordado un Colegio en tal situación (y está sucediendo ya en algún Colegio), si tuviera que hacer frente con su estructura de medios y personal a masivas colegiaciones.

Por ello, y en razón a estas consideraciones, **procede la revisión del texto, tal y como aparece redactado, debiéndose mantener el principio de colegiación en el ámbito del domicilio profesional.**



## **La necesaria articulación del deber de aseguramiento con el ámbito territorial estatal.**

Al hilo del problema del ámbito territorial de la colegiación obligatoria hay otro aspecto de esa misma índole que entendemos debe aclararse y es que cuando el art.20 hace referencia al deber de aseguramiento de los profesionales, establece que lo podrá establecer una norma con rango de Ley, y consideramos que debería ser siempre una Ley estatal para que las condiciones básicas del ejercicio de una profesión sean iguales en todo el Estado.

## **VI.- SOBRE EL ARTÍCULO 34.7.- ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS CONSEJOS GENERALES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.**

El art. 34 del texto del Anteproyecto remitido por el Gobierno para dictamen a ese Alto Órgano Consultivo, se refiere a las funciones de los Consejos Generales de Colegios Profesionales y en el apartado 7, párrafo "in fine", dispone:

*"El Presidente será elegido por todos los Presidentes y Decanos de los Colegios de España o, en su defecto, por quienes estatutariamente le sustituyan".*

El precepto, debería suprimirse o revisarse, en el sentido de no imponer en el texto el sistema concreto de elección del Presidente de los Consejos Generales o Consejos Superiores de los Colegios Profesionales.

De una parte, por cuanto el texto tal y como aparece redactado no es conforme con el modelo organizativo colegial vigente y en especial, con la existencia de Consejos Autonómicos de Colegios, como sucede por ejemplo en el ámbito de la organización colegial de la Arquitectura, en cuyo Consejo Superior se integran los distintos Colegios a través de sus Decanos y el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios, de tal manera que el precepto en su redacción literal, plantearía serios problemas de aplicación y chocaría con dichas normas estatutarias y colegiales.

Justamente en la Exposición de Motivos se dice que el nuevo marco normativo pretende dar solución a problemas derivados "de la evolución del modelo normativo colegial, con la aparición de los Consejos Autonómicos, no contemplados en la norma básica del 74 y su relación con los Consejos Generales"; y sin embargo luego, este art. 34.7 no es congruente con esa afirmación.

Hay una segunda razón relevante, para justificar la supresión o revisión del precepto, como es que el imponer la forma concreta de elección del Presidente de los Consejos Generales va en contra del principio de autoorganización de las propias Corporaciones Profesionales, que en sus



Estatutos pueden recoger o regular de distintas maneras tal sistema de elección, como podría ser a través de la Asamblea o incluso elección directa de los colegiados.

Por ello, se propone que se exprese en este apartado 7, párrafo final del art. 34 esta fórmula:

“Los Estatutos de los Colegios Profesionales, regularán democráticamente el sistema de elección del Presidente del Consejo General o Superior, garantizando en todo caso la participación plena de todos los Colegios o Consejos Autonómicos que formen parte de su organización colegial”.

## **VII.- SOBRE EL ARTÍCULO 37.- FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPETENTE.**

**La inconstitucionalidad del art. 37 por atentado al concepto constitucional de colegio profesional como corporación de derecho público con funciones propias.**

### **1.- El diseño normativo del Anteproyecto en las relaciones entre colegios profesionales y Administración Pública atentan contra funciones esenciales de las corporaciones profesionales.**

El Anteproyecto en su art. 37 dibuja unas nuevas relaciones entre la Administración y los Colegios Profesionales que consideramos son inconstitucionales, pues resultan claramente atentatorias contra un modelo democrático en el funcionamiento de las organizaciones colegiales. En efecto, se ha pasado de unas relaciones de asistencia y cooperación entre entes públicos para el funcionamiento de los Colegios, y de la judicialización de los controles interadministrativos en la mayoría de los casos, a una relación de tutela y control directo y exhaustivo del ejercicio de sus funciones públicas, sin necesidad de intervención judicial. Es cierto que las diversas redacciones han ido suavizando la tutela de la Administración sobre los Colegios, pero en el texto finalmente remitido al Consejo de Estado hay aspectos que rompen por completo la independencia colegial y su autonomía de funcionamiento, por lo que entendemos que no casan con el carácter democrático que se les exige en el art. 36 de la Constitución.

En efecto, aunque el Anteproyecto de 20 de diciembre de 2013 ha hecho un esfuerzo por hacer desaparecer por completo toda referencia a la relación de tutela entre la Administración competente y el Colegio Profesional, en realidad las potestades de intervención y control interadministrativo que se dibujan en el art. 37 son tan absolutamente excesivas que se puede afirmar que no respetan la independencia en la actuación de los Colegios Profesionales, y supone una absoluta pérdida de capacidad de decisión en las cuestiones que legalmente la han venido confiando las leyes.



El art. 36 de la Constitución Española dispone que «La Ley regulará las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos», reconociendo explícitamente a los colegios profesionales, lo que constituyó una auténtica novedad en nuestra historia constitucional.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales y los límites del legislador ordinario es de gran interés reproducir la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989 de 11 mayo (Pleno), en cuyos fundamentos de derecho 5º, 6º y 7º, se dice:

*"Por consiguiente, cierto es que la C. E., como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales, no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad -«peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. Es el legislador, por tanto, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los Colegios, quien puede optar por una configuración determinada -STC 42/1986-, dado, además, que la reserva legal citada no es equiparable a la que se prevé en el art. 53.1 C. E. respecto de los derechos y libertades en cuanto al respecto de su contenido esencial, puesto que en los Colegios Profesionales -en la dicción del art. 36- no hay contenido esencial que preservar -STC 83/1984-, salvo la exigencia de estructura y funcionamiento democrático. Otra cosa es que el legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el art. 36 C. E., deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible, y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el de libre elección profesional y de oficio (art. 35), y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un Colegio Profesional, en cuanto, tal, haya de tener en cuenta que el afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público.*

*6. Por su parte, la doctrina de este Tribunal es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la STC 23/1984, en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36 y 52 C. E.), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de derecho público en determinados supuestos. La STC 123/1987 se hace eco de esa doctrina y afirma su consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan delegadas por la ley funciones públicas, lo que le lleva a afirmar que los Estatutos del*



*Colegio constituyen una norma de organización ajena a la libertad de asociación de que trata el art. 22 de la C. E. Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero, reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, añadiendo que el sentido del art. 36 de la Constitución no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que puedan libremente crearse al amparo del art. 22, remitiendo la Constitución a la Ley para que ésta regule las peculiaridades de aquéllos.*

*7. Las consideraciones expuestas permiten ya, fundamentalmente, contradecir -y eliminar- las bases de las que se parte en el Auto que plantea la duda de constitucionalidad del art. 3.2 de la Ley 2/1974. Si los Colegios Profesionales, por su tradición, por su naturaleza jurídica y fines y por su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones a las que se refiere el art. 22 C. E., porque, aunque siendo en cierto modo asociaciones, constituyen una peculiar o especial clase de ellas, con reglas legales propias (art. 36), distintas de las asociaciones de naturaleza jurídico-privada, es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas. El art. 22 C.E. no prohíbe, por tanto, la existencia de entes que, siempre con la común base personal, exijan un específico tratamiento, o bien un suplemento de requisitos postulados por los fines que se persiguen. Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos -como es el caso de los Colegios- impliquen también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociación, sino justamente como garantía de que unos fines y otros puedan ser satisfechos.*

*Eso justifica que la C.E., en su art. 36, haya querido desgajar o separar a los Colegios Profesionales del régimen general asociativo y que dicho precepto -como antes se ha indicado- no prevea que su «creación y ejercicio sean libres», como lo hace al referirse a los sindicatos y a los partidos (arts. 7 y 6 C. E.) y que establezca, asimismo, la reserva legal, lo que marca, por otra parte, su diferenciación con las «organizaciones profesionales» del art. 52 de la C. E., dirigidas a la defensa y promoción de intereses económicos.*

*Y es que al cumplirse por los Colegios Profesionales otros fines específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.), ello justifica innegablemente la opción deferida al legislador para regular aquellos Colegios y para configurarlos como lo hace la Ley 2/1974 y las normas complementarias citadas, que en nada vulneran el contenido de la*



*norma constitucional (art. 36) habilitante, ni tampoco el art. 22, por las razones expuestas."*

Desde un punto de vista dogmático la doctrina (ARIÑO ORTIZ, GALLEGO ANABITARTE) había dejado claro, tras la Constitución de 1978, que los Colegios Profesionales eran Corporaciones de Derecho Público que representaban un perfecto ejemplo de descentralización corporativa que realizaba el Estado, y luego también las Administraciones Autonómicas. La descentralización interadministrativa supone el reconocimiento a entes públicos distintos e independientes de determinadas potestades o funciones públicas. Es decir, el Poder Legislativo en congruencia con lo expresado en el art. 36 de la Constitución, había regulado las funciones públicas que se encomiendan a los Colegios Profesionales en nombre del Estado.

## **2.- Debe configurarse el principio de control de carácter judicial y no de carácter administrativo en cuanto al ejercicio de las funciones públicas de los colegios profesionales**

Es cierto que existían dos tipos de relaciones entre la Administración y los Colegios, una de control administrativo y otra de control judicial. Los casos de control administrativo eran los menos y estaban vinculados fundamentalmente a garantizar la legalidad de las normas de funcionamiento interno que se dieran estas Corporaciones. Incluso en este asunto de aprobación de los Estatutos algunas Comunidades Autónomas han ido a la aprobación autonómica definitiva de los mismos. Pero en el funcionamiento de los Colegios regía la autonomía e independencia de funcionamiento democrático, sólo sometida al control judicial de sus decisiones. Muchas de ellas al tratarse de actos administrativos, por ser dictados en el ejercicio de funciones públicas, se encuentran sometidos a las vías de recursos administrativos y judiciales propios de la Administración Pública. En ese sentido la tutela sobre la actividad de naturaleza pública de los Colegios Profesionales estaba en gran medida judicializada.

Pero en el Anteproyecto que estamos analizando esto ha cambiado de forma radicalmente novedosa y preocupante. Ahora se dibujan en el art. 37 un supuesto en el que el control interadministrativo puede llegar a la disolución de la Junta de Gobierno de un Colegio y convocatoria de nuevas elecciones. Se está confundiendo una relación de tutela externa, entre entes distintos, con una relación de instrumentalidad como la que tienen las Administraciones Territoriales con los entes instrumentales que crean ellas mismas para el ejercicio de sus funciones.

Los Colegios no pueden pasar a ser sometidos a una relación de mera instrumentalidad respecto de las Administraciones, pues estaría desapareciendo la esencia de la Administración Corporativa que ha descrito interpretando la Constitución el Tribunal Constitucional en Sentencias como la anteriormente referida de 1989.



Los Colegios deben tener plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, y deben gozar además de la correspondiente autonomía en su funcionamiento. Debemos construir un derecho constitucional a la autonomía colegial, similar a la autonomía local, pues de lo contrario la institución colegial como tal desaparece, se tergiversa su naturaleza de corporación de derecho público y deja de prestar el servicio a la sociedad que la Constitución ha recogido.

No es posible defender su composición y funcionamiento democráticos y que luego las Administraciones tengan tanto poder sobre los Colegios Profesionales, con potestades para decidir prácticamente todo sobre su funcionamiento, pudiendo incluso desposeerlos de sus funciones públicas y suplantar a sus órganos de gobierno en determinadas ocasiones.

Lo apropiado es que la Administración deba reaccionar ante el incumplimiento de los Colegios de la Ley por las vía de recurso administrativos y judiciales que procedan, de lo contrario ese carácter democrático que la Constitución preserva no servirá para garantizar su autonomía de funcionamiento, y se desvanece en este punto la garantía del Estado de Derecho.

Creemos que este razonamiento ha tenido cierto eco en la eliminación de casi todas las referencias a una relación de tutela en el texto finalmente elevado al Consejo de Estado, pero al fin y al cabo, los mecanismos de control que recoge el Anteproyecto son los mismos pero revestidos de otros vocablos que suavizan la idea de usurpar las funciones colegiales de manera ilegítima.

Queda claro con el art. 37 que se están confundiendo las potestades que pueden tener las Administraciones en el caso de delegación de funciones propias en los Colegios Profesionales acordada de forma voluntaria, con las que deben tener en el caso de funciones públicas propias de los Colegios Profesionales, por ser típicamente de su naturaleza y de su razón de ser. Diríamos que en este segundo caso no puede haber el mismo tipo de control reservados a las Administraciones Públicas Territoriales. Eso sería como hacer desaparecer los Colegios Profesionales como institución constitucionalizada. No tendría sentido que los Colegios tenga sus peculiaridades propias y funcionamiento democrático para garantizar sus fines si luego puede la Administración despojarlos de sus órganos de gobierno sin tener que recurrir los actos emanados de ellos. Por ello el art. 37 consideramos que deviene claramente inconstitucional, no permitiendo a los Colegios Profesionales que en el ejercicio de sus funciones propias las ejerzan con la necesaria autonomía.

En segundo término, una vez argumentada la necesidad de reconducir las relaciones entre Administración y Colegio en el Anteproyecto, es cierto que el art. 37 (antes 33) estaba lleno de inseguridades jurídicas y de imprevisiones que se han mejorado, no obstante la posibilidad de disolver una Junta de Gobierno de un Colegio debe suprimirse. No es suficiente que



se prevea que la citada resolución será recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### **3.- La necesaria remuneración de las actividades de colaboración con las Administraciones Públicas.**

En el artículo 30.1.j) del Anteproyecto se establece que los Colegios Profesionales tienen que ejercer cuantas funciones le sean encomendadas por las Administraciones Públicas, y que deben colaborar con éstas mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas. Estas obligaciones o deberes, que se exponen como funciones públicas de obligado cumplimiento, debe quedar claro en el mismo precepto o en el que se estime conveniente, que se realizarán mediante la correspondiente previsión de los ingresos para poder sufragarlas. Estos ingresos podrán recibirse mediante precios a pagar por terceros que reciben los servicios, o en otro caso deberán ser sufragados por las Administraciones Públicas, como por ejemplo en el caso de que sean éstas las directamente beneficiarias de los mismos. De lo contrario, el mantenimiento económico de la estructura colegial profesional no podría garantizarse, en especial con los recortes que se prevén para cuotas colegiales.

## **VIII.- SOBRE LOS ARTÍCULOS 38.- BUEN GOBIERNO DE LAS CORPORACIONES COLEGIALES Y 47.- ESPECIFICIDADES DE LOS COLEGIOS DE COLEGIACIÓN OBLIGATORIA.**

### **Inadecuada regulación de las cuotas colegiales y del derecho a remuneración de los cargos directivos por atentar contra la potestad autoorganizativa de los colegios profesionales.**

En aras a la mayor claridad en la comprensión de este apartado expondremos de forma separada la regulación que de las cuotas colegiales y del derecho de remuneración de los cargos directivos contiene ahora el nuevo texto del Anteproyecto, en la redacción que se ha presentado ante este Consejo de Estado, en sus artículos 47 y 38 respectivamente:

#### **1.- En relación con las cuotas colegiales.-**

El texto conocido ahora del Anteproyecto de 20 de diciembre pasado, contiene una novedad importante y que no estaba en los textos anteriores, como es que suprime expresamente y de forma categórica la facultad de los Colegios Profesionales de fijar cuotas de inscripción o de colegiación. El texto recoge así una petición expresa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que lo había solicitado en el informe emitido al respecto.



La redacción del artículo 47.1 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, en la redacción que se ha presentado ante este Consejo de Estado, se puede decir de forma objetiva que atenta contra la potestad autoorganizativa de los Colegios Profesionales.

En efecto, los Colegios deben tener plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y deben gozar además de la correspondiente autonomía en su funcionamiento, de lo contrario el carácter democrático de los mismos no queda garantizado.

Para analizar esta cuestión, conviene determinar llegados a este punto la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, naturaleza que deriva de la especial singularidad de los Colegios Profesionales. Al efecto recordemos que el establecimiento o modificación de las cuotas colegiales no supone ejercicio de potestad pública alguna, conferida por ley, pues las potestades administrativas sólo se justifican en función de un interés público, interés que no debe confundirse con el propio de un determinado aparato corporativo que debe cubrir sus necesidades de funcionamiento, como es el Colegio Profesional (STS de 28 de febrero de 2011, RJ 2011/1848).

Y es que no podemos olvidar que el carácter de Corporación pública de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos, por lo que, como ya dijo la STC 123/1987, de 15 de julio (RTC 1987/123) estos entes públicos realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la Ley o delegadas algunas funciones públicas. Asimismo, en palabras de la STS de 13 de marzo de 1987 (RJ 1987/3633), los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales de base privada, es decir, como grupos de personas asociadas en atención a una finalidad común, ha de partirse de la idea de que su núcleo fundamental radica en la defensa de intereses privados, aunque desde luego y sobre esta base privada, por adición, se les encomienden funciones públicas.

Así, eliminar la cuota de inscripción al Colegio Profesional, como se pretende ahora en la nueva redacción dada al Anteproyecto supone una total intromisión en la autonomía de organización que ostenta el Colegio. El fundamento de la cuota colegial de inscripción debe ser al menos cubrir el coste del servicio que conlleva.

Eliminar la cuota de inscripción supone limitar su funcionamiento autónomo. Hay que señalar que ya se les exige, en cuanto Corporaciones de Derecho Público, que deberán observar el principio de transparencia en su gestión y estarán sujetas a la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Además, el artículo 31.4 del Anteproyecto exige que cuando el visado colegial sea preceptivo, el precio será el coste de realización de éste en condiciones eficientes.



Ya resultaba manifiestamente dudoso que en la redacción anterior del Anteproyecto se introdujera una Disposición Adicional Decimoprimera, que establecía que los costes asociados a la tramitación de la inscripción o colegiación no podrían superar en ningún caso los cuarenta euros. Pero ahora, al desaparecer esta previsión y pretender eliminar la cuota de inscripción de forma categórica, hay que señalar que supone una verdadera intromisión en la autonomía organizativa de los Colegios Profesionales, que impide la verdadera eficacia de la potestad de autoorganización que ostentan. La potestad de exigir, establecer o modificar las cuotas es fruto de un apoderamiento intersubjetivo que los colegiados otorgan a sus órganos de gobierno (STS de 28 de febrero de 2011). El hecho de pretender eliminar la cuota de inscripción supone una auténtica injerencia e intromisión en la autonomía de funcionamiento de las Corporaciones Profesionales.

En relación con este tema, entendemos que no es razonable el argumento que se apunta en la Exposición de Motivos (página 6), y según el cual se ha optado por la solución de eliminar las cuotas de incorporación debido a que había algunos Colegios que exigían cantidades desproporcionadas; este argumento decae por sí mismo ya que no es lógico que ante un incumplimiento por algunos Colegios – pensemos en Colegio de Abogados, Procuradores...- no se les exija adaptarse a los requisitos legales, y por contra se decida eliminar la cuota para todos los colegios, incluidos aquellos que en términos generales cumplen con los requisitos de proporcionalidad en el coste de los servicios.

Nótese que en la Directiva 2013/55 se contempla que los Estados miembros puedan establecer tasas en los supuestos de la Tarjeta Profesional Europea, con lo que parecería lógico que también hubiese algún tipo de compensación económica por los gastos que implica la tramitación de las solicitudes de incorporación.

Por otra parte, el referenciado artículo 47 remite a la Disposición Adicional Decimoprimera en relación con el importe máximo de la cuota colegial obligatoria en las profesiones de colegiación obligatoria, estableciendo que no podrá superar los 250 euros por año. El establecimiento de un límite en la cuota colegial ordinaria cercena la capacidad económica de los Colegios y puede conllevar que se comprometa su sostenibilidad financiera; y además supone limitar los derechos democráticos de los colegiados.

Limitar a una cantidad determinada, 250 euros, la cuota colegial es a todas luces arbitrario. Deberá ser el propio Colegio a través de sus Estatutos y en el ejercicio de su autonomía organizativa quien regule esta cuestión, lo que dependerá de muchos factores que a nivel legal no puede sopesarse para todos los supuestos.

El Colegio presta un servicio a sus colegiados, por lo que las cuotas deberán cubrir al menos los costes de ese servicio prestado. Esta cuota, respecto a la cuantía que importa, podrá ser más o menos ajustada pero desde luego



es el propio Colegio el que deberá determinar esta cuestión en función de los costes que se deban sufragar. Piénsese por ejemplo en los Colegios que tienen un ámbito territorial menor o menor número de colegiados y por tanto unos costes superiores. Limitar a una cantidad determinada la cuota colegial, y para todos los Colegios la misma, sin atender a las particularidades de cada uno (estructura, funcionamiento, etc.) es arbitrario a todas luces y atenta contra la autonomía organizativa de los Colegios Profesionales.

En esta misma línea de respeto a la autoorganización de las corporaciones profesionales, debe revisarse el texto del art. 47 del Anteproyecto en el sentido de permitir que los colegios profesionales puedan establecer cuotas en función de la capacidad económica de los colegiados, determinada por parámetros objetivos y para garantizar así el principio de solidaridad, que no se contempla en el redactado del citado precepto del Anteproyecto. Ello es una medida de equidad y acorde con un principio esencial de progresividad y además de esta manera las cuotas serían más justamente asumidas por el conjunto de los colegiados.

Asimismo, la referenciada Disposición Adicional Decimoprimerá también establece otra restricción al disponer que las cuotas colegiales obligatorias, que tienen que ser fijadas por la Asamblea General, lo habrán de ser "*por una mayoría de tres quintos de los colegiados presentes y representados*", es decir, un quórum muy reforzado, que desde luego no venía contemplado en el texto de 4 de noviembre de 2013.

Desde el punto de vista jurídico, es muy discutible esta limitación tan restrictiva, que también va contra la autonomía autoorganizativa de las propias Corporaciones Profesionales.

Los Presupuestos colegiales quedaran en el aire dependiendo de la fijación de la CUOTA por la mayoría señalada, aún cuando una mayoría simple, la misma que apruebe el presupuesto, fuera partidaria de establecer unas cuotas diferentes a las marcadas por el Gobierno para afrontar las funciones públicas de prestación obligatoria por parte del Colegio.

En este sentido, deberían ser los Estatutos de cada Corporación los que regulen cuándo deberá ser cualificada la aprobación de una de sus decisiones, pero establecer una mayoría de tres quintos de los colegiados presentes y representados supone una gravísima intromisión en la esfera organizativa de los Colegios Profesionales. Hasta ahora tanto la legislación estatal, como autonómica de colegios profesionales así lo han contemplado.

## **2.- Sobre el derecho a remuneración de los cargos directivos.**

En virtud de la autonomía autoorganizativa que ostentan los Colegios Profesionales, y que hemos analizado anteriormente, resulta una absoluta injerencia en el ámbito organizativo y competencial de estas Corporaciones Profesionales el hecho de que en el nuevo texto del Anteproyecto se regule



expresamente en el artículo 38.6 que, *"Con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa autonómica, los cargos directivos de las corporaciones colegiales de colegiación obligatoria no tendrán derecho a remuneración"*.

En este sentido, como es patente, el nuevo texto redactado del Anteproyecto de la Ley de Servicios y Colegios Profesionales viene a alterar las atribuciones que, mediante ley y consolidada jurisprudencia, corresponden al Colegio Profesional en cuanto corporación sectorial de base privada y por ende, impide la eficacia de la potestad autoorganizativa que ostenta dicha Corporación.

A mayor abundamiento, el referenciado artículo 38.6 en su párrafo in fine establece que: *"No obstante lo anterior, los Colegios podrán decidir remunerar a sus cargos directivos siempre que éstos ejerzan el cargo en un régimen de dedicación en exclusiva y la remuneración figure de manera detallada en los presupuestos"*.

Esta previsión sujeta a la referenciada condición *sine qua non* relativa a imponer que el ejercicio del cargo directivo se efectúe en un régimen de dedicación exclusiva, carece de fundamento alguno, máxime cuando la propia Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales establece en su artículo 7 apartado primero que,

*"Quienes desempeñen los cargos de Presidentes, Decanos, Síndicos u otros similares, deberán encontrarse en el ejercicio de la profesión de que se trate.*

*Los demás cargos deberán reunir iguales condiciones para su acceso, salvo si los Estatutos reservan alguno o algunos de ellos a los no ejercientes"*.

Como se infiere del tenor literal del precepto, para desempeñar determinados cargos es requisito indispensable el hecho de encontrarse en el ejercicio de la profesión de que se trate. Por tanto, la condición *sine qua non* de someter la remuneración de un cargo directivo al ejercicio de éste en un régimen de dedicación exclusiva que se contiene en la redacción del nuevo Anteproyecto no es conforme con la legislación vigente, y resulta contradictorio e incoherente el hecho de exigir una dedicación exclusiva cuando la misma presupone no ejercer la profesión requerida para desempeñar determinados cargos, como son los de Presidente o Decano.

Por todo lo expuesto, la decisión de someter la remuneración de un cargo directivo al ejercicio de éste en un régimen de dedicación exclusiva es una decisión abiertamente contraria a la autonomía organizativa de las Corporaciones Profesionales.

Asimismo, el señalado art. 38.6 dispone que *"La aprobación de la remuneración de los cargos directivos deberá realizarse por una mayoría de*



*tres quintos de los colegiados presentes y representados y en votación separada de la se lleve a cabo para la aprobación de los presupuestos”.*

Esta limitación tan restrictiva, con la exigencia de una mayoría tan cualificada y un quórum tan reforzado, va en contra de la autonomía autoorganizativa de las propias Corporaciones Profesionales. En efecto, deberán ser también los Estatutos de cada Corporación los que regulen en qué casos deberá ser cualificada la aprobación de una decisión u otra.

## **IX. SOBRE EL ARTÍCULO 42.- PROHIBICIÓN DE RECOMENDACIONES SOBRE HONORARIOS PROFESIONALES.**

### **1.- No existe ningún estudio de mercado que justifique la prohibición**

Consideramos, ante todo, que las decisiones de las autoridades de competencia tienen obligatoriamente que ir adecuada y suficientemente fundamentadas en un estudio previo del mercado relevante, de las empresas y de sus actividades y de la afectación que puedan tener las regulaciones en cuestión sobre ese mercado, sobre esas empresas y sobre la competencia entre ellas. Sabemos que las disposiciones de competencia se aplican tanto a regulaciones que tengan la “intención” de afectar a la competencia, como a aquellas otras que se haya demostrado que tengan “efectos” sobre la competencia en el mercado. En la primera hipótesis, no habría necesidad de probar los “efectos” de la regulación examinada y bastaría con probar la intencionalidad de afectar a la competencia. **Pero una cosa es no tener que probar los efectos y otra, totalmente diferente, es que la decisión de prohibir los baremos orientativos no tenga ningún análisis de mercado ni fundamentación económica.**

En el sector de los servicios profesionales, es inverosímil que la supresión de unos baremos de honorarios orientativos pueda introducir más competencia de la que ya existe. Se trata de un sector cuyas características son las de su diversidad absolutamente generalizada en cuanto a criterios, calidades, contenidos y precios del servicio y esa diversidad pertenece a la costumbre individual de cada despacho, oficina, estudio o pequeña empresa. Al tratarse de un mercado atomizado, esa diversidad es infinita.

Por tanto, se trata de un mercado ya de por sí altísimamente competitivo en el que no hay razón alguna de actuar aplicando instrumentos jurídicos para incrementar la competencia. Ese objetivo lo cumple el propio mercado por sí mismo y, además, el objetivo conseguido por la propia estructura de mercado es de la máxima competencia. Por eso, en realidad, no queda margen para aumentarla.

Hay pruebas de que en algunos Estados miembros en los que se ha llevado a cabo una desregulación sobre honorarios (de obligatorios a orientativos)

no se ha producido un incremento de las transacciones, ni mucho menos un mercado de servicios profesionales más barato.

En ningún documento de la Comisión UE (Como podría ser la comunicación de 9 de febrero 2004, decisión contra los honorarios de arquitectos belgas de 24 de junio de 2004) encontramos ningún análisis del mercado relevante.

**No se entiende el motivo por el que las autoridades de defensa de la competencia están interesadas en introducir más competencia en un mercado absolutamente atomizado (el extremo opuesto a cualquier clase de oligopolio o monopolio) donde los operadores económicos, es decir, los profesionales, carecen totalmente de fortaleza para imponer sus intereses, en el que hay un altísimo grado de competencia precisamente por eso, y en el que los profesionales muchas veces están sometidos a la fortaleza de sus clientes (administración y grandes empresas) y obligados a rebajas que reducen al mínimo sus márgenes de beneficio.**

El coste de los servicios profesionales es dependiente, fundamentalmente, del trabajo intelectual de personas con la formación necesaria, excluyéndose el trabajo automatizado con carácter general. Los profesionales trabajan, normalmente, con problemas muy individuales y, en muchos casos, personales, y necesitan soluciones igualmente personalizadas. Por todo esto, los servicios profesionales normalmente tienen muy bajos costes fijos y muy altos costes variables. Concluyendo que las funciones productivas de un profesional son bastante rígidas, es decir, en términos económicos, la oferta es inelástica, puesto que la producción sigue el coste del trabajo profesional subcontratado, es decir, con parámetros de costes variables. Esa inelasticidad quiere decir que las diferencias de precios se deben casi siempre a la diferencia de los costes variables, es decir, se deben a la diferencia de la calidad o la cantidad del *input* intelectual que se ha invertido en el servicio. Es obvio que el consumidor debe ser correctamente informado de la diferencia de calidad que es la causa de la diferencia de precio. El consumidor no sabe si hay una razón que justifica un precio más alto o un precio más bajo solamente con el precio mismo.

**2.- Hay márgenes para considerar que los honorarios orientativos quedan fuera del campo de aplicación de las normas de competencia.**

Cabe citar como introducción las apreciaciones del Parlamento Europeo: "Sólo las tarifas obligatorias elaboradas por las organizaciones profesionales o asociaciones de todos los miembros de una determinada profesión pueden, dependiendo de las circunstancias, considerarse como decisiones adoptadas por asociaciones de empresas sometidas a las normas de competencia" (Resolución del PE de 05.04.01, punto 9).



Siguiendo la última jurisprudencia del TJUE, una regulación profesional no entra en el campo de aplicación de las normas de competencia cuando no "van más allá de lo necesario para asegurar una correcta práctica profesional" (Sentencia WOUTERS, punto 75). Se trata de la primera Sentencia del TJUE que aplica en la Unión Europea una regla de Derecho de la competencia que tiene su origen en la autoridad *anti-trust* norteamericana y que se conoce por «regla de razón». Este principio equivale a decir que no todas las regulaciones anticompetitivas tienen que ser objeto de una decisión que las prohíba, sino que puede haber regulaciones a las que directamente no se aplican las normas de competencia porque se considera inapropiado, injustificado o porque los efectos son irrelevantes.

En su jurisprudencia, el TJUE reconoce un cierto margen discrecional de juicio para que los colegios profesionales decidan qué es exactamente lo apropiado y necesario para asegurar una correcta práctica profesional. Son los Colegios profesionales quienes saben exactamente qué es necesario y qué no lo es para establecer el juicio de proporcionalidad, porque son esos Colegios quienes saben cuáles son los valores intrínsecos de su profesión.

El juicio de proporcionalidad de la regulación sobre baremos de honorarios no puede hacerse ni a nivel comunitario (no los hay) ni tampoco es válido extrapolar los efectos sobre la competencia que los baremos puedan tener en un único Estado miembro (como por ejemplo hizo la Comisión UE para el caso de los baremos belgas de arquitectos). Los efectos de la regulación de baremos en Bélgica, por ejemplo, pueden ser anticompetitivos y, no obstante, una regulación de baremos orientativos, incluso más rígida, en otro Estado miembro no producir efectos desproporcionados que deban ser juzgados a la luz del Derecho comunitario de la competencia. El juicio debe hacerse teniendo en cuenta cada situación en particular (WOUTERS, punto 108).

### **3.- Los baremos de honorarios orientativos cumplen con el principio de proporcionalidad.**

En cualquier caso, una regulación profesional que se demuestra que afecta o pueda afectar a la competencia puede, no obstante, tener como objetivo principal la protección de un interés general pre-determinado y, además, ser útil para la defensa de los derechos del consumidor (usuario del servicio). Para juzgar si la regulación puede ser autorizada es conocido que debe superar el llamado "test de proporcionalidad": 1.- que la regulación persiga un objetivo claro y preciso de interés general; 2.- que la regulación sea oportuna para alcanzar ese objetivo (causalidad) y 3.- que no haya otra regulación menos restrictiva de la competencia con la que se alcance el mismo objetivo (sustitución).

#### **a) El interés general.**



Es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido se transforma según avanzan las necesidades sociales. En términos generales se entienden incluidos los conceptos de orden público, seguridad y salud pública. A esto hay que añadir la defensa de los derechos de consumidor/usuario, como objetivo propio de las disposiciones de competencia.

Pero, además, hay que incorporar a la noción e interés general las llamadas "exigencias imperativas" o "razones imperiosas de interés general" desarrolladas por la jurisprudencia del TJUE o por resoluciones, recomendaciones o actos del legislador comunitario: protección del medio ambiente, sostenibilidad, diversidad cultural, lealtad en las transacciones comerciales, protección del patrimonio, protección de la independencia en el ejercicio profesional, regulaciones para evitar los conflictos de intereses, protección de los derechos fundamentales de origen constitucional, protecciones concretas como, por ejemplo, el derecho de defensa, control de la responsabilidad, el secreto y la deontología profesional ... En realidad, cada profesión tiene sus propios "valores", ligados al fundamento mismo de su ejercicio profesional. Y esos valores son necesariamente de "interés general".

El TJUE ha confirmado (Asunto WOUTERS) que la organización colegial es la institución mejor situada para establecer esos valores por su relación inmediata con el ejercicio de sus profesionales. Además para autorregularse la organización colegial debe de disponer de un cierto margen de discrecionalidad, sobre todo, cuando la regulación no ha sido objeto de disposiciones normativas de origen nacional o comunitario.

## **b) Causalidad.**

En general, todos los valores incluidos más arriba tienen una conexión directa o indirecta con la calidad del servicio profesional (independencia, responsabilidad, deontología, valores culturales, dificultad,...) y es evidente que, a su vez, la calidad está relacionada con la remuneración.

Cuando hablamos de "calidad" del ejercicio profesional nos referimos, por tanto a la calidad mínima exigible para cumplir con los valores propios de la profesión relacionados con el interés general. En definitiva, estamos hablando de "servicio público" que muchos profesionales desempeñan sin obtener la adecuada contraprestación, en detrimento de la calidad de dicho servicio y en perjuicio, además, de la propia estabilidad económica de esos profesionales.

Muy relacionados con estos argumentos relativos al "servicio público" que prestan los profesionales, están otros argumentos conocidos como "externalidades". Nuestros servicios profesionales no solo afectan a los intereses de nuestros clientes más directos y al mercado de servicios profesionales en el que ejercemos. En algunos casos, quedan afectados otros mercados y personas terceras no afectadas por la primera relación contractual. Un contrato de edificación, un contrato de redacción de



proyecto, un contrato de cálculo de estructuras, un contrato de obra pública, un contrato de informe geotécnico, un contrato de radiocomunicación, no afectan solamente al promotor, al constructor, a la administración pública contratantes, sino que de su buena o mala ejecución depende que se ponga en peligro o no la seguridad pública. Un contrato de asesoría jurídica, una relación de servicio de representación ante los tribunales, un asesoramiento legal para la planificación urbana,... no ponen únicamente en relación al justiciable o a la administración con el profesional del área jurídica, sino que su mala o buena ejecución afectan al Estado de Derecho

### **c) Defensa de los consumidores.- “Asimetría de la información”**

Los baremos de honorarios aseguran la transparencia de las relaciones contractuales entre profesionales y consumidores. Y la aseguran de forma inmediata y automática. En otras palabras, los consumidores no están obligados a investigar el mercado en busca de otras ofertas con otros precios para compararlos, porque ya conocen cuál es el precio adecuado en función de los baremos.

Además, los baremos informan al consumidor con la máxima competencia posible, es decir, es mejor el juicio sobre costes y remuneración establecido por toda la organización colegial que cualquier juicio unilateral, necesariamente de carácter esporádico, que pueda efectuar un consumidor aislado y, muy probablemente, desconocedor del sector profesional en cuestión.

En muchas ocasiones, además, los consumidores no tienen tiempo de llevar a cabo un estudio comparativo sobre precios y ofertas, precisamente debido a que los servicios profesionales, en muchas ocasiones, tienen carácter de urgencia (salud pública, seguridad pública, orden público, defensa de derechos subjetivos,...).

Un consumidor de servicios profesionales de Arquitectura se caracteriza por no tener necesariamente la capacidad de juzgar sobre la complejidad de la solución propuesta por el profesional a su problema personal. Al no estar capacitado suficientemente para ello, es normal que se equivoque sobre la complejidad o simpleza del servicio en cuestión y, por tanto, juzgue mal sobre la cualificación profesional necesaria para ejercerlo, sobre la cantidad de medios necesarios, materiales y personales, sobre el tiempo que hace falta para realizarlo y sobre los controles necesarios que deben efectuarse antes de prestar el servicio.

Una de las funciones que prestan los baremos de honorarios es la de asesorar adecuadamente sobre el precio tipo en un contrato público para la adjudicación de servicios profesionales. Es clásica la referencia a baremos de honorarios en los documentos preparatorios de la adjudicación e, incluso, en las bases de los concursos. Es por eso que en nuestro país los organismos de adjudicación y las Administraciones siguen considerando



necesaria la publicación de tarifas profesionales como es el caso de las tarifas recientemente publicadas para la adjudicación de trabajos de certificación energética de edificios.

Otro servicio que prestan los baremos de honorarios es a los órganos jurisdiccionales, cuando tienen que resolver sobre demandas y controversias sobre ejecución de un contrato, teniendo que pedir constantemente informes sobre honorarios a los colegios profesionales.

En definitiva, la asimetría de información se refiere a que en el mercado de servicios profesionales estamos ante prestadores de servicios expertos enfrentados a consumidores/usuarios inexpertos. El consumidor es capaz de comparar el precio de la oferta que se le hace, pero es absolutamente incapaz de determinar el valor del servicio que se le presta. Si el consumidor compara solamente precios, no tendrá en cuenta las diferencias del servicio que se le ofrece, tanto por lo que se refiere a la diferente calidad, como por lo que se refiere al diferente contenido. El consumidor se guiará por criterios subjetivos (simpatía personal, relación de parentesco,...) en vez de guiarse por criterios objetivos. Incluso tenderá a guiarse simplemente por el nombre del profesional como alguien suficientemente conocido. En el primer caso, pueden producirse situaciones de corrupción y en el segundo, el mercado tiende a concentrarse en las grandes firmas y nombres conocidos. **Por tanto, al contrario de lo que afirman las autoridades de la competencia, los baremos de honorarios aseguran la diversidad de la oferta y así constituyen un instrumento activo en defensa de un sistema competitivo en el mercado de servicios profesionales.**

#### **d) Sustitución**

Se trata de saber si otros sistemas de información sobre contenidos del servicio profesional y precios pueden sustituir a los baremos de honorarios y conseguir los mismos objetivos, con una afectación menor de la competencia en el mercado de servicios profesionales. Hay que tener en cuenta, por tanto, todos los objetivos de interés general que hemos descrito más arriba, incluyendo aquellos valores propios de cada profesión, directa o indirectamente relacionados con los contenidos, con los objetivos y con la utilidad de los baremos de honorarios. Por eso, los posibles sistemas sustitutorios deben juzgarse en relación con todos y cada uno de los objetivos de interés general en cuestión.

Es clásico en algunos países de orientación jurídica anglosajona sustituir los antiguos baremos de honorarios por estadísticas de precios. Por ejemplo, elaborando cuestionarios dirigidos a los arquitectos, aunque normalmente cubriendo un porcentaje muy bajo y obteniendo aún más bajo porcentaje de respuestas. Ese tipo de encuestas se construyen necesariamente sobre la base de preguntas muy simples y demasiado generales, para facilitar la respuesta. Así, por ejemplo, en el marco de la Arquitectura, se hacen diferencias únicamente entre nueva edificación y rehabilitación o entre la



tipología del contrato como contrato tradicional de servicios o como contrato de proyecto y ejecución de obra. En definitiva, no se informa suficientemente sobre las diferentes misiones o fases del servicio profesional en cuestión.

En muchos casos, esos sistemas estadísticos dividen su contenido según magnitudes fijas del servicio a prestar. Por ejemplo, según la dificultad, según la extensión de la obra, según los metros cuadrados de edificación,.... También suelen hacerse subdivisiones geográficas regionalizando esos estudios.

Pero en este tipo de estudios estadísticos el elemento fundamental para determinar el precio, es la cantidad de horas que el profesional destina a ese contrato. Suele distinguirse según los diferentes profesionales que intervienen y, al mismo tiempo, según la cualificación profesional, baja, media o alta que tiene cada uno de esos profesionales. Finalmente, a cada una de las categorías así descritas se le atribuye un determinado precio por hora. Debemos considerar, en definitiva, que estos sistemas, aunque formalmente más asépticos, se basan en un precio perfectamente definido. Además, la información que contienen es sustancialmente inferior a la que contienen los baremos de honorarios y, por tanto, no podrán cumplir nunca el requisito del principio de sustitución. Afectan a la competencia, si es que puede probarse eso, de la misma forma que los baremos de honorarios y no alcanzan el mismo grado de cumplimiento del interés general que se persigue y la protección del consumidor con una correcta información.

Además, esos estudios tienen que ser llevados a cabo necesariamente por los propios colegios o por una empresa de consultoría a cargo de dichos colegios. Luego, en ningún caso, queda asegurada la independencia de los resultados.

Otro posible sistema sustitutivo de los baremos es la llamada "estadística histórica" de los precios normalmente aplicados durante un número determinado de años. Este sistema tienen exactamente los mismos problemas que los sistemas de costes descritos más arriba: falta de independencia de los organismos que los elaboran y controlan, falta de contenido suficiente de la información sobre el servicio prestado y, en definitiva, determinación de un precio medio semejante a la determinación del precio en un baremo de honorarios. Si se profundiza un mínimo en esta cuestión, nos damos cuenta de que, necesariamente, cualquiera que sea la fórmula utilizada para el cálculo de baremos de honorarios, estas fórmulas son el resultado de una estadística histórica convertida en fórmula matemática de cálculo.

**Por todo lo anterior no debería incluirse en el texto del Anteproyecto la prohibición de otorgar a los Colegios la posibilidad de preparar información respetuosa con la libre competencia en materia de honorarios. No se trata más que de un servicio que se presta a los usuarios de los servicios profesionales. No se puede**



## **prohibir lo que simplemente es informativo o una mera información de carácter estadístico.**

Aprovechamos para advertir que la interpretación del ordenamiento español y las decisiones de nuestro legislador y de la CNMC contrastan, sin duda, con la situación en Alemania. En ese país, hay tarifas obligatorias para arquitectos e ingenieros (HOAI), elaboradas por las organizaciones profesionales y aprobadas con norma de rango legal. Por tanto, en Alemania el Gobierno (Ministerio de Economía incluido) ha consentido su existencia, incluso después de la Directiva de Servicios e incluso enfrentándose a las críticas de la Comisión europea. Las reticencias de esta última han sido superadas afirmándose que la HOAI se aplica únicamente a prestaciones profesionales "nacionales", excluyendo de su campo de aplicación a las prestaciones transfronterizas, cuando el arquitecto venga de otro Estado miembro.

Sin lugar a dudas, esta situación crea un agravio comparativo y una distorsión del mercado interior europeo, cuando no una flagrante discriminación de trato, ya que los arquitectos, los órganos de adjudicación y los usuarios de los servicios de Arquitectura estarán mejor o peor informados (principio de asimetría de la información) dependiendo del Estado miembro en el que se ejecute la transacción.

Por este motivo, en el Consejo de Arquitectos de Europa se ha propuesto el apoyo a las tarifas alemanas como una de las vías útiles y la necesidad de una reconsideración de conjunto por las instituciones europeas aplicable a todos los Estados miembros de la UE.

Reiteramos que los Colegios deberían poder preparar y tener a disposición de los interesados información sobre honorarios de servicios profesionales en el sector de la Arquitectura, siempre que dicha información sea el resultado de la elaboración de estadísticas históricas y procurando el aval y la participación de las organizaciones de Consumidores.

## **CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA PARTE:**

### **SOBRE ASPECTOS GENERALES DEL ANTEPROYECTO:**

**PRIMERA.-** No existe de un mandato comunitario para la elaboración de una Ley Horizontal de Servicios Profesionales.

**SEGUNDA.-** Las razones y motivos de orden económico que se aducen ni son exactos, ni ciertos, ni pueden justificar la necesidad de la norma.

**TERCERA.-** El Anteproyecto no tiene en cuenta la especificidad de la arquitectura, confirmada por el legislador comunitario mediante la



armonización incluida en la Directiva 2005/36/CE de reconocimiento de cualificaciones.

#### **SOBRE COLEGIACIÓN OBLIGATORIA:**

**CUARTA.-** Ha de precisarse de forma adecuada la redacción de la disposición adicional primera en cuanto a la colegiación obligatoria para el ejercicio profesional de la Arquitectura.

**QUINTA.-** El ejercicio profesional de la arquitectura exige una colegiación obligatoria de toda la profesión, sin distinguir por actividades o modalidades de ejercicio. Esta distinción es contraria al propio texto del Anteproyecto, e incurriría en arbitrariedad.

**SEXTA.-** La actividad profesional de los arquitectos que demanda la colegiación obligatoria no se agota en la elaboración de proyectos y dirección de obras, comprende también otras importantes actividades de relevancia para el interés público, como son entre otras: el urbanismo y la ordenación del territorio, y la realización de informes técnicos en ámbitos diversos, incluido el judicial.

**SÉPTIMA.-** Los Colegios de Arquitectos por las funciones públicas que cumplen son quienes pueden ejercer el control más eficaz sobre el ejercicio profesional, que no puede ser suplido por las Administraciones Públicas, como ha destacado la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional.

#### **SOBRE LA COMISIÓN DE REFORMA DE LAS PROFESIONES:**

**OCTAVA.-** La composición de la misma no se ajusta al ordenamiento jurídico. Sus funciones adolecen de imprecisión y la redacción del texto de mantenerse permitiría actuaciones arbitrarias.

#### **SOBRE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA:**

**NOVENA.-** Debe incluirse de forma expresa en la tabla de vigencias de disposiciones legales, la Ley de Ordenación de la Edificación.

#### **SOBRE OTROS PRECEPTOS QUE AFECTAN AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES:**

**DÉCIMA.-** El artículo 27.5 del Anteproyecto debe corregirse para mantener la obligación de colegiación en el domicilio profesional.



**DECIMOPRIMERA.-** El artículo 34.7 sobre elección del Presidente de los Consejos Generales de los Colegios Profesionales debe revisarse en el sentido de que sean los estatutos de los Colegios Profesionales los que determinen el sistema de elección, respetando las especialidades autonómicas.

**DECIMOSEGUNDA.-** Las relaciones entre la Administración Pública y los Colegios Profesionales contempladas en el artículo 37 desvirtúan las funciones esenciales de las Corporaciones profesionales. Debe suprimirse la posibilidad de que la Administración unilateralmente pueda disolver las juntas de gobiernos de los Colegios.

**DECIMOTERCERA.-** En relación con las cuotas colegiales deben suprimirse los límites establecidos para proteger la libertad de autoorganización de las corporaciones profesionales que es la esencia de su carácter democrático.

**DECIMOCUARTA.-** La prohibición de recomendaciones sobre honorarios no está justificada en base a ningún estudio técnico contrastado. Los baremos de honorarios orientativos cumplen el principio de proporcionalidad que se prevé en las directivas comunitarias y quedan fuera del campo de aplicación de las normas de competencia.

Por todo lo expuesto,

SUPLICA AL CONSEJO DE ESTADO, se sirva admitir este escrito, teniendo por formuladas Alegaciones, en nombre del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España en el trámite de audiencia concedido con respecto al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, tomando en consideración dichas alegaciones en el informe que habrá de emitir ese Alto Órgano Consultivo

Madrid, 17 de enero de 2014

Fdo.: Jordi Ludevid i Anglada, Presidente.

## ÍNDICE

### PRIMERA PARTE

LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DE UN GRUPO DE TRABAJO PARA DETERMINAR LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LA INGENIERÍA Y LA EDIFICACIÓN.

DEBE MANTENERSE EL SISTEMA NORMATIVO QUE ESTABLECE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN QUE EN NADA CONTRADICE LOS POSTULADOS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES QUE SE TRAMITA ..... PÁGINAS 1 A 16

CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE ..... PÁGINAS 17 Y 18

### SEGUNDA PARTE

OTROS ASPECTOS DEL TEXTO QUE REQUIEREN LA CONVENIENTE CORRECCIÓN DESDE ESE CONSEJO DE ESTADO POR SU INADECUACIÓN NORMATIVA E INFRACCIONES DE LEGALIDAD:

- I. EL ANTEPROYECTO NO PUEDE JUSTIFICARSE EN RAZÓN A LA DIRECTIVA COMUNITARIA DE SERVICIOS, CUANDO ESTA YA ESTÁ TRASPUESTA ADECUADAMENTE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL, POR LAS LEYES 17/2009 Y 25/2009.

LA ARQUITECTURA ES UNA PROFESIÓN CON REGULACIÓN ARMONIZADA, INCLUIDA EXPRESAMENTE EN LAS DIRECTIVAS 2005/36/CE Y 2013/55/CE, SOBRE CUALIFICACIONES PROFESIONALES. LAS DISPOSICIONES DEL ANTEPROYECTO DESCONOCEN ESTE TRASCENDENTAL ASPECTO, LO QUE REQUIERE UNA REVISIÓN PROFUNDA DEL MISMO, EN CUANTO A LA REGULACIÓN QUE AFECTA AL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ARQUITECTURA ..... PÁGINAS 19 A 27

- II. SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.- OBLIGACIONES DE COLEGIACIÓN ..... PÁGINAS 28 A 34

- III. SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA.- COMISIÓN DE REFORMA DE LAS PROFESIONES ..... PÁGINAS 34 A 40

- IV. SOBRE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.- DEROGACIÓN NORMATIVA ..... PÁGINAS 40 Y 41

- V. SOBRE EL ARTÍCULO 27.- ÁMBITO TERRITORIAL ..... PÁGINAS 41 Y 42

VI. SOBRE EL ARTÍCULO 34.7.- ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS CONSEJOS GENERALES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES .....	PÁGINAS 42 Y 43
VII. SOBRE EL ARTÍCULO 37.- FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPETENTE .....	PÁGINAS 43 A 48
VIII. SOBRE LOS ARTÍCULOS 38.- BUEN GOBIERNO DE LAS CORPORACIONES COLEGIALES Y 47.- ESPECIFICIDADES DE LOS COLEGIOS DE COLEGIACIÓN OBLIGATORIA .....	PÁGINAS 48 A 53
IX. SOBRE EL ARTÍCULO 42.- PROHIBICIÓN DE RECOMENDACIONES SOBRE HONORARIOS PROFESIONALES.....	PÁGINAS 53 A 60
CONCLUSIONES SEGUNDA PARTE .....	PÁGINAS 60 A 62