



ALEGACIONES

**OBSERVACIONES AL
ANTEPROYECTO DE LEY DE
SERVICIOS Y COLEGIOS
PROFESIONALES**

21 de septiembre de 2013

SUMARIO

	<u>Págs.</u>
I.- SÍNTESIS DEL CONTENIDO DEL ESCRITO	2
A.- Funciones y servicios	2
B.- Colegiación obligatoria	3
C.- Visado preceptivo.....	3
D.- Obligación de constituirse en entidad de certificación.....	4
E.- Determinación de las atribuciones profesionales de la ingeniería.....	4
II.- ANTECEDENTES.....	4
PRIMERO.-EL MARCO CONSTITUCIONAL Y DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN EL QUE SE INSERTA EL ANTEPROYECTO	4
1.- Introducción.....	4
2.- El marco constitucional: consideraciones del artículo 36 de la Constitución y referencia a las cuestiones que suscita.....	5
3.- Caracterización de los colegios profesionales desde la perspectiva constitucional	6
A.- Introducción.....	6
B.- Jurisprudencia del Tribunal en relación a los Colegios Profesionales	6
4.- El ámbito de libertad del legislador.....	7
5.- Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la colegiación obligatoria.....	9
A.- Competencia del Estado	9
B.- La estrecha vinculación de la actividad con la salud	9
C.- La diferenciación entre la actividad desarrollada en el sector público y en el privado	10
SEGUNDO.-REFERENCIA AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL QUE SE INSERTA EL ANTEPROYECTO	11
1.- Introducción.....	11
2.- La Directiva 2005/36, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.....	11

3.- La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior	12
A.- Definiciones.....	12
B.- Régimen de autorización	13
C.- Libre prestación de servicios.....	13
TERCERO.- MODIFICACIONES DEL DERECHO DEL ESTADO QUE SE HAN PRODUCIDO CON OCASIÓN DE ESTAS DIRECTIVAS.....	14
1.- Introducción.....	14
2.- Transposición de la Directiva 2005/36.....	14
3.- Transposición de la Directiva 2006/123	14
4.- Sobre las modificaciones de carácter general introducidas en la regulación de los Colegios Profesionales.....	15
A.- Modificaciones introducidas por la mencionada Ley 25/2009 ..	15
B.- El Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado obligatorio	17
III.- EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES	20
PRIMERO.- LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO.....	20
1.- Introducción.....	20
2.- Memoria justificativa del Anteproyecto	20
A.- Motivación.....	20
B.- Elementos principales de la reforma propuesta.....	21
C.- Protección de consumidores.....	21
D.- Colegios obligatorios y voluntarios (pág. 26).....	21
E.- Efectos principales de la reforma en cuanto a la reserva de actividad (págs. 27-28).....	22
F.- Efectos principales de la reforma en cuanto a la obligación de colegiación (pág. 28).....	23
G.- Las obligaciones de colegiación en cuanto a la ingeniería (pág. 30).....	24
H.- En cuanto al refuerzo del control de los Colegios y de los profesionales.....	24
I.- Refuerzo de la transparencia	25
J.- Atribuciones profesionales	25

SEGUNDO.-LA REGULACIÓN PROPUESTA EN EL ANTEPROYECTO.....	26
1.- Introducción.....	26
2.- Funciones y deberes de los Colegios profesionales obligatorios: potestades públicas atribuidas a los mismos:	26
3.- Colegiación obligatoria en función del visado obligatorio.....	29
4.- El visado obligatorio.....	29
IV.- OBSERVACIONES QUE SE FORMULAN	30
PRIMERA.- CONSIDERACIÓN DE CARÁCTER GENERAL.....	30
SEGUNDA.- OBSERVACIONES RELATIVAS A LAS FUNCIONES Y DEBERES DE LOS COLEGIOS: NECESARIA DISTINCIÓN DE LOS COLEGIOS DE ADSCRIPCIÓN OBLIGATORIA Y LOS COLEGIOS DE CARÁCTER VOLUNTARIO.....	30
TERCERA.- OBSERVACIONES RELATIVAS A LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA.....	31
CUARTA.- SOBRE EL VISADO OBLIGATORIO.....	36
QUINTA.- SOBRE EL DEBER DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE PERTENENCIA OBLIGATORIA DE CONSTITUIRSE EN ENTIDADES DE CERTIFICACIÓN.....	43
A.- Observación relativa al ámbito subjetivo de la obligación de los colegios	43
B.- Observación en cuanto a la D.A. quinta: plazo de un año	44
C.- Redacción que se propone del artículo 27, apartado d) y de la D.A. Quinta	44
SEXTA.- PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES	45

**A LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA DEL
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVAD**

La UNIÓN PROFESIONAL DE COLEGIOS DE INGENIEROS, C.I.F.: G 84784578, con domicilio en 28.003, Madrid, C. Cristóbal Bordiu 19-21 y en su nombre y representación D. JOSÉ CARLOS DEL ÁLAMO JIMENEZ, en su condición de Presidente de la misma, ante esa Dirección General comparezco en el trámite de audiencia del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que la UNIÓN PROFESIONAL DE COLEGIOS DE INGENIEROS [UPCI] es una Asociación de la que forman parte los siguientes miembros: Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España, Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Colegio Nacional de Ingenieros del ICAI; Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas; Colegio de Ingenieros de Montes; Colegio Oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos; y Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.

Que por el presente escrito, dentro del plazo concedido, en la representación que ostento, formulo las siguientes alegaciones en el trámite de audiencia del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, establecido por el artículo 7.1.i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

ALEGACIONES

I

SÍNTESIS DEL CONTENIDO DEL ESCRITO

Este escrito, como ya se ha indicado, se formula en el trámite de audiencia concedido para formular observaciones al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales.

Dado el carácter de la Unión Profesional de Colegios de Ingenieros, este escrito se efectúa sin perjuicio de las observaciones que formule cada uno de sus miembros y contiene observaciones circunscritas a determinados puntos de capital importancia como son los siguientes: funciones y servicios (A), colegiación obligatoria (B), visado preceptivo (C), obligación de constituirse en entidad de certificación (D) y determinación de las atribuciones profesionales (E).

El escrito se estructura en **tres partes**: en **la primera** [II, págs. 4 a 19] se exponen los ANTECEDENTES, que incluyen la consideración del marco de la Constitución y del Derecho de la Unión Europea, en los que se inserta el Anteproyecto de Ley, y las modificaciones del Derecho del Estado que se han producido con ocasión de la transposición de las Directivas 2005/36 y 2006/123, en cuanto afectan a los Colegios Profesionales.

A continuación **segunda parte**- se efectuará una exposición de la Memoria y del Anteproyecto en aquellos aspectos que resultan de especial relevancia a los efectos del presente escrito [III, págs. 20 a 30].

Finalmente **parte tercera**- se formulan observaciones al Anteproyecto en cuanto a los puntos indicados, con el siguiente contenido [IV, págs. 30 a 46]:

A.- Funciones y deberes [pág. 30-31]

En cuanto a las funciones y deberes de los Colegios se sostiene que el Anteproyecto debería efectuar una regulación diferenciada de los colegios obligatorios y de los voluntarios. Y asimismo, como se indica en la Memoria, el Anteproyecto ha de establecer con la debida precisión y claridad, que los colegios obligatorios tienen atribuidas la totalidad de las potestades públicas.

B.- Colegiación obligatoria [págs. 31 a 36]

En relación con la colegiación obligatoria, partiendo del interés general y la garantía de los consumidores y usuarios que llevan consigo las potestades atribuidas a los Colegios obligatorios, se sostiene la procedencia de mantener la colegiación obligatoria para todos los que ejercen y los que quieran ejercer la profesión de Ingeniero, y a tal efecto se propone una modificación de la Disposición Adicional Primera, cuya nueva redacción se concreta en la pág. 43.

C.- Visado preceptivo [págs. 36 a 43]

Respecto al visado preceptivo, se pone de manifiesto la procedencia de actualizar tanto los criterios para establecer el visado obligatorio, incluyendo no sólo los criterios de integridad física y seguridad sino también otros conceptos de especial interés general como el medio ambiente, además de explicitar el concepto de salud; y se demuestra también la procedencia de actualizar la enumeración de los supuestos de visado obligatorio. En definitiva y a tal efecto:

a.- Se propone una modificación del artículo 38 de Anteproyecto que regula el visado, para actualizar los criterios para establecer el visado obligatorio y, a tal efecto, introducir el medio ambiente y también de forma expresa –y no implícita- la salud [pág. 42].

b.- Se propone una modificación de la remisión que el Anteproyecto efectúa en su D.A. Primera al Decreto 1000/2010 en relación con los supuestos de visado obligatorio, y se propone la introducción de una Disposición Adicional que ha de contener, como mínimo los 39 supuestos de visado preceptivo que se relacionan en el texto [pág. 42].

c.- Además se indica que debe modificarse el Decreto 1000/2010 también en cuanto al régimen jurídico del visado, de forma adecuada a la realidad actual, dada la complejidad de muchas obras, que requieren la intervención de distintos profesionales, por lo que el otorgamiento del visado formalmente por un colegio requiere una actuación simultánea y coordinada de varios de ellos, ellos lo que debe añadirse una Disposición Transitoria en el Anteproyecto que establece un plazo razonable en el que el Gobierno por R.D. deberá efectuar una nueva regulación del régimen jurídico del visado colegial [pág. 42-43].

D.- Obligación de constituirse en entidad de certificación [págs. 43 a 45]

Respecto de la obligación de cada Colegio obligatorio de constituirse en entidad de certificación, se pone de relieve que esta obligación debe establecerse de forma alternativa para cada Colegio o asociación de colegios en la que participe, por ser lo coherente con la regulación del Anteproyecto, modificando a tal efecto el artículo 27 del Anteproyecto [pág. 45].

Y también, la procedencia de otorgar un plazo superior para cumplir dicha obligación, que en vez de mínimo sea máximo (se propone dos años), modificando a tal efecto el precepto (D.A. Quinta) e introduciendo la redacción que se propone u otra de idéntica significación [pág. 45].

E.- Determinación de las atribuciones profesionales de la ingeniería [págs. 45-46]

En cuanto a la Disposición Transitoria Segunda “Vigencia de las disposiciones de acceso o reserva de funciones en el ámbito de la Ingeniería y Edificación” se pone de manifiesto la inadecuación del método de trabajo y procedimiento establecido para la determinación de las atribuciones profesionales de la ingeniería y la edificación y se sugieren las modificaciones pertinentes[págs. 45-46].

Las modificaciones que se proponen se concretan en las págs. 30 a 48 de este escrito.

Se acompaña un índice de este escrito en aras a la mayor claridad.

II

ANTECEDENTES

PRIMERO.- EL MARCO CONSTITUCIONAL Y DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN EL QUE SE INSERTA EL ANTEPROYECTO

1.- Introducción

En aras a la mayor claridad, exponemos de forma separada el marco constitucional, del que se trata en este punto II, y el derecho de la Unión Europea (III) en el que se inserta el anteproyecto.

2.- El marco constitucional: consideraciones del artículo 36 de la Constitución y referencia a las cuestiones que suscita

El artículo 36 de la Constitución se refiere a los Colegios Profesionales en los siguientes términos:

Artículo 36. [Colegios Profesionales]

La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.

Al efectuar esta regulación, como es claro, la Constitución partía de la configuración de los Colegios Profesionales, cuyos rasgos característicos, como reconoce la Memoria del Anteproyecto, en relación con las profesiones y su ejercicio era los siguientes: obtención del título académico, acceso al ejercicio de la profesión (con materias reservadas a cada una) mediante el ingreso del Colegio correspondiente (colegiación obligatoria), al que correspondía esencialmente las funciones públicas de regulación del ejercicio de la profesión (en particular mediante normas de deontología profesional) y el ejercicio de la potestad disciplinaria; además entre las funciones de los Colegios, con referencia a los de profesiones técnicas, se regulaba la figura del visado de los proyectos profesionales.

La Constitución incluía por tanto la institución de los Colegios Profesionales, y remite a la Ley la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

Este precepto de la Constitución ha planteado una serie de cuestiones jurídicas, que han sido resueltas por el Tribunal Constitucional. Nos limitamos ahora a referirnos a algunas de ellas en cuanto son de interés a los efectos del presente escrito, como son las siguientes: la caracterización de los colegios profesionales desde la perspectiva constitucional (3); el ámbito de la libertad del legislador (4); y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la colegiación obligatoria (5).

3. Caracterización de los colegios profesionales desde la perspectiva constitucional

A.- Introducción

En relación con las Corporaciones se ha planteado a partir de la Constitución el problema de determinar en que medida el legislador podría imponer la pertenencia obligatoria a Corporaciones, en cuanto pudiera ser contraria al principio de libertad y al derecho fundamental de asociación, que comprende la libertad de asociarse y de no asociarse.

B.- Jurisprudencia del Tribunal en relación a los Colegios Profesionales

En este contexto, se planteó si la problemática anterior podía trasladarse a los Colegios profesionales, cuestión en la que el Tribunal Constitucional en la importante Sentencia 89/1989, de 19 de mayo, pone de relieve:

- que los Colegios Profesionales constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el artículo 36 de la Constitución, dirigida esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión –que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguran tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio.

- que todo ello supone un conjunto normativo estatutario, elaborado por los miembros del Colegio y sancionado por el poder público.

- que el legislador al hacer uso de la habilitación que le confiere el artículo 36 de la Constitución, habrá de tener en cuenta, al decidir en cada caso la creación de un Colegio Profesional, en cuanto tal, que sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público.

- que los Colegios son Corporaciones de Derecho Público y que el sentido del artículo 36 de la Constitución es el de singularizar a los Colegios como entes distintos de las Asociaciones para que la Ley regule las peculiaridades propia de su régimen jurídico.

- finalmente, en cuanto a la colegiación obligatoria, indica que la Ley puede establecerla como requisito exigido para el ejercicio de la profesión, en razón de los intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones, y también puede no hacerlo si la configuración, esencia y fines de los Colegios fueran otros; acomodando requisitos y fines, estructura y exigencia garantizadoras, de acuerdo con el art. 36 y con la naturaleza de los colegios.

- la adscripción obligatoria no impide en modo alguno que los profesionales colegiados puedan asociarse o sindicarse libremente en defensa de sus intereses.

- la colegiación obligatoria es perfectamente compatible con la exigencia democrática que constituye en sí misma un contrapeso, una compensación al deber del titulado de inscribirse y a la vez una garantía de que esa obligatoriedad estará sujeta al control democrático de los propios colegiados.

4.- El ámbito de libertad del legislador

El ámbito de la libertad del legislador en relación con los Colegios Profesionales ha sido abordada con amplitud por la Sentencia del Tribunal Constitucional 330/1994 de 15 de diciembre, relativa al Colegio de Mediadores de Seguro, que no ejercen una profesión titulada (aunque sí se trata de una profesión sometida a autorización y controles administrativos).

El problema que suscita la Ley es que limita considerablemente la dimensión pública del Colegio dado que opta por un sistema en el que las facultades de autorización y control no se ejercen por los Colegios, en vez de otorgarles estas facultades y de imponer la colegiación obligatoria, por lo que, dice la Sentencia, el nivel de lo básico cuya competencia corresponde al Estado debe ser limitado.

Pues bien, ante el caso objeto de consideración el Tribunal recuerda su doctrina anterior, que complementa en función del objeto del recurso. En síntesis (F.J.4) la Sentencia establece la siguiente doctrina:

- que la Constitución no impone en el artículo 36 un modelo único de Colegio.

- que bajo esta peculiar figura, con cargos asociativos y corporativos, pueden englobarse situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa como requisito habilitante para el ejercicio profesional o libre.

- que es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas.

- que todos estos extremos pueden ser configurados libremente por el legislador estatal, desarrollando el artículo 36 y con cobertura competencial en el art. 149.1.18ª de la Constitución.

- además, el Tribunal recuerda [con referencia a su Sentencia 132/1989 (F.J. 7º)] que las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse, cuando se obligue al individuo a integrarse en una agrupación de base asociativa, por la relevancia del fin público que se persigue, así como por la dificultad de obtener ese fin sin recurrir a la adscripción forzosa al ente corporativo.

Naturalmente esta doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en relación a los Colegios Profesionales, no significa en modo alguno que el legislador no esté sujeto a observar en la Ley los límites de carácter general que impone el sometimiento a la Constitución (art. 9.1 de la misma), debiendo ahora recordarse que la Norma Fundamental establece una serie de principios (art. 9.3), como es, entre otros, el de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, objeto de una reiterada jurisprudencia constitucional.

5.- Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la colegiación obligatoria

En relación con la colegiación obligatoria, conviene recordar la jurisprudencia constitucional en orden a la competencia del Estado, y en relación con el interés general que justifica la colegiación.

A.-Competencia del Estado

La competencia para la determinación de las profesiones cuyo ejercicio se sujeta a colegiación obligatoria corresponde al Estado, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reitera la reciente Sentencia 89/2013, de 23 de abril, con cita de Sentencias anteriores.

B La estrecha vinculación de la actividad con la salud

Así, la Sentencia 194/1998, de 1 de octubre, examina si la exigencia de colegiación obligatoria de los Profesores de Educación Física que trabajan en centros docentes privados era contraria a la libertad de asociación y al derecho de igualdad, teniendo en cuenta que tal colegiación no se exigía a “los titulados que estén al servicio del Estado y se limiten a desempeñar las funciones de su cargo oficial”.

Pues bien, el Tribunal desestima el recurso, y en la Sentencia establece unas consideraciones acerca del cumplimiento de los fines públicos que justifican la colegiación, de interés a los efectos del presente escrito, como son las siguientes (F.J. 7):

- que la propia Constitución contiene un mandato a los poderes públicos para que fomenten “la educación física y el deporte” (art. 43.3 CE) y que ambas actividades aparecen, por otra parte, estrechamente vinculadas con la salud –a la que se refiere el apartado 1 del mismo art. 43-.

- de suerte, continúa la Sentencia, que no sólo son un medio para su mantenimiento, sino que permite evitar las repercusiones negativas que sobre la salud puede tener un ejercicio no adecuado de las diversas actividades físicas y deportivas, especialmente en aquellos deportes cuyo ejercicio conlleva un riesgo muchas veces no pequeño.

- razones –concluye el Tribunal- que en el presente caso legitiman la norma que impone dicha colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión.

C.- La diferenciación entre la actividad desarrollada en el sector público y en el privado

La Sentencia 194/1998, de 1 de octubre (F.D. 3), a la que nos hemos referido, establece que la no inclusión en el deber de colegiación a “los titulados que estén al servicio del Estado y se limiten a desempeñar las funciones de su cargo oficial” no es contraria al principio de igualdad –como ya había señalado en las Sentencias 131/1989 y 69/1985-, porque en tal supuesto la Administración asume directamente la tutela de los fines públicos concurrentes en el ejercicio de las profesiones tituladas”. Y concluye este Fundamento:

“...Como venimos reiterando, la obligación de incorporación a un Colegio para el ejercicio de la profesión se justifica no en atención a los intereses de los profesionales, sino como garantía de los intereses de sus destinatarios. En el caso de quienes trabajan para centros públicos, esa garantía puede ser asumida por la Administración y, en consecuencia, la exención de colegiación aparece como una **medida razonable**, ajena a todo propósito discriminatorio contrario al art. 14 de la Constitución Española.

En el mismo sentido se ha producido una serie de Sentencias, a partir de la Sentencia 76/2003, de 29 de abril, en relación con la colegiación obligatoria en el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, que no se presenta como instrumento necesario para la ordenación de la actividad profesional, porque se trata de funcionarios públicos que ejercen su actividad profesional exclusivamente en el ámbito de la Administración Pública que es la destinataria de sus servicios y es la propia Administración la que asume la tutela de los intereses concurrentes en el ejercicio de la profesión (F.J. 7). Esta línea jurisprudencial se sigue en Sentencias posteriores, hasta el punto de que la Sentencia 201/2005, de 18 de julio, contiene un F.J. Único en el que cita las numerosas Sentencias que se han producido y se limita a remitirse y corroborar las razones expuestas en las mismas.

SEGUNDO.- REFERENCIA AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL QUE SE INSERTA EL ANTEPROYECTO

1.- Introducción

En relación con el Derecho de la Unión Europea vamos a referirnos sucintamente a las Directivas 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, y a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Nos referiremos también a las modificaciones del Derecho de Estado que se han producido con ocasión de la transposición de estas Directivas.

2.- La Directiva 2005/36, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales

Esta Directiva centra su objeto en la libre circulación de personas y servicios que constituye uno de los objetivos de la Comunidad, con objeto de conseguir que se lleve a cabo una supresión de obstáculos para que los nacionales de los Estados miembros puedan ejercer una profesión por cuenta propia o ajena en un Estado miembro distinto a aquél en que hayan adquirido sus cualificaciones.

En concreto, y por lo que se refiere al objeto del presente escrito, es de interés señalar que la Directiva se refiere a la introducción a escala europea de certificados profesionales emitidos por asociaciones y organizaciones que podría facilitar la movilidad de los profesionales mediante el intercambio de información entre los Estados, y posibilitar el seguimiento de la carrera de los profesionales que se establecen en distintos Estados miembros.

Además, el principio de libre prestación de servicios conduce a que el artículo 6 de la Directiva regule la dispensa por el Estado miembro de acogida a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro de las exigencias impuestas a los profesionales en su territorio relativas a la inscripción o adhesión a una organización u organismo, si bien los Estados miembros podrán prever una inscripción temporal que se

produzca automáticamente o una adhesión pro forma a dicho tipo de organización u organismo profesionales.

Finalmente hacemos notar que en caso de conflicto esta Directiva prevalece sobre la Directiva 2006/113 (según el artículo 3.1 de esta última Directiva) que pasamos a examinar en cuanto interesa al objeto del presente escrito.

3.- La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior

La Directiva 2006/123/CE, relativa a la prestación de servicios en el mercado interior, parte del artículo 14, apartado 2, del Tratado, según el cual el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores en el que está garantizado la libre circulación de servicios.

La Directiva sólo se aplica a los requisitos que afectan al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio y su objetivo es crear un marco jurídico que garantice la libertad de establecimiento y de circulación de servicios entre los Estados miembros.

Dada la amplitud de la Directiva, centramos nuestra atención en los preceptos de la parte dispositiva de la misma que son de interés a los efectos del presente escrito, como son los siguientes: definiciones, régimen de autorización y libre prestación de servicios.

A.- Definiciones

El artículo 4 contiene los conceptos entre otros de “requisito”, “razón imperiosa de interés general” y “autoridad competente”, que conviene transcribir en lo pertinente, lo que se hace a continuación.

7) «requisito», cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las **normas de los colegios profesionales** o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva;

8) «**razón imperiosa de interés general**», razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, **la seguridad pública**, la **protección civil**, **la salud pública**, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, **la protección de los consumidores**, **de los destinatarios de servicios** y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, **la protección del medio ambiente** y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

9) «**autoridad competente**», cualquier organismo o entidad, en un Estado miembro, que lleve a cabo el control o la regulación de las actividades de servicios y, concretamente, las autoridades administrativas, incluidos los tribunales que actúen como tales, **los colegios profesionales** y las asociaciones u organismos profesionales que, en el marco de su autonomía jurídica, regulan de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio;

B.- Régimen de autorización

El artículo 9 regula el régimen de autorización en los siguientes términos:

1. Los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:
(...)
c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

C.- Libre prestación de servicios

El artículo 16 regula la libre prestación de servicios, y establece al respecto en su punto 1, que los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos, y no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

A los efectos del presente escrito resulta de interés transcribir el punto 2, apartado b), y el punto 3, que dicen así:

2. **Los Estados miembros no podrán restringir** la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, **mediante la imposición de los siguientes requisitos:**
(...)

b) obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, incluida **la inscripción** en un registro o en **un colegio** o asociación **profesional** que exista en el territorio nacional, salvo en los casos previstos en la presente Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario;

3. Las presentes disposiciones **no impedirán** que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, **requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente** y en conformidad con el apartado 1 (...).

Asimismo hacemos notar que la Directiva se refiere en su artículo 23 a los seguros y garantías de responsabilidad patrimonial y en su artículo 37 a los Códigos de conducta a escala comunitaria.

En definitiva, lo relevante a los efectos del presente escrito es que parte de que el Estado ha podido y puede crear colegios de colegiación obligatoria que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

TERCERO.- MODIFICACIONES DEL DERECHO DEL ESTADO QUE SE HAN PRODUCIDO CON OCASIÓN DE ESTAS DIRECTIVAS

1.- Introducción

Las modificaciones del Derecho del Estado que se han producido con ocasión de la transposición de estas Directivas se consideran de forma separada en relación con cada una de ellas.

2.- Transposición de la Directiva 2005/36

La incorporación al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva 2005/36 se lleva a cabo por el R.D. 1837/2008, de 8 de noviembre relativo al reconocimiento de títulos profesionales, que conserva la sistemática de la propia Directiva. Por ello, nos limitamos a dejar constancia de esta transposición.

3.- Transposición de la Directiva 2006/123

En relación con la transposición de la Directiva 2006/123 se han producido, por lo que aquí interesa, las siguientes normas:

a.- La Ley 17/2009, de 23 de noviembre (la denominada Ley paraguas) de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que, como indica su Exposición de Motivos, al incorporar al Ordenamiento Jurídico la Directiva adopta un enfoque ambicioso intensificando la aplicación de sus principios.

b.- La Ley 25/2009, de 22 de diciembre (la denominada Ley Ómnibus) de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que introduce determinadas modificaciones en la Ley de Colegios Profesionales.

c.- El Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Como resulta de lo expuesto, el legislador español no se ha limitado a efectuar una transposición de la Directiva.

A continuación nos referimos a las modificaciones que se han producido en la regulación de los Colegios Profesionales en cuanto son el antecedente del anteproyecto.

4.- Sobre las modificaciones de carácter general introducidas en la regulación de los Colegios Profesionales

En relación con las modificaciones de carácter general, nos referimos de forma separada a las introducidas por la Ley 25/2009 y al R.D. 100/2010, de 5 de agosto.

A.- Modificaciones introducidas por la mencionada Ley 25/2009

En cuanto a las modificaciones introducidas por la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, nos referimos únicamente, y con carácter general, a las que afectan a los fines de los colegios, a la colegiación y al visado.

En cuanto a los fines de los Colegios, el apartado 3 del artículo 1 queda redactado en los siguientes términos:

«3. Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional».

En cuanto a la colegiación, el artículo 3, apartados 1 y 2, queda redactado en la siguiente forma:

Artículo 3. Colegiación.

1. Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda.
2. Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación

En cuanto al visado, se añade un nuevo artículo 13 que dice así:

Artículo 13. Visado.

1. Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:
 - a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.
 - b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.

En definitiva la Ley remitía al futuro tanto la determinación por Ley de los supuestos de colegiación obligatoria para el ejercicio de la actividad profesional, como la determinación de los supuestos de visado obligatorio.

Precisamente por ello son de interés a los efectos de este escrito transcribir la DT 4 y 3 que mantienen transitoriamente la regulación existente y efectúan previsiones para el futuro; tales disposiciones dicen así:

D.T. Cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación

En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.

Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.

Resulta por tanto patente que esta Disposición Transitoria de la Ley establece los criterios no acumulativos que habrán de ser tenidos en cuenta y aplicados para mantener la colegiación obligatoria:

- en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios,

- y en relación a aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.

D.T. Tercera. Vigencia de la exigencia de visado colegial

En el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

B.- El Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado obligatorio

Este Real Decreto establece los trabajos profesionales que obligatoriamente deben obtener el visado de un colegio profesional y concretan el régimen jurídico aplicable a los casos de visado obligatorio.

En concreto, y por su interés al objeto del presente escrito, nos referimos a los artículos 1 –objeto- y 2 –visados obligatorios-, así como también a la Disposición Final Segunda, que dicen así:

Artículo 1. Objeto

Este Real Decreto tiene por objeto desarrollar lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales, que regula el visado colegial. En particular, establece los trabajos profesionales que deben someterse a visado colegial obligatorio, en aplicación de los criterios de necesidad, por afectar directamente a la integridad física y seguridad de las personas, y proporcionalidad, por resultar el visado el medio de control más proporcionado. Asimismo concreta el régimen jurídico aplicable a los casos de visado obligatorio.

A partir del artículo 1, y de los criterios establecidos en el mismo, el artículo 2 establece los supuestos de visado obligatorio en los siguientes términos:

Artículo 2. Visados obligatorios

Es obligatorio obtener el visado colegial únicamente sobre los trabajos profesionales siguientes:

- a) Proyecto de ejecución de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha Ley.
- b) Certificado de final de obra de edificación, que incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha Ley.
- c) Proyecto de ejecución de edificación y certificado final de obra que, en su caso, deban ser aportados en los procedimientos administrativos de legalización de obras de edificación, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.
- d) Proyecto de demolición de edificaciones que no requiera el uso de explosivos, de acuerdo con lo previsto en la normativa urbanística aplicable.
- e) Proyecto de voladuras especiales previsto en el artículo 151 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril.

- f) Proyectos técnicos de establecimiento, traslado y modificación sustancial de una fábrica de explosivos, previstos, respectivamente, en los artículos 33, 34 y 35 del Reglamento de Explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.
- g) Proyectos técnicos de instalación y modificación sustancial de depósitos comerciales y de consumo de materias explosivas, previstos, respectivamente, en los artículos 155 y 156 del Reglamento de Explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.
- h) Proyectos de establecimiento de talleres de cartuchería y pirotécnica y de depósitos no integrados en ellos, previstos en los artículos 25, 29, 69, 70 y 71 del Reglamento de Artículos Pirotécnicos y Cartuchería, aprobado por Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Artículos Pirotécnicos y Cartuchería.
- i) Proyectos de aprovechamientos de recursos mineros de las secciones C) y D), previstos en los artículos 85 y 89 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.

Esta enumeración se efectúa con carácter provisional, tal y como resulta de la Disposición Final Segunda que dice así:

D.F. Segunda Estudio sobre la vigencia de la necesidad y proporcionalidad de las exigencias de visado colegial obligatorio

El Ministerio de Economía y Hacienda presentará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, antes de que se cumplan los tres años de entrada en vigor de este Real Decreto, un estudio sobre la conveniencia de actualizar la relación de trabajos profesionales sometidos a visado obligatorio contenida en el artículo 2. Para ello, deberá valorar si se han producido cambios en las circunstancias técnicas y organizativas que aconsejen modificar la apreciación de la concurrencia de los criterios legales de necesidad y proporcionalidad. Para realizar esa valoración contará con la colaboración de los Ministerios competentes en las materias correspondientes y consultará preceptivamente a las Comunidades Autónomas, que podrán realizar cuantas aportaciones y sugerencias consideren oportunas. Asimismo, recabará las consideraciones que puedan realizar los colegios profesionales.

La provisionalidad es perfectamente lógica porque la mera lectura de la enumeración evidencia que se han tenido en cuenta conceptos ya identificados plenamente antes de la mitad del siglo XX, como son la seguridad por razón de edificaciones, uso de explosivos, instalaciones pirotécnicas y minería.

Se trata por tanto de una enumeración efectuada con trazo grueso que ha de ser actualizada teniendo en cuenta la realidad actual.

III

EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES

PRIMERO.- LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

1.- Introducción

En relación con el Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales y Servicios Profesionales, en el trámite de audiencia se ha proporcionado a la UPCI la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y el texto del propio Anteproyecto.

En este punto (V) se trata de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y en el siguiente (VI) se formulan observaciones al Anteproyecto.

2.- Memoria justificativa del Anteproyecto

La Memoria justificativa del Anteproyecto contiene un resumen ejecutivo y se estructura en los siguientes puntos: I.- Oportunidad de la propuesta; II.- Contenido del Anteproyecto y Análisis jurídico; III.- Análisis de Impactos

En relación con el contenido de la Memoria nos limitamos ahora a dejar constancia de determinados extremos de especial relevancia, en cuanto se refiere a la Ingeniería, sin perjuicio de referirnos al contenido de la Memoria en lo pertinente en relación con cada observación concreta que se formule al Anteproyecto.

A.- Motivación

En cuanto a la motivación (pág. 1), el objetivo fundamental de la Ley es modernizar el marco regulatorio de los servicios y colegios profesionales en España y, como resultado, revisar, entre otras cuestiones, tanto las reservas de actividad como las obligaciones de colegiación que actualmente se imponen a los profesionales, así como fortalecer la protección del consumidor de estos servicios.

B.- Elementos principales de la reforma propuesta

En relación con los elementos principales de la reforma propuesta y ventajas frente a otras alternativas, la Memoria indica que (pág. 23)

“El Anteproyecto regula, con un enfoque horizontal, el marco general de los servicios y los Colegios profesionales y a la vez incluye las disposiciones relativas a las reservas de actividad y obligaciones de colegiación concretas que se ven afectadas por este nuevo marco. De esta forma, (...) con la excepción expresa de las atribuciones en el ámbito de la ingeniería y la edificación, cuya posible reforma se realizará tras el análisis de un grupo de trabajo creado el efecto”.

C.- Protección de consumidores

Respecto al refuerzo de la protección de consumidores y usuarios de los servicios profesionales (pág. 25)

- se definen nuevas infracciones administrativas para el ejercicio profesional irregular

- se potencian las reglas de transparencia en la relación de los profesionales con los destinatarios de sus servicios; en concreto se establece para los Colegios la obligación de ofertar sistemas de certificación voluntaria para el profesional para que puedan señalar su experiencia y cualificación en el mercado.

- se reconoce la obligación de aseguramiento del profesional, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable; en concreto se establece una obligación de seguro para determinadas actividades en el ámbito de la ingeniería y la edificación.

D.- Colegios obligatorios y voluntarios (pág. 26)

Se consolida el sistema actual de coexistencia entre los colegios obligatorios y voluntarios

En cuanto a los colegios de pertenencia obligatoria sólo se podrán crear si hubiera una ley previa que hubiera decidido la colegiación obligatoria. Y añade la Memoria (pág. 26):

“Estos colegios asumirían funciones de carácter público en toda su extensión, como la potestad sancionadora sobre todos los profesionales (pues todos estarían obligados a pertenecer al colegio) a los que podrán inhabilitar para el ejercicio de la profesión, y ejercer la representación institucional del colectivo profesional de forma exclusiva”.

El Anteproyecto indica en relación con las obligaciones de los Colegios (pág. 26) que:

“En particular, se incrementan las obligaciones y la supervisión de los Colegios de colegiación obligatoria que, como se ha comentado, asumen las potestades públicas en toda su extensión”.

E.- Efectos principales de la reforma en cuanto a la reserva de actividad
(págs. 27-28)

En cuanto a estos efectos, en cuanto se refieren a la reserva de la actividad, el Anteproyecto indica que consistirán en una reducción amplia de las reservas de actividad, y que para ello se han seguido varios criterios

- Que el ejercicio de esa **actividad profesional genere un riesgo directo sobre:**

- ✓ **la salud** de las personas, con posibilidad de causar daños graves e irreversibles.
- ✓ Incidencia en las garantías para su **seguridad física o jurídica**.

- Que sea necesaria para proteger algunas razones concretas de interés general (que se definen a efectos de esta ley), en particular:

✓ Garantizar un alto nivel de educación (permitiría por ejemplo justificar la reserva de actividad de las profesiones de la enseñanza).

✓ 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-).

✓ El mantenimiento del **orden público**, la **seguridad pública**, la **protección civil** (permite justificar reservas como la de detective privado).

✓ La salud de los destinatarios de servicios y de los trabajadores (por ejemplo permitiría justificar las reservas de las profesiones sanitarias o de las profesiones técnicas –ingenieros o arquitectos-)

✓ La lucha contra el fraude (por ejemplo la reserva del auditor o las profesiones jurídicas)

✓ La sanidad animal (permite justificar reservas como la de los veterinarios)

✓ La conservación del patrimonio histórico y artístico nacional (permite la justificación de reservas como las politécnicas).

- **Necesidad** de unos conocimientos definidos que mitiguen de manera clara y directa el riesgo señalado.
- **Proporcionalidad**: que no exista otra forma menos restrictiva de la competencia de mitigar ese riesgo.
- Que la **prestación del servicio se dirija mayoritariamente a particulares**, no a empresas, en los que se agrava el problema de la **información asimétrica**.
- **Que las reservas deriven de normativa internacional o de la Unión europea**. Esto afecta sobre todo a los denominados “**oficios**”, esto es, reservas de actividad no vinculada a un título concreto (universitario o de FP superior) sino a la superación de exámenes, obtención de carnets o similar.

F.- Efectos principales de la reforma en cuanto a la obligación de colegiación (pág. 28)

Estos efectos consisten en la reducción de la obligación de colegiación, para lo cual se han seguido determinados criterios que son los siguientes:

- El uso de la obligación de colegiación debe ser restrictivo por varios motivos:

✓ **Económicos**: el control de la actividad por un colegio profesional puede generar efectos anticompetitivos, pues el órgano de control está formado por los propios profesionales controlados; por tanto se generan incentivos a relajar ese control (por captura de los profesionales miembros del órgano del control). Por otra parte, la pertenencia obligatoria al colegio otorga la capacidad de control de los nuevos entrantes a un órgano formado por los competidores ya asentados en el mercado, generando incentivos no deseados a actuaciones anticompetitivas.

✓ **Jurídicos**: La existencia de Colegios profesionales encuentra su base jurídica en el artículo 36 de la Constitución. No obstante, debe recordarse que la obligación de colegiación restringe el derecho a la libre asociación establecido en el artículo 22 de la Constitución Española que incluiría también en sentido negativo el derecho a la no asociación. Como derecho fundamental recogido en la sección primera del Capítulo II de la CE este derecho fundamental goza de una protección jurídica especial. En este sentido las restricciones al ejercicio de dicho derecho deben ser justificadas y proporcionadas. Por ello sólo deben mantenerse las obligaciones de colegiación cuando quede acreditado que es más eficiente el control por una organización especializada, el colegio profesional, que el control directo por la Administración.

- Así, sólo está justificado mantener la obligación de colegiación cuando:

✓ **Sea necesario**: por tratarse de una actividad profesional que afecte de manera grave y directa, materias de especial interés general, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas (siguiendo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Ómnibus)

✓ **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.

Debe además señalarse que la colegiación obligatoria no es una cuestión financieramente neutra para el Estado. El artículo 19.d de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio establece como gasto deducible 14 del rendimiento íntegro del trabajo las cuotas satisfechas a colegios profesionales, cuando la colegiación tenga carácter obligatorio, en la parte que corresponda a los fines esenciales de estas instituciones, y con el límite que reglamentariamente se establezca. Durante los últimos años esta cifra, como resultado del aumento del número de declarantes pero también como resultado de la evolución de la cuantía media deducida, se ha incrementado. En el año 2010 el nivel total de deducciones en concepto de cuotas satisfechas a los colegios profesionales alcanzó los 137.5 millones de euros.

G.- Las obligaciones de colegiación en cuanto a la ingeniería (pág. 30)

Con estos criterios la propuesta mantiene la obligación de colegiación para los profesionales titulados que indica.

En concreto se mantiene la colegiación obligatoria para algunas profesiones técnicas (básicamente arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros, ingenieros técnicos, y otros posibles técnicos competentes), aunque sólo cuando se lleven a cabo actividades sujetas a visado colegial.

Respecto a los trabajos respecto de los cuales será necesario obtener visado, se reiteran los nueve trabajos profesionales sujetos a visado colegial por el art. 2 del R.D. 1000/2010, de 5 de agosto sobre visado colegial obligatorio, antes transcrito).

H.- En cuanto al refuerzo del control de los Colegios y de los profesionales

En cuanto al control se establece que las Administraciones Públicas competentes ejercerán la supervisión respecto de las potestades públicas que tengan encomendadas los colegios profesionales, y se establece un marco básico de infracciones.

Además de ello, el anteproyecto indica que se mejora el ejercicio de la potestad disciplinaria de los colegios de la siguiente forma:

- por una parte, estableciendo que el código deontológico de cada organización colegial sea único en todo el territorio nacional

- por otra, exigiendo órganos deontológicos o disciplinarios independientes de los órganos de gobierno colegial; además se establece un nuevo ilícito (el ejercicio irregular) y determinadas medidas relativas a la inhabilitación profesional.

I.- Refuerzo de la transparencia

En relación con el refuerzo de la transparencia se establece las medidas siguientes y, entre ellas, la relativa a las certificaciones profesionales en los siguientes términos:

“- Los Colegios de colegiación obligatoria estarán obligados a ofertar un sistema de certificación de profesionales (para mitigar los problemas de información asimétrica entre los profesionales y los consumidores). Es decir, los colegios de colegiación obligatoria se convertirán en entidades de certificación de profesionales acreditadas por la ENAC (para garantizar su independencia). Este sistema de certificación será único por profesión.

J.- Atribuciones profesionales

En cuanto a las atribuciones profesionales, la Memoria se refiere a la determinación de las atribuciones profesionales de ingeniería y de la edificación, por el procedimiento que indica, si bien establece ya determinados criterios:

- la propuesta no deberá establecer una relación cerrada de ámbitos de competencia exclusivos de cada ingeniería por las razones que indica, y, entre ellas, la propia penalización del seguro de responsabilidad civil en este ámbito.

- no obstante, ciertas actividades, proyectos o trabajos por su complejidad, especialidad y particular incidencia sobre la seguridad jurídica de las personas deben mantenerse reservadas para profesionales competentes en la materia.

En relación con los profesionales de la ingeniería y la calificación, la Memoria indica que se establece un mandato de revisión de las reservas existentes.

SEGUNDO.- LA REGULACIÓN PROPUESTA EN EL ANTEPROYECTO

1.- Introducción

En cuanto a la regulación propuesta en el Anteproyecto, vamos a centrar la cuestión en las cinco cuestiones antes indicadas (pág. 2), con especial referencia a la Ingeniería: funciones y deberes de los colegios de adscripción obligatoria, colegiación obligatoria, supuestos de visado preceptivo, obligación de constituirse en entidades de certificación; determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación.

La relación entre estas cuestiones es clara porque las funciones ponen de relieve las razones de interés general que justifican la colegiación obligatoria y porque además se da la circunstancia de que el Anteproyecto viene a establecer una vinculación entre el visado y la obligación de colegiación que sólo se establece para los profesionales (Ingenieros) que realizan proyectos sujetos a visado.

Para poder efectuar estas observaciones nos referimos ahora, con carácter previo, al contenido del Anteproyecto en cuanto a los extremos indicados.

2.- Funciones y deberes de los Colegios profesionales obligatorios: potestades públicas atribuidas a los mismos

El Anteproyecto establece en su artículo 23 la definición y fines de los Colegios en los siguientes términos:

Artículo 23. Definición y fines de los Colegios profesionales

1. Los Colegios profesionales son corporaciones de derecho público, creadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
2. Son fines esenciales de estas corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados.

Dado que el Proyecto distingue entre los colegios de pertenencia voluntaria y los de colegiación obligatoria, en el artículo 27 establece las obligaciones de los Colegios de pertenencia obligatoria y, entre ellos (apartado d), el de constituirse en entidades de certificación acreditadas por Entidad Nacional de Acreditación para la certificación voluntaria de los profesionales; este deber, al que se refieren también otros preceptos, será objeto de consideración separada más adelante.

Sin perjuicio de ello centramos ahora nuestra atención en **las potestades públicas que corresponden a los Colegios de colegiación obligatoria** que, según **la Memoria** del anteproyecto asumirían las funciones públicas en toda su extensión.

Estas potestades públicas se enumeran en el artículo 34.1 del anteproyecto que dice así:

Artículo 34. Funciones de los Colegios

Corresponde a los Colegios profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial:

- a. Participar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en la materia de competencia de cada una de las profesiones.
- b. Facilitar a las Administraciones públicas, conforme a la normativa aplicable, cuanta información les sea requerida en relación a sus colegiados y al funcionamiento del Colegio.
- c. Ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.
- d. Cumplir y hacer cumplir a los colegiados las Leyes generales y especiales y los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los Órganos colegiales, en materia de su competencia.
- e. Adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional de conformidad con las leyes.
- f. Informar en los procedimientos judiciales en que se discutan honorarios profesionales.
- g. Visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 38.
- h. Atender las solicitudes de información sobre sus colegiados y sobre las sanciones firmes a ellos impuestas, así como las peticiones de inspección o investigación que les formule cualquier autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea en los

términos previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en particular, en lo que se refiere a que las solicitudes de información y de realización de controles, inspecciones e investigaciones estén debidamente motivadas y que la información obtenida se emplee únicamente para la finalidad para la que se solicitó.

i. Cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.

j. Ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa.

Estas funciones tendrán la consideración de potestades públicas, a los efectos de su régimen jurídico, con sujeción al Derecho Administrativo, y jurisdicción aplicable.

Asimismo debe señalarse en relación a la normativa Colegial (art. 42), la competencia de los Consejos Generales de elaborar para todos los colegios de una misma profesión unos Estatutos Generales que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, a lo que se añade que en la misma forma se elaborarán y aprobarán los Estatutos en los Colegios de ámbito nacional (art. 42.1). El precepto en su apartado 2 establece las materias que habrán de regular como mínimo los Colegios Profesionales, y, entre ellas:

- las normas deontológicas del ejercicio profesional (ap. d).
- el régimen disciplinario que contendrá, al menos, la tipificación de infracciones, las clases y cuantías de sanciones, y la correspondencia entre unas y otras, con determinación de los órganos competentes para el ejercicio de la potestad disciplinaria y el procedimiento aplicable (ap. e).

En relación con lo anterior, el artículo 43 “Código Deontológico” establece en su apartado núm. 1 lo siguiente:

1. El Código deontológico o las normas deontológicas están compuestas por aquellas reglas éticas que el profesional debe cumplir en el ejercicio de una profesión y el régimen disciplinario aplicable. Asimismo de acuerdo con los principios de buen gobierno establecidos en el artículo 41 de esta ley el Código deontológico de cada organización profesional incluirá las normas éticas y de actuación que deben cumplir los cargos directivos de las corporaciones colegiales y el régimen disciplinario aplicable.

3.- Colegiación obligatoria en función del visado obligatorio

En relación con la colegiación obligatoria el artículo 26.1 del Anteproyecto dice así:

Artículo 26. Profesiones colegiadas

1. Sólo podrá exigirse colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta cuando así se establezca mediante norma estatal con rango de ley. Asimismo solo podrá exigirse colegiación obligatoria en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa, materias de especial interés general, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas.

Y por su parte la Disposición Adicional Primera establece las obligaciones de colegiación para las actividades de los Ingenieros e Ingenieros Técnicos en su apartado 1, i), en los siguientes términos:

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de esta Ley, es obligatorio estar colegiado en los Colegios que se indican para ejercer las actividades profesionales o profesiones siguientes:

(...)

i) En un colegio competente por razón de la materia para ejercer las actividades de los ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos, arquitectos técnicos y otros posibles técnicos competentes cuando estén sujetas a visado colegial obligatorio según el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

4.- El visado obligatorio

Los supuesto de visado obligatorio, como resulta con toda claridad del precepto transcrito, quedan delimitados por relación al R.D. de 5 de agosto de 2010.

De esta forma, para el anteproyecto la colegiación obligatoria se circunscribe a los supuestos de visado obligatorio a los establecidos en el R.D. de 5 de agosto de 2010 (antes transcrito).

Debe hacerse notar, sin perjuicio de ello, que el artículo 38 de la Ley regula el visado y establece en su apartado 1 que:

Artículo 38. Visado.

1. Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales. Asimismo el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, podrá establecer obligaciones concretas de visado colegial de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.

b. Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.

En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.

IV**OBSERVACIONES QUE SE FORMULAN****PRIMERA.- CONSIDERACIÓN DE CARÁCTER GENERAL**

Partiendo de los Antecedentes (II) y de la consideración del Anteproyecto (III), pasamos a formular observaciones, como ya se ha indicado (I) en relación con los siguientes puntos: funciones y deberes de los colegios, colegiación obligatoria, visado preceptivo, constitución obligatoria de entidades de certificación y determinación de atribuciones profesionales de la Ingeniería.

A continuación se trata de forma separada de cada uno de estos extremos.

SEGUNDA.- OBSERVACIONES RELATIVAS A LAS FUNCIONES Y DEBERES DE LOS COLEGIOS: NECESARIA DISTINCIÓN DE LOS COLEGIOS DE ADSCRIPCIÓN OBLIGATORIA Y LOS COLEGIOS DE CARÁCTER VOLUNTARIO

El Anteproyecto adolece de la debida claridad, al no separar el régimen de los colegios de adscripción obligatoria y los voluntarios.

En efecto, al regular las funciones de los colegios que constituyen potestades públicas no especifica que tales potestades corresponden a su integridad a los Colegios de

adscripción obligatoria, como expone con toda claridad la Memoria del Anteproyecto, que indica que asumirán las funciones públicas en toda su extensión.

En definitiva, **las observaciones que se formulan son las siguientes:**

- en aras a la mayor claridad y precisión el Anteproyecto debería distinguir el régimen aplicable a los Colegios de adscripción obligatoria y los Colegios de carácter voluntario.

- en todo caso, y de conformidad con la Memoria del Anteproyecto hay que precisar que las funciones que son potestades públicas corresponden en su integridad a los Colegios de adscripción obligatoria.

TERCERA.- OBSERVACIONES RELATIVAS A LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA

Tal y como ha quedado expuesto al tratar de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la colegiación obligatoria debe estar fundamentada en las características de los fines públicos que se persigan, así como en la dificultad de conseguir tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo.

Esta fundamentación no se ha efectuado hasta el Anteproyecto porque la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (la denominada Ley Ómnibus) de modificación de diversas leyes para la adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que introdujo determinadas modificaciones en la Ley de Colegios Profesionales, así lo estableció en su Disposición Transitoria Cuarta que, recordémoslo, dice así:

D.T. Cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación

En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente **de control** del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios **y en aquellas actividades** en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de **especial**

interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.

Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.

La efectividad de esta previsión se reitera en el artículo 26 del Anteproyecto, que dice así:

Artículo 26.- Profesiones colegiadas

1. Sólo podrá exigirse colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta cuando así se establezca mediante norma estatal con rango de ley. Asimismo solo podrá exigirse colegiación obligatoria en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como **instrumento eficiente de control** del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa, **materias de especial interés general**, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas.

De acuerdo con esta Disposición Transitoria, el Proyecto de Ley ha de permitir a las Cortes determinar las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Y en concreto, deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación cuando concurra uno de estos dos fundamentos (que se reiteran, como se ha visto en el artículo 26 del Anteproyecto):

- cuando se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios.

- y en aquellas actividades en que pueda verse afectada de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.

Conviene recordar que entre estas materias de especial interés público el artículo 4 de la Directiva 2006/123 no sólo enumera la salud y la integridad física o la seguridad personal y jurídica de las personas físicas sino que comprende la siguiente enumeración:

8) **«razón imperiosa de interés general»**, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, **la seguridad pública**, **la protección civil**, **la salud pública**, la preservación del equilibrio financiero del régimen

de seguridad social, **la protección de los consumidores**, de los **destinatarios de servicios** y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, **la protección del medio ambiente** y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

Y conviene también recordar que el artículo 16.1 de la Directiva singulariza a efectos de la exigencia de requisitos (como la colegiación) las razones de orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente.

El Anteproyecto al atribuir a los Colegios de adscripción obligatoria una serie de potestades públicas lo hace, sin duda y con carácter general, porque estima que concurre el primero de los dos supuestos –la mejor defensa de los destinatarios de los servicios-; nos limitamos a recordar ahora de entre estas funciones (art. 24.1 antes transcrito):

- la ordenación de la actividad de los colegios velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares.
- el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ejercicio profesional y colegial.
- adopción de medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional.

Se trata indudablemente de fines que justifican la Colegiación obligatoria de todos quienes ejercen la profesión, porque precisamente si se les atribuyen estas potestades carece de toda lógica que su ejercicio se circunscriba a aquellos profesionales a los que se limita la obligación de colegiación, que en el caso de los ingenieros (y también de los ingenieros técnicos, arquitectos, arquitectos técnicos y otros posibles técnicos) se concreta en los supuestos de visado colegial obligatorio.

De esta forma resulta que el Anteproyecto que se ha redactado no se ajusta al mandato que el legislador ha dado al Gobierno en la D.T. Cuarta de la tan repetida Ley 25/2009, y tampoco al art. 26 del propio Anteproyecto, que establecen unos criterios que no se observan en absoluto en el Anteproyecto, dado que los supuestos de visado obligatorio que establece el Anteproyecto –y por ello de colegiación obligatoria- se delimitan en función de otros criterios.

Se trata de un argumento que tiene una importancia relativa en el aspecto competencial, en cuanto será el propio legislador el que aprobará, en definitiva, la Ley de Servicios y Colegios Profesionales.

Por ello es importante poner de relieve que el **argumento tiene una trascendencia práctica y real decisiva**. Pues, en efecto:

- o las potestades públicas que corresponden a los colegios profesionales obligatorios afectan y obligan a todos quienes ejercen la profesión (normas deontológicas, potestad disciplinaria, intrusismo, representación institucional exclusiva de la profesión),

- o tienen un ámbito reducido a los colegiados.

Y planteada así la cuestión, como es obvio, resulta patente que la obligación de colegiación debe afectar a todos quienes ejercen la profesión, porque de otro modo se va a crear en la práctica una especie de “limbo jurídico” para quienes no tengan la obligación de colegiarse.

Es decir, existe un claro interés público que justifica en estos casos el deber de colegiación, como reconoce la Memoria (pág. 26) que dice así:

“- Así, los colegios de pertenencia obligatoria sólo se podrán crear si hubiera una ley previa estatal que hubiera decidido la colegiación obligatoria. Estos colegios asumirían funciones de carácter público en toda su extensión, como la potestad sancionadora sobre todos los profesionales (pues **todos estarían obligados a pertenecer al colegio**) a los que podrán inhabilitar para el ejercicio de la profesión, y ejercer la representación institucional del colectivo profesional de forma exclusiva”.

Y es que la Memoria, a diferencia del Anteproyecto, indica de forma expresa que la obligación de colegiación se justifica cuando concurre cualquiera de los dos criterios establecidos por la Ley 25/2009.

Por otro lado la propia Memoria aduce –en clara y flagrante contradicción con lo anterior- motivos económicos y jurídicos para justificar la restricción de la colegiación:

- en cuanto a los motivos económicos (efecto anticompetitivo) se basa en afirmaciones que no tienen ningún apoyo real: pues la admisión en el colegio no se ha denegado a quien reúna los requisitos legales, ni existe experiencia alguna de que el control que se lleva a cabo se haya visto afectado “por captura de los profesionales miembros del órgano de control”.

- en cuanto a los motivos jurídicos, recordemos que es la Constitución quien se refiere en su artículo 36 a los Colegios Profesionales, en cuya existencia existe por tanto un interés constitucional cuando se den los supuestos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por ello resulta que con fundamento en estos pretendidos motivos no se justifica que a continuación la Memoria (pág. 28) afirme que sólo esta justificado mantener la colegiación en el segundo supuesto contemplado por la D.T. 4 de la Ley 25/2009, olvidándose del primer supuesto, en el que sí está justificado la colegiación obligatoria de conformidad; y, además, al reconducirlo al visado, que sólo contempla el segundo supuesto –y sólo de forma parcial como veremos- resulta que el Anteproyecto es incoherente y contradictorio, pues establece una regulación en el artículo 26 que luego no aplica en relación a la Ingeniería.

Finalmente el argumento de que “la colegiación obligatoria no es una cuestión financieramente neutra para el Estado” no puede justificar en modo alguno la solución de restringir la colegiación obligatoria, porque si los Colegios de adscripción obligatoria no ven reducida sino que conservan – y más aumentan- sus potestades y deberes, será la Administración en definitiva quien deberá hacer frente al coste del ejercicio de tales potestades y al cumplimiento de los deberes correspondientes, en cuanto les prive de los recursos necesarios para ello; ello aparte de que el Anteproyecto establece las cuotas de ingreso al Colegios en una cuantía mínima, y de que, obviamente, no debe recibir el mismo trato fiscal el gasto derivado del cumplimiento de una obligación necesaria para el ejercicio de una profesión que la cuota de ingreso voluntario.

En conclusión, de conformidad con todo lo expuesto y en relación con los Colegios Profesionales obligatorios, el Anteproyecto debe establecer la obligación de estar colegiados de quienes ejercen la profesión de ingeniero y de quienes pretendan ejercerla.

CUARTA .- SOBRE EL VISADO OBLIGATORIO

En relación con la determinación de los visados obligatorios, la legislación estatal ha seguido un camino que evidencia la necesidad de efectuar un estudio detenido de esta cuestión, que viene exigido por el R.D. 1000/2010 de 5 de agosto de, sobre visado obligatorio.

En efecto, este Real Decreto, de conformidad con la D.T. Tercera de la tan repetida Ley 25/2009, de 22 de diciembre (transcrita en la pág. 17), regula en su artículo segundo los supuestos de visado obligatorio si bien con carácter provisional, dado que la Disposición Final Segunda de este R.D. dice así:

D.F. Segunda Estudio sobre la vigencia de la necesidad y proporcionalidad de las exigencias de visado colegial obligatorio

El Ministerio de Economía y Hacienda presentará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, antes de que se cumplan los tres años de entrada en vigor de este Real Decreto, un estudio sobre la conveniencia de actualizar la relación de trabajos profesionales sometidos a visado obligatorio contenida en el artículo 2. Para ello, deberá valorar si se han producido cambios en las circunstancias técnicas y organizativas que aconsejen modificar la apreciación de la concurrencia de los criterios legales de necesidad y proporcionalidad. Para realizar esa valoración contará con la colaboración de los Ministerios competentes en las materias correspondientes y consultará preceptivamente a las Comunidades Autónomas, que podrán realizar cuantas aportaciones y sugerencias consideren oportunas. Asimismo, recabará las consideraciones que puedan realizar los colegios profesionales.

Pues bien, el Anteproyecto opta por mantener los supuestos de visado preceptivo contenidos en el artículo 2º del R.D. 1000/2010, como resulta con toda claridad de la Memoria del Anteproyecto (págs. 30 y 31), conectando y delimitando la obligación de colegiación –como ya hemos indicado- con la realización de estos trabajos.

Esta vinculación resulta asimismo del Anteproyecto, como ya hemos expuesto al referirnos a su D.A. Primera “Obligaciones de Colegiación”, de cuyo tenor se

deduce que subsiste la regulación del R.D. 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado obligatorio a la que remite. Recordemos que dicha D.A. Primera dice así, en cuanto se refiere a la Ingeniería:

Disposición Adicional Primera. Obligaciones de colegiación

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de esta Ley, es obligatorio estar colegiado en los Colegios que se indican para ejercer las actividades profesionales o profesiones siguientes:

(...)

i) En un colegio competente por razón de la materia para ejercer las actividades de los ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos y otros posibles técnicos competentes, cuando estén sujetas a visado colegial obligatorio según en el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Pues bien, resulta patente que el Anteproyecto ha prescindido de la realización del estudio a que estaba obligado, y ha optado por la solución de dar por buena la solución del R.D., que ha determinado con trazo grueso y con carácter provisional los trabajos profesionales necesitados de visado preceptivo, al tener en cuenta tan sólo conceptos ya identificados plenamente a mediados del siglo XX, como son la seguridad en la edificación, uso de explosivos, instalaciones pirotécnicas y minería.

En definitiva, el legislador debe actualizar los supuestos de visado colegial tanto en relación con los criterios de configuración de los supuestos de visado obligatorio como en cuanto a la enumeración de los casos en que se concreta tal criterio.

En efecto, en relación con los criterios, el Anteproyecto mantiene el mismo establecido por el R.D. 1000/2010, al decir en su artículo 38 que el Gobierno podrá establecer obligaciones concretas de visado de acuerdo con los siguientes criterios:

- “a. Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.
- b. Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado”.

Pues bien, aunque se mantuvieran sin actualizar estos criterios, resulta patente que hay que actualizar la relación de supuestos incluidos en el R.D. 1000/2010, ya que existen otros supuestos en que existe una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la integridad física de la persona y en que el visado es el medio de control más proporcionado, es decir las razones en que el R.D. 1000/2010 establece el visado obligatorio.

Por de pronto así ocurre con toda evidencia en los supuestos enumerados en la Disposición Final del Anteproyecto, apartados a) y b), que establecen una obligación de seguro en el ámbito de la ingeniería y la edificación que cubra las indemnizaciones que se puedan derivar de un eventual daño a las personas derivadas de la

- a) Redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles e inmuebles.
- b) Dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero”.

Pero no sólo en estos casos. Existen supuestos en que concurren también las mismas razones, no previstos en el R.D. 1000/2010, ni especificados en la D.A. Decimoprimera del Anteproyecto, que deben ser expresamente relacionados en aras a la mayor claridad y seguridad jurídica, como son los siguientes:

1. Proyecto, dirección de obra y control de construcción de edificios con independencia de su uso, incluyendo la cimentación, la estructura y todas las instalaciones.
2. Proyecto, dirección de obra y control de construcción de plantas industriales especiales como: cementeras, desaladoras, salinas, ETAP, depuradoras, incineradoras, plantas de reciclado, agrarias, pecuarias, agroalimentarias, madera, corcho, papel, viveros, instalaciones cinegéticas, tratamiento de minerales y residuos, plantas de transferencia, vertederos, incineradoras.
3. Planes de prevención de riesgos laborales, planes y estudios de seguridad y salud.
4. Proyecto, dirección de obra y control de infraestructuras del transporte de personas, animales y mercancías: puertos, aeropuertos, ferrocarriles y vías terrestres (caminos y vías pecuarias, vías urbanas, carreteras convencionales, autopistas, autovías, puentes, pasarelas, túneles, ferrocarril, alta velocidad ferroviaria, metro, suburbanos, trolebuses, tranvías, trenes de cremallera, transporte por tubería).
5. Proyecto, dirección de obra y control en el medio terrestre y marítimo, de centrales de generación de energía eléctrica, centros de transformación de energía eléctrica y líneas de MT y AT. Energías renovables. Aprovechamientos hidroeléctricos (presas, mini-hidráulicas, encauzamientos, embalses)
6. Proyecto, dirección de obra y control de medio terrestre y marítimo, de prospección, captación, tratamiento, almacenamiento, transporte e instalaciones de distribución de productos gaseosos.
7. Proyecto, dirección de obra y control de medio terrestre y marítimo, de instalaciones de petróleo y sus derivados, incluyendo su prospección, captación, tratamiento, almacenamiento, transporte e instalaciones de distribución
8. Proyecto, dirección de obra y control del aprovechamiento y tratamiento de recursos hidráulicos superficiales y subterráneos, incluyendo las aguas termales, minerales, minero-medicinales y minero-industriales. Captaciones superficiales o subterráneas,

ingeniería fluvial embalses, presas, encauzamientos, acueductos, canales, azudes, estaciones de bombeo, depósitos, abastecimientos de agua: acueductos, presas de abastecimiento, red de distribución, estaciones de tratamiento de aguas potables, desaladoras, canalizaciones, canales. Depuración de aguas. Canalizaciones, tanques de tormentas, estaciones de depuración de aguas, emisarios.

9. Proyecto, dirección de obra y control de obras de cimentación, subterráneas y túneles. Excavaciones, conducciones, aparcamientos y otras aplicaciones relacionadas con la ingeniería del terreno.
10. Proyecto, dirección de obra y control de infraestructuras aéreas, marítimas y costeras: aeropuertos e instalaciones aeroportuarias, puertos, obras de atraque, obras de abrigo, defensas, faros, balizas, boyas, instalaciones auxiliares. Certificación de aeropuertos, aeródromos, helipuertos, estudios aeronáuticos o dictámenes previos a la puesta en servicio de las instalaciones. Planes de mantenimiento de aeronaves (sistemas avión, centros de mantenimiento par21).
11. Proyecto, dirección de obra y control en el medio terrestre y marítimo, de prospección y explotación de los recursos minerales.
12. Proyecto, dirección de obra y control de fabricación, manipulación, uso y almacenamiento de explosivos y material pirotécnico.
13. Homologación y reformas de importancia de maquinaria y vehículos automóviles, remolques y semirremolques, así como sus partes y piezas.
14. Actividades relacionadas con el ahorro, eficiencia y diversificación de la energía.
15. Navegación aérea y organización del transporte aéreo (operaciones de aeronaves cumpliendo los requisitos de seguridad nacional e internacional). Planes directores y planes especiales.
16. Certificados de aeronavegabilidad y navegabilidad y programas de control y mantenimiento de aeronaves y buques.
17. Investigación técnica de accidentes e incidentes.
18. Proyecto, dirección de obra y control de construcción y transformación de aeronaves, buques y embarcaciones de recreo.
19. Planes de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.
20. Redacción de los documentos, informes o manuales de los buques requeridos para la seguridad de la vida humana en la mar, del buque y de la navegación, y prevención de la contaminación del medio ambiente marino.
21. Proyecto, dirección de obra y control de actividades relacionadas con el urbanismo, la evaluación, planificación y ordenación territorial: Planes de ordenación territorial. Planes de urbanismo / urbanización. Proyectos de urbanización. Planes y estudios medioambientales. Proyectos de urbanización, previstos en la legislación de ordenación del suelo, así como planes y estudios medioambientales relacionados con las infraestructuras.

22. Proyecto, dirección de obra y control de actividades destinadas a la detección, prevención y control de riesgos, desastres y catástrofes naturales: inundaciones, avenidas, aludes, incendios forestales y procesos erosivos.
23. Proyectos, direcciones de obra y certificaciones de fin de obra de infraestructuras comunes de telecomunicación en el interior de los edificios (ICT).
24. Proyectos técnicos, direcciones de obra y certificaciones de fin de obra para despliegue de redes de telecomunicaciones con ocupación del dominio público y de la propiedad privada.
25. Proyectos técnicos y direcciones de obra de estaciones emisoras y reemisoras televisión digital terrestre (TDT), radiodifusión sonora (FM) y radiodifusión sonora (AM) y proyectos, direcciones de obra y certificaciones de estaciones de iniciativa local en la extensión de la cobertura de TDT.
26. Propuesta técnica, proyecto técnico y certificación de la instalación para utilización del dominio público radioeléctrico. Solicitud de título habilitante.
27. Estudios de niveles y certificaciones de emisiones radioeléctricas para control de los niveles de emisiones radioeléctricas (EMR). Autorización e instalación de estaciones radioeléctricas y comprobación de que se han respetado los requisitos técnicos y legales.
28. Proyectos técnicos y dirección de su ejecución de todas las obras de infraestructura e instalación de líneas de transporte y distribución de electricidad, gas, y, en general de servicios, cuando se efectúen en suelo que tenga la calificación de forestal.

La enumeración transcrita –no exhaustiva- evidencia que en cada uno de los supuestos transcritos existen las mismas razones por las que el R.D. 1000/2010 efectuó una relación provisional de nueve supuestos.

Pero es que, además, el concepto de integridad y seguridad no puede circunscribirse, como sucedía hasta mediados del siglo pasado, a las edificaciones y al uso de explosivos, material pirotécnico y minería.

Este es el concepto que con carácter provisional toma en consideración el R.D. 1000/2010. Pero en el momento actual el concepto de seguridad no sólo comprende la policía del orden público y la salud –la sanidad pública objeto de la actividad clásica de policía- sino que se manifiesta en una serie de actuaciones sobre las cuales existe abundante normativa comunitaria.

Así, las Directiva 2006/123 se refiere, como antes se ha indicado, al interés general que justifica una regulación específica del Estado en determinadas materias en que concurren imperiosas razones de interés general (art. 14.a), con referencia singularizada al orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente, en orden a la imposición de requisitos diferenciados por los Estados (art. 16.2.b., puntos 2 y 3 con referencia a la inscripción en un Colegio).

Y es que el medio ambiente, en una civilización como la actual, ha dado lugar a una especial consideración de la Unión Europea, como es bien sabido, que ha puesto de relieve su conexión inmediata con la salud.

Conexión que resulta ya de la propia Constitución cuyo artículo 45 dice así:

Artículo 45. [Medio ambiente]

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

En relación con el medio ambiente es necesario dejar constancia porque no corresponde su desarrollo al presente escrito, de la existencia de Reglamentos y Directivas Comunitarias, y las numerosas leyes sectoriales en materia de Aguas, Caza, Costas, Minas, Montes, Hidrocarburos, Energía Nuclear, Suelo, Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, Prevención y Control integrados de la Contaminación, emisión de gases de efecto invernadero, almacenamiento geológico de hidróxido de carbono, residuos y suelos contaminados entre otros.

Todo esto pone de manifiesto que las circunstancias que afectan a la integridad de las personas físicas –que obviamente comprende la salud- no pueden reconducirse a la seguridad de la edificaciones, y al riesgo de uso de explosivos, material pirotecnia, y minería, como hace con carácter provisional y con trazo grueso el R.D. 1000/2010, sino que ha de comprender otros supuestos.

El progreso consiste en este caso en mantener un ordenado equilibrio entre las garantías de los ciudadanos y del interés general y el ámbito de libertad; un equilibrio necesario cuya ruptura ha tenido gravísimas consecuencias –en forma de crisis económica- que todos conocemos.

En consecuencia, resulta patente que hay que pasar del trazo grueso al trazo fino. Y a tal efecto:

- hay que **modificar la Disposición Adicional Primera**, apartado i), del Anteproyecto estableciendo la siguiente redacción:

Disposición Adicional Primera. Obligaciones de colegiación

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de esta Ley, es obligatorio estar colegiado en los Colegios que se indican para ejercer las actividades profesionales o profesiones siguientes:

(...)

i) En un colegio competente por razón de la materia para ejercer las actividades de los ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos y otros posibles técnicos competentes, y para obtener el visado colegial obligatorio según la Disposición Adicional XXX de esta Ley, que reitera y completa la relación contenida en el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

- debe **añadirse una disposición adicional** en las que se indiquen las actividades que están sujetas a visado obligatorio, añadiendo como mínimo a las enumeradas en el artículo segundo del R.D. 1000/2010, los Proyectos a que se refiere la Disposición Adicional Undécima, apartados a) y b), y los veintiocho que han quedado enumerados.

Pero no sólo hay que **actualizar** la enumeración sino también **los criterios** para establecer el visado obligatorio en el artículo 38 del Anteproyecto, para lo cual **hay que modificar el artículo 38** del Anteproyecto para incluir el medio ambiente, y también de forma expresa –y no implícita- la salud.

Y finalmente resulta patente que la complejidad actual de muchos proyectos –que comprende la participación individualizada de distintas profesiones- exige también actualizar la regulación del visado establecido en el R.D. 1000/2010, de forma que intervengan –en tramitación simultánea y coordinada- los distintos Colegios. Y a tal efecto resulta necesario **añadir una Disposición Transitoria** en el Anteproyecto que establezca un

plazo razonable, que puede ser el de un año, en el que el Gobierno por Real Decreto deberá efectuar una nueva regulación del régimen jurídico del visado colegial.

QUINTA.- SOBRE EL DEBER DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE PERTENENCIA OBLIGATORIA DE CONSTITUIRSE EN ENTIDADES DE CERTIFICACIÓN

El artículo 27 del Anteproyecto regula las obligaciones de los Colegios Profesionales de pertenencia obligatoria y entre ellos –apartado d)- la obligación de constituirse en entidades de certificación acreditada por Entidad Nacional de Acreditación para la certificación voluntaria de los profesionales en los términos del artículo 54.

Y el artículo 54 del Anteproyecto trata de los sistemas de certificación de profesionales que deberán estar adaptados a los sistemas que se hayan desarrollado en el ámbito comunitario.

Esta regulación satisface una necesidad muy sentida en el ámbito de la Ingeniería, dado que como refleja la Memoria la acreditación es muy normal fuera de España, de tal forma que en la práctica se convierte en un requisito para prestar servicio en otros países.

Partiendo de esta afirmación de carácter general, se formulan dos observaciones al Anteproyecto.

A.- Observación relativa al ámbito subjetivo de la obligación de los colegios

En primer lugar, en cuanto a la obligación de los Colegios a crear una entidad de certificación –una por cada colegio- entendemos que la obligación ha de referirse a los Colegios bien de forma individual o en asociación con otros colegios. Y ello por las siguientes razones:

- Es lo coherente con el Anteproyecto, en cuanto pretende conseguir una adaptación a los sistemas que se han desarrollado en el ámbito comunitario.

- También es lo más coherente con las reformas que prevé el Anteproyecto en cuanto a las profesiones de ingeniería y edificación.

- También es lo adecuado a la previsión de una propuesta específica de atribuciones en el ámbito de la ingeniería, como sector estratégico para la competitividad y crecimiento de la economía española; y a la reconsideración de actividades en exclusiva para cada rama de la ingeniería y al carácter multidisciplinar –cada vez más- de la actividad de la ingeniería, que exige una colaboración activa de las diferentes ramas de ingeniería y de otras profesiones científicas, según la propia Memoria;

- Y finalmente, también es coherente con la previsión de que en la futura propuesta no se deberá establecer una relación cerrada de ámbitos de competencia exclusivos por considerar que, dado la permeabilidad entre las diferentes especialidades, ejercerán aquellas actividades para las que se consideren capacitados, de acuerdo con su formación y experiencia.

B.- Observación en cuanto a la D.A. quinta: plazo de un año

El plazo de un año que prevé esta Ley es claramente insuficiente dada la complejidad de la acreditación, que resulta de la observación anterior, y de las dificultades que ofrece la puesta en marcha de un sistema que ha de ser equiparable al que viene funcionando en otros países de la Unión.

Por ello entendemos que en vez de fijar un plazo mínimo debe fijarse un plazo máximo, adecuado a la realidad, pues una de las razones de desprestigio de la Ley es el establecimiento de plazos que luego resultan incumplibles en la práctica.

C.- Redacción que se propone del artículo 27, apartado d) y de la D.A. Quinta

De conformidad con todo lo expuesto, entendemos que la redacción del artículo 27, d), y D.A. Quinta, podría ser la siguiente u otra de análoga significación:

Artículo 27. Obligaciones de los colegios profesionales de pertenencia obligatoria

d) Constituirse bien individualmente o en asociación con otros Colegios, como entidades de certificación acreditadas por Entidad Nacional de Acreditación para la certificación voluntaria de las profesiones en los términos establecidos en el artículo 54.

Disposición Adicional Quinta

En el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, los Consejos Generales de Colegios, o en su caso el Colegio único, deberán haber desarrollado un sistema de certificación de profesionales, y los Colegios Profesionales de colegiación obligatoria, bien individualmente o en asociación con otros, deberán haberse constituido como entidades de certificación en los términos establecidos en el artículo 54.

SEXTA.- PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES

La Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto se autotitula “Vigencia de las disposiciones de acceso o reserva de funciones en el ámbito de la Ingeniería y la edificación”.

Esta Disposición Transitoria establece el procedimiento que va a seguirse para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la Ingeniería y la edificación.

En relación con este procedimiento se formulan las siguientes observaciones en cuanto a la creación de un grupo de trabajo específico para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la Ingeniería y edificación en el que estarán representados los correspondientes Ministerios con competencia en la regulación de las distintas profesiones, régimen de funcionamiento y propuesta:

a.- El grupo de trabajo va a extender su ámbito a diferentes profesiones con diferentes ámbitos, por lo que se debería contemplar la creación de secciones o subgrupos de trabajo específicos con participación de los Ministerios y de los Colegios Profesionales implicados, de forma que se considera la existencia de un subgrupo para cada nivel académico y para cada profesión, debiendo crearse como mínimo cuatro subgrupos Ingeniero (nivel master), Ingeniero Técnico (nivel grado), Arquitecto y Arquitecto Técnico.

b.- Debe integrarse en el grupo de trabajo a los Colegios profesionales, y no reducir su participación a la convocatoria y audiencia en determinadas sesiones.

c.- La propuesta será presentada a Comisión de Reforma de los profesionales (D.A. Novena) en cuya composición no representan quienes representa a los profesionales y ostentan potestades relativas a la ordenación de las mismas.

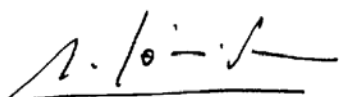
En definitiva, entendemos que para realizar una atribución razonable de las atribuciones profesionales, guiada por el interés general, y por la mayor garantía de la seguridad y salud de los ciudadanos, y del medio ambiente, y adecuada a la formación de los profesionales, es necesario la creación de grupos de trabajo por profesión.

Por lo expuesto,

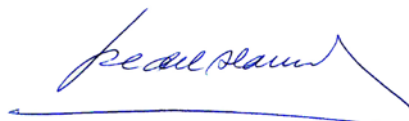
SUPlico A LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD que tenga por presentado este escrito en tiempo y forma en el trámite de audiencia del Anteproyecto de Ley de Colegios y Servicios Profesionales, lo admita, y teniendo en cuenta las observaciones formuladas acuerde introducirlas en el Anteproyecto efectuando a tal efecto las modificaciones pertinentes, que se exponen en el Punto I “Síntesis del contenido del escrito [págs. 1 a 4] y se razonan y se concretan en el punto IV “Observaciones que se formulan” (págs. 30 a 48) del presente escrito.

Es de justicia

Madrid, veintiuno de septiembre de dos mil trece.



Ldo. Rafael Gómez-Ferrer Morant
Cdo. núm. 11.533 del I. Colegio de
Abogados de Madrid



Fdo. José Carlos del Álamo Jiménez
Presidente de la UNIÓN PROFESIONAL
DE COLEGIOS DE INGENIERIA