

**XII JORNADAS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL Y EL CONSEJO SUPERIOR DE LOS COLEGIOS DE
ARQUITECTOS DE ESPAÑA**

**EL MARCO LEGAL DE LA EDIFICACIÓN EN LOS ESTADOS
MIEMBROS DE LA UE**

Ponencia de Rafael Pellicer.- Asesor Jurídico CSCAE*

Tarragona, 14, 15 y 16 de noviembre de 2019

***Los contenidos de la presente ponencia son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen en nada a la institución para la que presta sus servicios.**



SUMARIO

Resumen

Consideraciones previas

I.- Los ordenamientos jurídicos y la regulación

II.- Análisis de conjunto de la regulación de las profesiones del sector de la edificación en Europa.- Especial referencia a la Arquitectura

III.- Regulación de la licencia y la inspección en el proceso edificatorio en Europa

A.- Descripción de la regulación en tres países de la UE.

1º.- Reino Unido

2º.- Francia

3º.- Bélgica

B.- Descripción sucinta de la situación española

C.- Conclusiones y análisis comparativo de la regulación en la UE

Conclusiones generales



Resumen

En el primer Capítulo, sobre ordenamientos jurídicos y la regulación en general (I), se aborda la diferencia de sistemas de regulación en Europa, el test de proporcionalidad y las tensiones entre regulación y desregulación. En el segundo Capítulo (II) se resume muy brevemente la regulación de la práctica profesional de los agentes de la edificación a través del arquitecto. En el tercer Capítulo, sobre el análisis comparado de los sistemas de permiso de edificación en Europa (III), se aborda la regulación de la licencia y la comunicación de obra en el Reino Unido, Francia y Bélgica, una sucinta descripción del sistema español y unas conclusiones de Derecho comparado. Finaliza la ponencia con unas conclusiones generales sobre sistemas de regulación de la edificación en Europa.

Abstract

The first chapter, on legal orders and regulation in general (I), is addressed to study the difference between the regulation systems in Europe, the proportionality test and the tensions arisen between regulation and deregulation. The second chapter (II) summarizes very briefly the regulation of professional practice of building agents through the architect. The third chapter, on the comparative analysis of building permit systems in Europe (III), is addressed to the regulation of building permits and building notices in the United Kingdom, France and Belgium, a brief description of the Spanish system and some conclusions on comparative law. The paper concludes with some general conclusions on building regulation systems in Europe.



Consideraciones previas

Teniendo en cuenta el objetivo general de las XII Jornadas CGPJ-CSCAE, se ha centrado esta ponencia en la regulación de la licencia y la inspección en el sector de la edificación, siempre entendiendo que es nuestra responsabilidad abordar este asunto desde un marco comparativo a nivel europeo.

Se evita, por tanto, un análisis detallado de la normativa española, que se da por conocido, salvo en aquellos aspectos necesarios para el interés del análisis comparativo. Se han elegido para un examen en detalle tres países, teniendo en cuenta su importancia como modelos de referencia (Reino Unido y Francia) y como ejemplo de país pequeño descentralizado (Bélgica). Se ha excluido un análisis detallado de la regulación alemana que será objeto de una ponencia específica que se presenta en este mismo módulo de las Jornadas.

Se excluye de la ponencia el análisis en detalle de la regulación que se refiere a la promoción, la construcción, las entidades de control de calidad o la certificación. Se ha considerado que, teniendo en cuenta los destinatarios inmediatos de estas Jornadas y el compromiso de los profesionales en el sector, lo más adecuado era centrar el análisis en la regulación de la licencia y la inspección, por su nexo directo con el interés general y de los usuarios y, en concreto, con los objetivos de agilización de procedimientos administrativos y protección de las exigencias imperativas de seguridad y salud, habitabilidad y eficiencia energética.

Una consideración específica sobre la regulación de la responsabilidad de los agentes del sector de la edificación, del peritaje y la mediación desbordan los objetivos de este módulo de las Jornadas y son tratados en los foros de debate correspondientes.

Así, se ha entendido oportuno comenzar con una introducción general sobre sistemas regulatorios (I), continuando con un análisis de la regulación europea del ejercicio profesional en el sector de la edificación (II), para, finalmente, abordar el examen específico de la regulación en tres países y el comparativo general a nivel europeo (III).

Se intenta, al final de la ponencia, destilar unas conclusiones generales válidas para todos los ámbitos materiales de regulación del sector de la edificación en Europa.

I.- Los ordenamientos jurídicos y la regulación

Antes de abordar específicamente el ámbito de la edificación, se ha creído conveniente desarrollar una introducción general sobre los diferentes sistemas regulatorios en Europa. Por «regulación» debe entenderse la norma que regula las relaciones contractuales y de prestación de servicio, la regulación sobre contenidos de la prestación y las normas que tienen por objetivo la protección de los valores de interés general, exigencias imperativas o «razones imperiosas de interés general», en terminología comunitaria.

Para entender cualquier debate sobre la regulación en el sector de la edificación, la referencia a exigencias imperativas tiene una especial relevancia.

En concreto, cualquier análisis comparativo o conclusión en este sector debe tener siempre presente la necesaria protección de la seguridad y salud, medio ambiente y sostenibilidad en sus vertientes económica, energética o social, protección del patrimonio y usos del suelo o, como marco general, la protección de los ciudadanos, los usuarios, consumidores y clientes. Como es bien conocido, las características propias de la regulación de la edificación justifican estándares exigentes teniendo en cuenta que la actividad de los agentes que intervienen genera externalidades y que el sector sufre de una opacidad mercantil conocida como «asimetría de la información».

Hay que admitir, por principio, la diferencia de origen y contenidos de los ordenamientos europeos, los sistemas constructivos, los parámetros sociales, mercantiles y culturales e, incluso, las diferencias climáticas y tradiciones territoriales del continente. Por eso, es obvio advertir sobre la dificultad intrínseca para establecer comparaciones globales y, más aún, sobre lo innecesario de querer establecer una jerarquía de sistemas en función de los efectos negativos o positivos de una regulación, como, por ejemplo, la que ahora nos ocupa relativa a la edificación.



Las instituciones comunitarias han tratado siempre de transmitir que se trata de encontrar una «buena regulación» (buenas prácticas) y no de aplicar sistemáticamente una ideología extrema tendente a la desregulación.

Ha de añadirse que tampoco se trata de delimitar epígrafes o «trozos» de una determinada regulación, es decir, criterios o soluciones singulares de un determinado ordenamiento, con la intención de trasladarlos a otra regulación completamente diferente, sin tener en cuenta los efectos que se producen derivados de ese fraccionamiento y la distorsión y efectos perversos para el funcionamiento del sistema regulatorio en su conjunto.

No obstante este punto de partida generalizado, las aproximaciones culturales sobre cómo organizar el permiso de edificación han venido a definir ordenamientos diferenciados por bloques regionales que, aun siendo de ámbito europeo, han trascendido al resto del mundo: *common law*, Derecho continental o napoleónico, sistema escandinavo, etc. Sin embargo, estas clasificaciones, en sectores concretos como el de la edificación, se tornan simplistas e inútiles.

En efecto, la búsqueda de la mejor regulación y mejores prácticas ha difuminado los límites teóricos entre sistemas y ordenamientos. Hoy las diferencias no son de contornos geográficos, culturales o de tradición jurídica, sino, en todo caso, de soluciones prácticas diferenciadas, aunque todas ellas con un mismo objetivo.

Podríamos hacer mención a la tradición general del ordenamiento jurídico continental de inspiración francesa, que otorga amplios poderes al ejecutivo y a los procedimientos administrativos o, en el extremo opuesto, a la tradición británica que otorga la *potestas* al poder judicial. Pero, como ya hemos advertido, esos esquemas están lejos de ser eficaces y, en cualquier caso, no se pueden



trasladar automáticamente a según qué sectores, como, por ejemplo, el de la edificación.

A esos intentos de esquematizar las diferentes tipologías de regulación habría que añadir, además, las diferencias causadas por la problemática de la forma de Estado, según sea centralizado o con diferentes niveles de descentralización, como el nuestro. El problema es que, en ocasiones, un Estado descentralizado con insuficiente armonización normativa de planeamiento o que no codifica la normativa técnica puede llevar a sistemas de control completamente diferenciados dentro de un mismo territorio.

Aunque no sea este el espacio adecuado, sí queremos apuntar algunas consideraciones sobre lo que, a nivel mundial y sustancialmente europeo, se ha generalizado para juzgar sobre la «razonabilidad» de la norma. Se trata del conocido test de proporcionalidad como sistema de juicio de la necesidad de regular, parecido al utilizado por la magistratura estadounidense y que, en ese país, se conoce como «regla de razón» (*rule of reason*).

Estos métodos de juicio de valor buscan, en primer lugar, la existencia de un objetivo o finalidad de interés general que justifique la regulación; a continuación, determinan si existe un nexo de causalidad entre ese fin y las disposiciones de la norma que se pretende aplicar; seguidamente, controlan si se ha respetado el principio de sustitución o equivalente de la necesidad e idoneidad y terminan con la ponderación de intereses, como último juicio de la proporcionalidad.

Este test de proporcionalidad, que tiene su origen en la jurisprudencia, ha sido tipificado por el legislador comunitario, que ha aprobado la Directiva 2018/958/UE relativa al test de proporcionalidad.

En un principio, se juzgó innecesaria la tipificación del test de proporcionalidad en una directiva comunitaria,



fundamentalmente porque parece incongruente intentar regular en una norma un principio general del Derecho como es la proporcionalidad. La aplicación de un test de proporcionalidad es una función propia de los tribunales de justicia y de las administraciones públicas en función de elementos puntuales que solo se pueden abordar caso por caso. No obstante, la existencia de una mayoría a favor en el Consejo de Ministros de la UE ha supuesto que se siguiese con el procedimiento de adopción. En el Parlamento europeo, muchos europarlamentarios suscitaron reticencias.

La armonización comunitaria del test de proporcionalidad que aborda esta Directiva se circunscribe *ratione materiae* a las regulaciones profesionales de títulos y actividades que entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE de reconocimiento de cualificaciones. Es decir, las profesiones reguladas según esa Directiva.

Desde el artículo 1 de la Directiva, en el que se fija su objeto, el legislador comunitario advierte que sus disposiciones no impiden que los Estados miembros decidan «regular una profesión y de qué manera». En definitiva, esto quiere decir que el test de proporcionalidad lo aplicará la Administración estatal o las cámaras legislativas, tribunales u organismos reguladores con un amplísimo margen discrecional.

Dicho de otra forma, y como no podía ser de otra manera, las obligaciones de esta Directiva dirigidas a los Estados miembros tienen un nivel tan amplio de discrecionalidad que será difícilmente declarado contrario al Derecho comunitario un test de proporcionalidad efectuado por un poder público de un Estado miembro por ser contrario a sus disposiciones.

La carga de la prueba de la justificación recae en los Estados miembros y el análisis que hagan de cada regulación debe ser objetivo, con datos cualitativos y cuantitativos, si es posible, teniendo en cuenta las circunstancias específicas del Estado

miembro de referencia y demostrando que existen riesgos reales para lograr los objetivos de interés público que se definan.

Corresponde a las autoridades públicas de los Estados miembros aplicar el test de proporcionalidad, pero, lo que es más importante, la propia Directiva establece que «el hecho de que un Estado miembro imponga normas menos estrictas que otro no significa que las normas de este último sean desproporcionadas y, por tanto, incompatibles con el Derecho de la Unión» (Considerando 18). Es decir, el legislador comunitario asume que el nivel de protección de los objetivos de interés general corresponde establecerlo a los Estados miembros y que los niveles más altos de protección no son necesariamente incompatibles con el Derecho comunitario.

Igualmente, el legislador comunitario ha querido advertir que en el sector de servicios profesionales hay una «asimetría de la información» entre consumidores y profesionales, principio reconocido desde hace años por la propia Comisión UE y la jurisprudencia del TJUE (Considerando 20).

En cuanto a los objetivos de interés general reconocidos por la Directiva y que, como todas las cuestiones de esta norma comunitaria, tienen su origen en la jurisprudencia del TJUE, por lo que se refiere al ámbito de las regulaciones profesionales en el sector de la edificación, pueden citarse los siguientes: seguridad y salud públicas, protección de consumidores, destinatarios y trabajadores, protección del medio ambiente, protección del entorno urbano, propiedad intelectual, protección y conservación del patrimonio histórico y artístico nacional, política social y política cultural.

Sobre la existencia de varias regulaciones con un mismo objetivo y la necesidad de abordar su análisis combinado, la Directiva advierte que esos efectos combinados «pueden ser tanto positivos como negativos» (artículo 7.3, encabezamiento).

La Directiva cita la necesidad de examen combinado estableciendo un listado de regulaciones: actividades reservadas, título profesional, formación continua, deontología, supervisión de la actividad, colegiación, formas societarias, incompatibilidades, seguro, conocimiento de idiomas, publicidad y otras.

Es importante advertir que la Directiva incluye, entre esas regulaciones a evaluar de forma combinada, la posibilidad de que existan «requisitos en cuanto a tarifas fijas, mínimas o máximas» (artículo 7.3k)). Esta inclusión literal de la posibilidad de tarifas, unida a que en el encabezamiento del apartado donde se incluye, se advierte expresamente que los efectos pueden ser tanto positivos como negativos, deja en manos de los Estados miembros el juicio de proporcionalidad sobre esta importantísima cuestión.

Para un análisis correcto de esta Directiva comunitaria y, en general, del test de proporcionalidad es indispensable tener en cuenta la reciente Sentencia del tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de julio de 2019 en el asunto C-377/17, recaída en el recurso por incumplimiento de la libertad fundamental de establecimiento, introducido por la Comisión Europea contra Alemania por mantener tarifas obligatorias de mínimos y máximos para los trabajos de arquitectura e ingeniería (HOAI).

El Tribunal, aunque llegando en su fallo a la misma conclusión del Abogado General, declarando la incompatibilidad de las HOAI con el Derecho comunitario, lo hace sobre fundamentos diferentes. Básicamente, si el Abogado General concluyó que Alemania no había probado la relación directa de las HOAI con la calidad del servicio, el Tribunal no avala esta conclusión, sino que, más bien, la rebate, condenando por otro motivo al Gobierno alemán, concretamente por no haber desarrollado una política «congruente y sistemática» de defensa de la calidad de los servicios profesionales de arquitectura e ingeniería. Resumimos, a continuación, el desarrollo de su argumentación, fundada, en

todos y cada uno de sus puntos, en jurisprudencia anterior, cuya referencia evitamos para sintetizar:

- Como cuestión previa, se concluye que el artículo 15 de la Directiva 2006/123 de servicios, base de la infracción al Derecho comunitario, sí puede aplicarse a situaciones puramente internas. Es decir, el hecho de que las HOAI solo obliguen a profesionales establecidos en Alemania y no a profesionales que ejercen su libertad de prestación transfronteriza no es motivo de exclusión de esta Directiva comunitaria.

Al haber concluido el Tribunal que hay incompatibilidad de las HOAI con la Directiva de servicios, evita tener que resolver sobre la incompatibilidad con el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que regula, desde el Derecho primario, la misma libertad de establecimiento.

- El artículo 15 de la Directiva precitada concilia la competencia de los Estados miembros para regular sobre determinadas cuestiones que afectan a las profesiones frente a la libertad fundamental de establecimiento y lo hace a través de la conocida herramienta del test de proporcionalidad. La carga de la prueba de la superación de ese test corresponde al Estado miembro; sin embargo, en opinión del Tribunal, no se puede exigir que se pruebe «de forma positiva» que no haya otras medidas menos gravosas que puedan sustituir a la que se examina, puesto que esa excesiva exigencia probatoria equivaldría a privar al Estado miembro de su capacidad de regulación.

Es decir, el Tribunal está haciendo primar la libertad del legislador estatal a la hora de elegir la regulación más eficaz y no se le exige que pruebe, mediante datos incontestables, la idoneidad de la regulación, siendo suficiente una argumentación objetiva y plausible.

El Tribunal advierte que la prueba exhaustiva de idoneidad no podría nunca exigirse, puesto que esa

comprobación habría que abordarla desde la introducción misma de una nueva norma, cuando aún no hay «elementos de prueba empíricos» sobre sus efectos, en contraste con los efectos de otras regulaciones que pudiesen aplicarse en su sustitución.

- A continuación, el Tribunal aborda el primer requisito del test de proporcionalidad, concluyendo que las HOAI no son discriminatorias porque no hacen diferencia por razón de la nacionalidad o la residencia, es decir, no favorecen a los operadores alemanes por esa sola razón.
- En segundo lugar, el test de proporcionalidad exige comprobar que los objetivos perseguidos por la regulación son «razones imperiosas de interés general». En esta resolución de trascendencia fundamental para el análisis no solo sobre la existencia de tarifas de honorarios, sino también con referencia a cualquier otra regulación, el Tribunal concluye que, en función de su jurisprudencia anterior y de la propia Directiva 2006/123 (considerando 40), son objetivos de interés general:
 - La calidad de los trabajos;
 - La protección de los consumidores y destinatarios del servicio;
 - La preservación del patrimonio;
 - La política cultural; y
 - La construcción sostenible y el medio ambiente
- El Tribunal continúa la exégesis del test de proporcionalidad abordando el tercer requisito sobre causalidad, idoneidad y adecuación de la regulación. Es decir, resolviendo si las tarifas sirven para alcanzar esos objetivos de interés general (nexo de causalidad) y si no hay otras medidas menos gravosas para el funcionamiento del mercado interior (adecuación).
- El Tribunal concluye que, en un mercado donde hay un número extremadamente alto de prestadores, es posible

que se compita a la baja «con el consiguiente riesgo del deterioro de la calidad de los servicios prestados».

- Las tarifas mínimas, en esas circunstancias, no se puede excluir a priori que sirvan para paliar los efectos perversos de la competencia sobre la calidad. El Tribunal está aceptando, así, la tesis del Gobierno alemán, defendida por todas las organizaciones profesionales europeas, de que existe una relación directa entre el precio de un servicio y la calidad (nexo de causalidad). Aspecto reiteradamente rechazado por la Comisión UE y por las entidades de control de competencia.
- El mercado alemán de servicios de arquitectura e ingeniería se caracteriza por un elevado número de competidores y por la asimetría de la información (diferente nivel de información sobre el servicio prestado de los profesionales y de sus clientes). Una vez constatada esta realidad de la característica del mercado alemán como mercado saturado y opaco, el Tribunal aborda la conclusión definitiva sobre la adecuación de la medida en tres considerandos que reproducimos literalmente por su importancia:

«81. De lo anterior resulta que la República Federal de Alemania ha acreditado suficientemente que, habida cuenta de las particularidades del mercado y de los servicios de que se trata, puede existir un riesgo de que los prestadores de servicios de planificación en el ámbito de la construcción que operan en dicho Estado miembro practiquen una competencia basada en la oferta de prestaciones a la baja, que elimine a los operadores que ofrezcan prestaciones de calidad a través de una selección adversa».

«82. En este contexto, la imposición de tarifas mínimas puede contribuir a limitar ese riesgo, impidiendo que las prestaciones se ofrezcan a precios insuficientes para garantizar a largo plazo su calidad».

«88. De las apreciaciones realizadas en los apartados 75 a 87 de la presente sentencia se desprende que, habida cuenta de las características del mercado alemán, la existencia de tarifas mínimas

para las prestaciones de servicios de planificación en principio puede contribuir a garantizar un nivel elevado de calidad de las prestaciones de servicios de planificación y, en consecuencia, a alcanzar los objetivos perseguidos por la República Federal de Alemania».

El Tribunal advierte que, una vez demostrado que no existe discriminación, que existen razones imperiosas de interés general, que hay idoneidad y adecuación de la regulación, sin embargo, en el marco del test de proporcionalidad, el Estado miembro debe justificar, además, que esos objetivos de interés general se persiguen «de forma congruente y sistemática».

El Tribunal confirma que en Alemania los servicios de «planificación», es decir, la redacción de proyectos de arquitectura e ingeniería, «no están reservados a determinadas profesiones que se hallen sometidas a un control impuesto por la normativa profesional o por los Colegios profesionales, puesto que tales servicios pueden ser prestados por personas que no son arquitectos o ingenieros».

El Tribunal concluye sobre este asunto de la siguiente forma:

«92. Pues bien, el hecho de que para prestar servicios de planificación en Alemania no sea necesario demostrar la aptitud profesional a tales efectos pone de manifiesto la incoherencia de la normativa alemana en relación con el objetivo de preservación de un elevado nivel de calidad de las prestaciones de servicios de planificación perseguido por las tarifas mínimas. En efecto, a pesar de la constatación realizada en el apartado 88 de la presente sentencia, es preciso señalar que las tarifas mínimas no son adecuadas para alcanzar tal objetivo si, como se desprende de la información aportada al Tribunal de Justicia, el ejercicio de las prestaciones sujetas a dichas tarifas no se acompaña de garantías mínimas que permitan asegurar la calidad de dichas prestaciones».

Así, para el Tribunal, las tarifas alemanas, como regulación aislada, no son una medida adecuada para alcanzar los objetivos de un elevado nivel de calidad y protección de los consumidores.



Este es el motivo último por el que el Tribunal condena a la República Federal de Alemania por incumplimiento del Derecho comunitario.

Hay que advertir que, a partir de esta Sentencia, ya es jurisprudencia consolidada que la protección de la alta calidad de los servicios de arquitectura e ingeniería y la política cultural son razones imperiosas de interés general, junto con otros objetivos de la jurisprudencia anterior y que, en un mercado saturado y opaco, la competencia sobre el precio puede afectar a la calidad del servicio. Para conseguir que la competencia no afecte a la calidad, las tarifas de honorarios pueden ser uno de los elementos de la solución.

El alto Tribunal condena a Alemania por falta de coherencia en la preservación de los objetivos de interés general relacionados con la protección de la calidad del servicio y la defensa del consumidor, ya que, en su opinión, las tarifas, por sí solas, no son una regulación suficiente.

Las tendencias de política regulatoria siguen respondiendo, en términos generales, a los criterios y principios básicos a los que hemos hecho referencia. En efecto, el esquema es bien tratar de proteger el interés general con el derecho positivo o bien, únicamente, tratar de compensar los defectos o lagunas del funcionamiento autónomo del mercado, según se trate de una tradición continental o anglosajona.

En cuanto a los procesos de regulación, y ahora sí, sea cual sea el ordenamiento jurídico del que estemos hablando, la polémica siempre vendrá respecto a la elección de la naturaleza y personalidad jurídica de las instituciones y entidades encargadas de regular y de aplicar la regulación (agentes privados, agencias, consejos, departamentos de la administración ...) y, sobre todo, del juicio inevitable sobre su independencia frente a los intereses económicos privados.



La terminología moderna está generalizando expresiones de aplicación válida en cualquier territorio, como corregulación o autorregulación, siempre con la intención de poner orden ante la proliferación de sistemas mixtos, ordenamientos confusos, criterios y soluciones de cualquier procedencia, en algunas ocasiones intentando ocultar dependencias y conflictos de interés o cárteles anticompetitivos. Así, en sistemas de libre mercado que se presentan como prototípicos de la libre competencia, podemos encontrar entidades cuyo control e independencia dista mucho de ser transparente, en perjuicio de los derechos de ciudadanos y usuarios.

En otras palabras, la utilización de la terminología que se refiere a corregulación o autorregulación y que intenta determinar que el origen de la regulación sea exclusivamente privado o de titularidad mixta, puede ser muy útil para conocer la naturaleza y la legitimación de una regulación técnica concreta, de un planeamiento concreto o de un control específico. Pero esa terminología deviene confusa e ineficaz si de lo que se trata es de caracterizar a todo un sistema administrativo de control en un sector como el de la edificación y el urbanismo para juzgar sobre su eficacia.

Muchos, voluntaria o involuntariamente, confunden un desinteresado movimiento hacia la desregulación para facilitar las transacciones mercantiles, la movilidad y la rapidez administrativa con una descentralización o desconcentración de competencias del poder público a favor de entidades privadas que, según qué casos, distan mucho de ser independientes y que difícilmente pueden asegurar la protección de exigencias imperativas y razones imperiosas de interés general y a las que, presuntamente, no se les debe conceder automáticamente la presunción de que tienen la voluntad de fomentar la calidad del servicio, la defensa de usuarios, clientes y pacientes y el interés general.



Las entidades privadas formadas por expertos que reciben competencias de regulación y de ejecución y control deben estar sometidas a un escrupuloso control de independencia. Sin embargo, esto no es así si de lo que estuviésemos hablando fuese de una encomienda de gestión a los Colegios Profesionales por su condición de corporaciones de Derecho público. En efecto, los Colegios profesionales no buscan un beneficio mercantil y, por tanto, están libres de sospecha en cuanto a la interferencia de intereses particulares de naturaleza económica cuando ejecutan funciones públicas por atribución legal, encomienda de la Administración o en aplicación de convenios de colaboración interadministrativa.

Es indudable que todos los sistemas posibles coinciden en los objetivos, que no pueden ser otros que la defensa de todos los componentes y particularidades del interés general. Pero, a partir de ese mismo momento, en el que se constata la coincidencia de objetivos, comienza la polémica y el debate, empezando por la dificultad de definir quién representa mejor ese interés general. No puede evitarse el alineamiento con aquellos que defienden que es el legislador el máximo exponente del interés general. No obstante, esta última afirmación deja en evidencia que la polémica comienza con la necesaria decisión sobre el sistema constitucional de delegación al poder ejecutivo y con más o menos descentralización a favor de agencias y entidades de todo tipo, como es propio de los sistemas anglosajones, o de «entidades colaboradoras de la Administración», como se las conoce ya en nuestro ordenamiento jurídico, incluida la encomienda de gestión a las corporaciones de Derecho público por medio de la colaboración con los Colegios Profesionales.

Una aproximación simplista, como hemos advertido, se quedaría en considerar al legislador como la suma del conjunto de intereses y, por tanto, como representante del interés general. Sin embargo, también es cierto que los parlamentos están hoy

sometidos a una continua presión de los *lobbies* de intereses particulares. En el otro lado de la balanza, la sociedad civil o las entidades o comisiones de expertos, aunque no representan al conjunto de intereses, sí pueden asegurar un exhaustivo conocimiento técnico y puede sostenerse que esa especialización pueda llegar a representar mejor el interés general al no estar mediatizada su actuación por el poder político. Consideramos que en esta ponderación de soluciones hay que advertir siempre que la competencia técnica de las entidades compuestas de expertos puede verse ensombrecida por su falta de independencia de los grupos económicos (promoción, aseguradoras, constructoras, laboratorios, empresas de materiales, consultoras...).

Estas consideraciones generales y estos riesgos que se han apuntado han llevado a que, cualquiera que sea el sistema elegido, los Estados han optado siempre por asegurar el control del cumplimiento de los objetivos de interés general, bien a través de una acción reguladora del legislador y de la Administración o bien a través de una opción de control de la ejecución y aplicación de la norma durante la actividad mercantil de los agentes del sector.

Recientemente, con el objetivo de simplificar, se conoce esta doble acción como los sistemas de regulación *ex ante* o los sistemas de regulación *ex post*. En el primer caso, es la norma la que exige el cumplimiento de determinados requisitos previos para acceder a la actividad en cuestión (registro empresarial, certificación, titulación, colegiación, regulación de atribuciones, licencias ordinarias, visados colegiales, etc.) y, en el segundo caso, el cumplimiento de los requerimientos técnicos o de planeamiento se someten a inspección posterior por la autoridad pública o privada (control judicial, inspección de obra, seguro, control de calidad...).

II.- Análisis de conjunto de la regulación de las profesiones del sector de la edificación en Europa.- Especial referencia a la Arquitectura.

Toda actuación que tenga que ver con la edificación está unida en nexo de causalidad directo a exigencias imperativas que necesitan de una protección regulada y precisa. La seguridad de las personas, la seguridad y estabilidad de los edificios, la salud de los trabajadores de la construcción y de los usuarios, la habitabilidad del edificio en razón de los usos previstos, el ahorro energético y otros motivos relacionados con el ciclo de vida y la economía circular o razones de política social, sin olvidar la protección del patrimonio, hacen que este sector sea, quizá, uno de los más regulados en los países desarrollados. Y, sin duda, se trata de una regulación necesaria.

En este capítulo abordamos muy sucintamente los sistemas de regulación por lo que se refiere al ejercicio de los profesionales del sector, es decir, de los técnicos que intervienen en el proceso edificatorio. Como ya se ha advertido, por motivos de extensión, se descarta el análisis de la regulación o falta de regulación respecto a otros agentes de la edificación y, en particular, las empresas constructoras. El análisis que ahora hacemos utiliza como referencia la regulación de los arquitectos como agentes fundamentales del proceso edificatorio.

Muchas de las consideraciones sobre la regulación del ejercicio profesional del arquitecto pueden trasladarse a otros técnicos de la edificación.

En general, podemos abordar el estudio de esta regulación en tres ámbitos. En primer lugar, en todo aquello que se refiere al control del proyecto, para confirmar que se cumplen los requerimientos normativos de carácter técnico y de planeamiento que serán objeto de licencia; en segundo lugar, la regulación del proceso de



construcción, sometiendo a inspección los trabajos de edificación que se realizan conforme al proyecto aprobado y, en tercer lugar, la regulación de los profesionales que intervienen en los proyectos y procesos de edificación. Ahora, tratamos de abordar este tercer grupo de regulaciones.

Sin duda, no podemos entrar en un análisis pormenorizado.

Lo que sí que hay que advertir desde este primer momento es que no existe ningún Estado miembro de la UE desregulado, ni en general ni por lo que respecta a los profesionales de la edificación. Esa opción maximalista de la desregulación total simplemente no existe y, por tanto, la prédica sobre la desregulación en España, con el tópico de acercar nuestro ordenamiento al de aquellos países supuestamente desregulados, es simplemente un posicionamiento ideológico y que, además, está, en muchas ocasiones, motivado por el desconocimiento o el condicionamiento derivado de premisas falsas.

Todos los Estados miembros de la UE y, en general, todos los países regulan el ejercicio profesional de la arquitectura, la ingeniería y las profesiones conexas y, desde luego, siempre lo hacen cuando la actividad de esos profesionales se refiere al sector de la edificación. Vamos a profundizar, en la medida de lo posible, refiriéndonos al ejercicio profesional de la arquitectura que es perfectamente asimilable, en términos generales, a la ingeniería y profesiones conexas, cuando se trata de la actividad edificatoria.

Para una visión de conjunto, incluimos al final del presente documento un cuadro comparativo sobre la regulación profesional en Europa.

En resumen, pasamos ahora a describir las consideraciones siguientes sobre algunos aspectos fundamentales de la regulación profesional, haciendo especial referencia a la Arquitectura.

En cuanto al título y el ejercicio profesional, de una u otra forma, está protegido en la generalidad de los Estados miembros. Puede tratarse de una protección total para el ejercicio de la profesión en cuestión, como es el caso de la mayoría de los países, incluido el nuestro, o puede tratarse de una protección indirecta, ejercida a través del control de las aseguradoras para otorgar la póliza de cobertura de responsabilidad civil.

De nada sirve decir que en un determinado país el título y el acceso al ejercicio no están protegidos, puesto que cualquiera puede denominarse ingeniero o arquitecto o puesto que cualquiera puede proyectar si, en realidad, esas actividades no pueden desarrollarse libremente en la práctica sin el correspondiente título, porque la aseguradora no te cubre la responsabilidad. Además, podríamos decir que el propio mercado también protege el título porque ningún promotor o cliente va a considerar siquiera la opción de contratar a alguien que no acredite la cualificación necesaria para proyectar o para ejercer las funciones de inspección en el sector de la edificación.

Así, por ejemplo, en el Reino Unido, como país de referencia de la pretendida desregulación, ningún cliente público o privado contrata a un profesional sin el seguro y, por tanto, sin acreditar la cualificación profesional correspondiente.

En realidad, la protección del título es solo una parte de lo que podría denominarse como regulación del acceso al ejercicio profesional. Así, por lo que se refiere al título, debe entenderse como cualificación profesional para el acceso al ejercicio y, en ese tramo más amplio de regulación, debe incluirse, además del título académico propiamente dicho, la exigencia de prácticas profesionales. Así, en la práctica totalidad de los Estados miembros de la UE, el arquitecto y el ingeniero, antes de acceder al ejercicio, tienen que acreditar la superación de un periodo de prácticas profesionales que va desde un mínimo de dos años hasta incluso un periodo de cuatro años.

Además del título y las prácticas, también debe hablarse de la exigencia de un control final en los estudios académicos que en nuestro país se conoce como Proyecto Fin de Carrera.

Es decir, que la cualificación académica para el acceso al ejercicio se compone, en la práctica totalidad de los países, de una titulación, unas prácticas y un examen. Los contenidos de cada una de esas tres exigencias, su denominación y la situación en la que se colocan durante la formación es una cuestión que varía, pero la regulación general contiene los tres componentes.

En cuanto a la colegiación o registro como requisito para el ejercicio, también se ha hecho común el tópico de decir que hay países en los que la colegiación no es obligatoria en el sector profesional de la edificación y es frecuente oír decir eso respecto al Reino Unido. Muy lejos de la realidad se encuentran aquellos que así piensan. **La colegiación es obligatoria para los arquitectos e ingenieros en la práctica totalidad de los países.**

En el Reino Unido, por ejemplo, los arquitectos que ejercen la profesión deben estar obligatoriamente inscritos en el Architects Registration Board (ARB), que es la entidad cuya función principal es ordenar la profesión, controlar la deontología y el cumplimiento de los estándares mínimos de profesionalidad a través de la formación continua. La práctica profesional en el Reino Unido se ejerce a través de un control exhaustivo por lo que se refiere a los profesionales que participan en el proceso edificatorio, incluida no solo la arquitectura, sino también las diferentes ramas de la ingeniería de la edificación, los ingenieros de estructuras y los Inspectores Autorizados.

En cuanto a la cobertura de la responsabilidad por medio de un seguro, también puede decirse que es un requisito que condiciona el acceso al ejercicio en la mayoría de los Estados miembros de la UE. Las divergencias se producen en los tramos de cobertura, la duración de la responsabilidad cubierta, los

controles previos a la concesión de la póliza o la cobertura territorial en relación con la movilidad intraeuropea.

Por lo que se refiere a la formación continua, podría resumirse que es una realidad en todos los países europeos, tanto por lo que se refiere a la arquitectura como a la ingeniería. Puede diferir mucho de un ordenamiento a otro en cuanto a los sistemas y autoridades competentes de acreditación, pero lo importante es poder decir que por la vía de la autorregulación de las organizaciones profesionales se ha conseguido una generalización prácticamente total.

Hay que advertir, como cuestión de principio, que, por formación continua se entiende aquella que el profesional obtiene una vez habiendo adquirido la cualificación profesional para el ejercicio, esto es, una vez habilitado, cuestión que, en nuestro país, se obtiene con el título oficial y la colegiación. En otros países, ha de añadirse la acreditación de prácticas profesionales durante la formación académica o al finalizar los estudios, requerimiento que no debe confundirse con la formación continua. En efecto, las prácticas durante la formación intentan acercar la formación académica a los requerimientos del mercado, mientras que la formación continua tiene por objetivo mantener viva la competencia y los conocimientos profesionales necesarios para poder responder a los cambios normativos y a las nuevas realidades y misiones que el profesional debe acometer.

La formación continua, como hemos advertido, responde a requerimientos de autorregulación que, en muchos casos, se exigen como responsabilidad deontológica, es decir, como comportamiento ético ante derechos de clientes y usuarios. Solamente en algunos casos se exige con fuerza obligatoria como en algunos *Länder* alemanes, en el Reino Unido y en Italia.

A pesar de su falta de regulación con fuerza obligatoria, sí puede advertirse, también como conclusión, un objetivo común a nivel continental de generalizar y precisar este requerimiento de

formación continua con carácter vinculante. Así, en la última modificación de la Directiva 2005/36/CE sobre reconocimiento de cualificaciones, que se produjo en el año 2013, el legislador comunitario quiso introducir un requerimiento dirigido a todos los Estados miembros en el sentido de que se hace necesario regular la formación continua de las profesiones reguladas y comunicar a la Comisión UE los propósitos y resultados de esa regulación. Esto es prueba de ese objetivo común que, a medio plazo, supondrá una formación continua obligatoria.

Por último, hay que hacer necesaria referencia a la regulación europea de las atribuciones profesionales en el sector de la edificación, como siempre intentando resumir y exponer únicamente con conclusiones al respecto y centradas, básicamente, en el arquitecto como agente profesional principal del sector.

Las atribuciones del arquitecto, igualmente, difieren mucho de un país a otro. Puede advertirse que, por ejemplo, el arquitecto español es competente y tiene la atribución para ejercer tanto en el ámbito técnico, es decir, en relación con estructuras, cimentación e instalaciones, como en el ámbito del diseño y del proyecto. Por el contrario, esa formación bifronte no existe en otros muchos países en los que, como en Francia o Portugal, el arquitecto no tiene atribuciones para el diseño y el cálculo de estructuras.

Además, la diferente distribución de atribuciones entre títulos académicos y el acceso al ejercicio de esas misiones en función de las competencias formativas adquiridas, también se regula de diferente manera según el ordenamiento aplicable. En algunos casos, como en España, si el profesional de la edificación tiene atribuciones técnicas, la regulación puede cubrir esa actividad mediante reservas exclusivas o mediante reservas compartidas entre arquitectos e ingenieros. Así, es bien conocido el sistema de regulación de atribuciones establecido por nuestra Ley de

Ordenación de la Edificación. Esta opción del legislador español evita conflictos, otorga seguridad jurídica y define la misión del técnico competente. Cuando la actividad profesional queda fuera del campo de aplicación de la LOE, entramos en la zona difusa en la que es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en virtud de la cual hay que estar al principio de «libertad con idoneidad».

Además, los profesionales competentes tienen una titulación con un *nomen* diferenciado según el ordenamiento aplicable. Así, por ejemplo, la atribución para el cálculo de estructuras e instalaciones, según el país está en manos de ingenieros civiles, ingenieros de la edificación, ingenieros de estructuras y otras denominaciones similares, sin olvidar que en España esas atribuciones corresponden también al arquitecto.

A pesar de esta disparidad normativa, sí que puede concluirse que, con carácter general, las atribuciones a una u otra profesión en función de las competencias de su formación no es el motivo por el que el ordenamiento jurídico regula, más o menos, las mencionadas atribuciones, sino que el motivo que justifica la regulación son los efectos de esas atribuciones en el interés general y, en concreto, en la seguridad de las personas y los edificios y, en su conjunto, en la totalidad de las razones imperiosas de interés general.

En nuestro país, se confía en la alta formación de sus profesionales, que son agentes de la edificación y, sin duda, esa alta formación viene corroborada por su prestigio internacional y elevado nivel de competitividad.

En otros países, la formación universitaria solo cubre unos mínimos cuantitativos y cualitativos que, en el caso de la arquitectura, están armonizados a nivel comunitario (Directiva 2005/36/CE).



En realidad, existe un consenso internacional en que estas profesiones necesitan de un mínimo de cinco años de formación teórica, dos años de prácticas profesionales y una prueba final. Esa formación mínima cubre un mínimo de atribuciones y, lógicamente, cuando la titulación da acceso a misiones técnicas, como en el caso español, los requerimientos troncales de formación se incrementan.

Es importante advertir que la disparidad de la formación académica, los planes de estudio y las exigencias para el acceso al ejercicio profesional no fueron obstáculo para que las instituciones comunitarias completasen el mercado interior de servicios profesionales, es decir, el acceso a las atribuciones profesionales del país de destino, sobre la base del reconocimiento mutuo de cualificaciones. Pero ese reconocimiento para el acceso a las atribuciones en el país de destino, con independencia de la formación obtenida en origen, constituye, evidentemente, una distorsión de la competencia en el mercado interior, que puede, incluso, afectar a exigencias imperativas y razones imperiosas de interés general.

Así, por ejemplo, un arquitecto español que puede calcular estructuras no puede desarrollar esa actividad en Francia y un arquitecto portugués, que no tiene competencia general para el cálculo de estructuras en su país, tiene esa atribución cuando practica la profesión en España.

En parte para paliar esta distorsión que, en muchos casos, como el español, es consecuencia de una mala negociación en el momento de la adhesión a la UE, en la última modificación de 2013 de la Directiva 2005/36/CE precitada, el legislador comunitario introdujo el mecanismo que se conoce como «acceso parcial» al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Podría pensarse que así el arquitecto español accede al cálculo de estructuras en otros países en los que esa atribución no corresponde al arquitecto, sino a una determinada ingeniería.

III.- Regulación de la licencia y la inspección en el proceso edificatorio en Europa

A.- Descripción de la regulación de la edificación en tres países de la UE.- Reino Unido, Francia y Bélgica

1º.- Reino Unido

En el Reino Unido, como en el resto de países, la licencia es obligatoria y su solicitud y obtención es responsabilidad de los promotores. Como es también común a la totalidad de los Estados miembros de la UE, se trata de asegurar el cumplimiento de la normativa técnica y de planeamiento mediante controles que aseguren la independencia de los profesionales que ejercen el control y de los resultados e informes que presentan.

Como en muchos países europeos, la licencia de obra se concede en el Reino Unido si se superan dos niveles de requisitos que se encuentran bien determinados: el primero, es el control de planeamiento (*planning permission*) y, el segundo, es el control del cumplimiento de la normativa técnica de edificación (*Building Regulation Approval*).

También como en el resto del continente, en el Reino Unido la normativa técnica y urbanística es de origen histórico y muy detallada. Ya en 1876 estaba en vigor en ese país la primera normativa de origen local que, con su correspondiente detalle, desarrollo y actualización, fue objeto de codificación en los años 80 del siglo pasado. Teniendo en cuenta las características de la organización administrativa del RU, hay una codificación de la normativa técnica sobre edificaciones válida para Inglaterra y Gales (*Building Act 1984*) y otra normativa con sus correspondientes peculiaridades territoriales para Escocia e Irlanda del Norte.

El Ministerio de Transportes, Gobierno Local y Regiones tiene las competencias sobre urbanismo, vivienda y regulación general de la edificación. Así, los servicios municipales de planeamiento aplican esa política general cuya implementación se informa mediante directrices estatales.

Tanto en los controles de proyecto como en las inspecciones de obra, los técnicos municipales y los Inspectores Autorizados, a los que más adelante se hará referencia, deben aplicar esas directrices válidas para todo el territorio estatal. Evidentemente, además de esas directrices generales, son, igualmente aplicables, las regulaciones que tienen su origen en instrumentos jurídicos de ámbito local, como la ley de la Edificación de Londres.

La Ley de la Edificación aplicable en Inglaterra y Gales contiene una estructura general de disposiciones que se asemeja a la LOE española: definición de edificación, requisitos básicos de la edificación, cambio de uso del edificio, excepciones al ámbito de aplicación de la ley, aplicaciones con intensidad menor en cuanto a requerimientos, regulación de la notificación de edificación (*Building Notice*; en adelante, comunicación de obra) y regulación de la presentación del proyecto completo para licencia (*Full Plans*), comunicación del inicio de la obra y realizaciones parciales, certificación final de obra, certificación del proyecto, competencias de la autoridad local, procedimientos de control en contratación pública, efectos de los incumplimientos y cuestiones de procedimiento administrativo sobre notificaciones y certificaciones.

La regulación técnica de la edificación elaborada por el Ministerio de Transportes, Gobierno Local y Regiones, está codificada por capítulos y su detalle está en los denominados «Documentos Aprobados» (*Approved Documents-AD*), existiendo un Documento Aprobado para cada uno de los

capítulos de la regulación. El Ministerio cuenta con comisiones de expertos para el asesoramiento en cada uno de esos capítulos.

Además de esos Documentos Aprobados (en todo semejantes a nuestros Documentos de requerimientos Básicos) de nivel estatal, hay requisitos técnicos que pueden tener su fundamento en regulaciones locales, como la Ley de Edificación de Londres, y que afectan a determinados aspectos de la regulación de la edificación, como incendios, eficiencia energética o accesibilidad. Evidentemente, el nivel de los requerimientos técnicos varía cuantitativa y cualitativamente dependiendo del uso principal del edificio.

Históricamente, la licencia y el control detallado del cumplimiento de la normativa de edificación en todas sus fases era competencia exclusiva de los ayuntamientos. Pero desde los años 80 del siglo pasado, el control privado se ha sumado al control público. Precisamente, el cambio normativo en el RU coincidió con las políticas europeas de desregulación o puede decirse, incluso, que es, precisamente, desde este país desde el que se expande ese criterio político al continente.

Fue la Ley de la Edificación de 1984 la que introdujo una facultad de elección del interesado en función de la cual el control puede ser efectuado o bien por el propio ayuntamiento o por el sector privado. Así, esta Ley fue la que introdujo el nuevo agente de la edificación conocido como «Inspector Autorizado» (*Approved Inspector*), figura a la que haremos referencia en detalle.

Esta codificación de 1984 cubrió más de 30 regulaciones sobre control técnico de la edificación. Así, se han aprobado unas Normas para la realización del control de la construcción (BCPSAG), que constituye una auténtica codificación de estándares mínimos.

En el Reino Unido fue también donde comenzó con fuerza, en los años 80 del siglo pasado, la práctica generalizada de la «declaración responsable», en general, en los procedimientos de control administrativo y, singularmente, en el control de la edificación, como alternativa a la obtención formal de licencia. Se conoce como «comunicación de obra» o «aviso de edificación», mediante el que el promotor notifica a la autoridad local la actividad que quiere comenzar. Una vez comunicada la obra, se puede optar por un control bien a través de los servicios propios del ayuntamiento o solicitar que se traslade a un Inspector Autorizado, es decir, que se delegue en un control privado.

El Inspector Autorizado está habilitado para emitir la certificación inicial de comienzo de obra, la certificación de las inspecciones en las diferentes fases de los trabajos y el certificado final de obra, en función del cual se acredita que la obra se ha finalizado con pleno cumplimiento de la regulación urbanística y de la regulación técnica aplicada. En caso de desacuerdo sobre la certificación final de obra entre el promotor y el inspector autorizado, el expediente vuelve al ayuntamiento en fase de revisión.

El ayuntamiento no participa en el control cuando se delega en un Inspector Autorizado, salvo en esa situación de desacuerdo antes mencionado. No obstante, el ayuntamiento sí está continuamente informado sobre el progreso de la obra con el fin de que puedan ser controladas algunas cuestiones que mantiene dentro de su competencia, como particularmente las cuestiones que se refieren a acometidas de agua y alcantarillado.

El control de la competencia profesional del Inspector Autorizado se asegura a través del conocido método anglosajón de «sistema de certificación» (*certification schemes*) en función del cual se acredita a los candidatos a

Inspector Autorizado. Solo desde ese momento pueden emitir esas certificaciones de autocontrol acreditando que la obra se está desarrollando o se ha finalizado conforme a la regulación aplicable. Así, el certificado final de obra se puede trasladar al promotor.

Los Inspectores Autorizados están acreditados desde 1997 por el Consejo del Sector de la Construcción y pueden solicitar la acreditación tanto sociedades como profesionales autónomos. No obstante, únicamente la Corporación de Control de Servicios de la Edificación (Corporation Building Control Services-Ltd-NHBC) se ha acreditado en el subsector de control de edificación residencial de nueva construcción y esto es así porque es la única entidad que ha conseguido el seguro necesario para hacerlo. Este triunfo no corresponde, esencialmente, a méritos, sino porque, precisamente, ese seguro se lo ha concedido su propia sociedad matriz, la NHBC.

Una vez acreditados los Inspectores Autorizados, se incorporan a un Registro gestionado por el mismo Consejo del Sector de la Construcción. La incorporación a este Registro es obligatoria (Construction Industry Council Approved Inspectors Register – CICAIR). El procedimiento para el registro como Inspector Autorizado requiere, por tanto, la acreditación previa que comienza con la correspondiente solicitud que incorpora los comprobantes de la actividad desarrollada, la justificación documentada del conocimiento de la regulación aplicable, el conocimiento sobre sistemas constructivos, sobre materiales y estructuras y todas las cuestiones pertinentes que pretendan añadirse.

Esta solicitud, acompañada de documentación probatoria, en realidad, se materializa en una declaración responsable del interesado, acompañada de un plan operativo de negocio. La autoridad competente comprueba esa documentación y otorga una suerte de precertificación que da paso, a su vez, a

un proceso de control más exigente efectuado por expertos constituidos en órgano colegiado. Finaliza el proceso con una entrevista profesional ante tres asesores.

La incorporación al Registro es válida para cinco años y los Inspectores Autorizados están sometidos al correspondiente código de conducta profesional.

En el Reino Unido, como es bien conocido, existe una potente asociación de técnicos municipales, el RICS (Royal Institute of Chartered Surveyors) y una asociación del sector privado integrada por los Inspectores Autorizados, ACAI (Asociación de Inspectores Corporativos Autorizados). Ambas de incorporación voluntaria.

En definitiva, los Inspectores Autorizados tienen por misión fundamental la aprobación de las solicitudes, la inspección en obra, la notificación de incumplimientos de la regulación y la certificación final del cumplimiento de la regulación. Desde que el Inspector Autorizado concede la certificación inicial de obra, el promotor puede comenzar los trabajos, una vez comunicada la solicitud a la autoridad municipal.

Es importante advertir que la NHBC, el mayor Inspector Autorizado, es, al mismo tiempo, un registro de constructoras que aceptan sus estándares y decenas de miles de constructores están, así, registrados. Dos tercios de su Consejo de Administración están en manos de consumidores, arquitectos, inspectores urbanistas, sindicatos y empresarios y un tercio, en manos, exclusivamente, de las constructoras.

Las constructoras registradas no solo se comprometen a respetar los estándares aprobados por la NHBC, sino también a someterse a inspección. Pagan una tasa y por ello obtienen un sello (*buildmark*). Este sello es fundamental para la obtención de hipoteca del inmueble. Por eso, la totalidad o casi la totalidad del mercado de obra residencial está

sometido al sistema de certificación de la NHBC y es la habitual práctica, históricamente aceptada, de control privado en el sector de la edificación.

A nadie se le escapa que la dificultad de este método de sistemas de certificación llega a través de su examen a la luz de los conflictos de intereses, las posibles incompatibilidades y, en general, el respeto del Derecho de la competencia. Es difícil aceptar que una entidad lleve a cabo el control técnico de la edificación que está en la base de la licencia y, al mismo tiempo, esa entidad esté controlada por intereses privados.

Pero, como habíamos advertido, siempre está a disposición de los interesados la opción de un control público por los mismos servicios del Ayuntamiento. Por lo que se refiere al control público, el procedimiento de control puede discurrir como un procedimiento ordinario de licencia mediante el registro del proyecto completo (*Full Plans*) o, por el contrario, por el procedimiento rápido de obtención de la autorización de la comunicación de obra. Este último procedimiento de comunicación de obra es, como puede advertirse, el prototipo de los procedimientos europeos de comunicación y declaración responsable. En el Reino Unido, como hemos visto, este procedimiento es el comúnmente utilizado en el procedimiento privado por los Inspectores Autorizados. Es decir, se trata de la elección que corresponde al que solicita el permiso de optar por el procedimiento clásico de licencia o el procedimiento de comunicación de obra con declaración responsable.

La utilización de uno u otro procedimiento, es decir, la elección que haga el solicitante dependerá de la tipología de la edificación. Así, el procedimiento ordinario de licencia, que supone el registro del proyecto completo (*Full Plans*) es obligatorio solo cuando hay alteraciones estructurales «generalizadas», supone un añadido de más de dos alturas o

cuando se trata de una reforma para dar habitabilidad a un espacio de trasteros.

Por su parte, el procedimiento de comunicación de obra puede utilizarse tanto para obra nueva, como para reformas y se refiere a cualquier tipo de alteración menor de interiores, garajes, edificios añadidos a la vivienda, instalaciones añadidas, planeamiento de servicios, renovación de cubiertas, preparación o reestructuración de cimientos, aislamientos y accesibilidad.

En el caso de que se opte por el procedimiento de proyecto completo (*Full Plans*), el Ayuntamiento deberá emitir una resolución final de rechazo o aprobación y lo hace en un plazo aproximado de unas cinco semanas; mientras que, en el caso del procedimiento de comunicación previa de obra, no se emite tal resolución final.

Los órganos municipales de control pueden aprobar o rechazar la comunicación de obra inicial presentada por un Inspector Autorizado y se pronuncian sobre la indicación que hacen esos Inspectores sobre el cumplimiento de la regulación. Los técnicos municipales abordan, por su parte, el resto de cuestiones de cumplimiento de la regulación técnica con competencia propia, en materias como estructuras peligrosas, edificación temporal, drenaje, alcantarillado, aprovisionamiento de agua o seguridad de las infraestructuras de gas y de electricidad. Es decir, estos controles normativos se añaden a la certificación del cumplimiento de la regulación técnica presentada por el Inspector Autorizado. No existe un control en detalle sobre los materiales propuestos, porque la norma de materiales es discrecional o, en otros términos, solo se dice que «la obra de edificación debe realizarse con materiales adecuados».

Los municipios disponen de una autoridad competente denominada Sección de Control de la Edificación, que se

encarga de la verificación del cumplimiento de la normativa cuando se ha optado por el sistema público de control.

Las autoridades municipales competentes para este tipo de controles se coordinan en una entidad estatal que, entre sus funciones, tienen la de elaborar un modelo de aprobación del cumplimiento de la normativa, que sea eficaz para todos los territorios del Estado (*National Approval Schemes*). Igualmente, esta agencia se encarga de coordinar el desarrollo de los denominados Estándares de Rendimientos (*Performance Standards*) en su condición de especificaciones técnicas útiles para ser aplicadas en el control por los técnicos municipales y también por los Inspectores Autorizados con independencia, por tanto, del procedimiento público o privado de control que se haya elegido. La primera versión de codificación de estos estándares data de 1999.

Un control de edificación puede agilizarse mediante la aplicación de fórmulas de «Aprobación Tipo» que, en el Reino Unido, puede gestionarse tanto en el procedimiento ordinario de licencia con proyecto completo (*Full Plans*), como en el procedimiento de comunicación de obra. La autoridad que puede conceder esa Autorización Tipo es, en el procedimiento público, el propio ayuntamiento o en el procedimiento privado, el Inspector Autorizado, según la opción elegida.

Las páginas web de los ayuntamientos y de los Inspectores Autorizados incorporan mecanismos de consulta para que los promotores puedan obtener todo tipo de información previa a su solicitud. Una vez que el promotor se decide y, según sea la tipología de edificación, como ya hemos advertido, deberá presentar el proyecto completo o solo la comunicación de obra.

En caso de que se trae de una solicitud mediante comunicación de obra, para su presentación, el expediente

deberá contener la identificación del promotor, la fecha de comienzo de la obra, la declaración responsable sobre el cumplimiento de la regulación técnica aplicable, la localización de la obra, el uso actual y/o el uso previsto del edificio, un resumen de la propuesta de obras en el que debe acreditarse su identificación como obra menor y la presentación, también, de un mínimo de planos si se trata de obra nueva. En efecto, si se trata únicamente de reacondicionamiento de interiores, no es necesaria la presentación de planos.

En el caso de un procedimiento de licencia ordinaria por el ayuntamiento con proyecto completo (*Full Plans*), el promotor debe depositar el conjunto de lo que en el Reino Unido se entiende por proyecto de edificación y con esa documentación presentada debe poderse acreditar el cumplimiento de toda la regulación aplicable. Es decir, los técnicos del ayuntamiento controlarán en detalle el conjunto del proyecto arquitectónico. El hecho de que estemos hablando de que el promotor debe entregar un proyecto completo, esta obligación no implica la presentación del documento concreto relativo al cálculo de estructuras, que puede entregarse en cualquier momento posterior a la solicitud.

Su aprobación es válida para tres años y, si el ayuntamiento decide rechazar la licencia, esa denegación debe, evidentemente, estar suficientemente motivada.

Cabe recurso contra la denegación de autorización.

En el Reino Unido, lo normal es que el promotor espere a que el ayuntamiento haya controlado completamente el proyecto antes de comenzar las obras, pero esto no es un requisito obligatorio.

Volviendo al caso de aprobación del ayuntamiento de una comunicación de obra, estamos hablando, en realidad, de lo que conocemos como comunicación con declaración responsable, en la que la firma del promotor acredita, inicialmente, el cumplimiento de la regulación aplicable. Es decir, todo se está haciendo a riesgo del promotor si la obra ha comenzado y, por tanto, si hay que acometer modificaciones derivadas de la inspección de obra por incumplimiento de la regulación, estas serán a cargo del promotor.

Este es el procedimiento común para todo tipo de viviendas de edificios residenciales y lo que hay que advertir es que, en cualquier caso, en el Reino Unido, este procedimiento de comunicación de obra no cuenta con una regulación exhaustiva.

En cuanto a las fases, el promotor se dirige, en primer lugar, al Inspector Autorizado, si esa es una opción, y presenta la solicitud en el ayuntamiento con esa comunicación inicial que va firmada tanto por el promotor como por el Inspector Autorizado, y, por tanto, con firma conjunta de la declaración responsable. Es importante advertir que el Inspector debe acreditar siempre que tiene el correspondiente seguro de responsabilidad civil y ese es el verdadero escollo del control.

En este procedimiento, el promotor puede solicitar que se emita antes una «certificación del proyecto» que debe firmar el Inspector (*Plans certificate*), mediante la que se acredita que se ha efectuado el control del proyecto y que se cumple la regulación aplicable

Como hemos advertido, la presentación de la comunicación implica la posibilidad de que el promotor comience las obras. En cuanto a la presentación el ayuntamiento solo puede rechazarla por motivos formales. En cualquier caso, la obra puede comenzar dos días después de la presentación y el

ayuntamiento debe ser notificado de ese comienzo de las obras.

En la fase siguiente, en obra, aunque la inspección no es obligatoria, el ayuntamiento la hace casi en la totalidad de los casos. Además, puesto que los Inspectores Autorizados están sometidos a responsabilidad civil, en la práctica totalidad de las ocasiones, ellos también efectúan las correspondientes inspecciones de obra por propio interés.

Los procedimientos de inspección de obra están regulados mediante estándares aprobados por las Entidades para el Cumplimiento de los Controles de Inspección. Lo importante es que esas entidades exigen la acreditación de la experiencia del constructor. El constructor, además, debe ir certificando las diferentes fases del proceso de edificación, desde la cimentación, el hormigonado y los drenajes y las fases de construcción hasta el final de obra.

En el Reino Unido se producen, más o menos, dos visitas de obra mensuales. El Libro del Edificio recoge las incidencias registradas en inspección. Por su parte, el ayuntamiento tiene competencia de intervención y si los Inspectores públicos ven un vicio de incumplimiento, pueden llevar la obra a los tribunales y paralizarla.

El certificado de terminación de obra (*Certificate of Completion*) se entrega por el ayuntamiento o por el Inspector Autorizado según el procedimiento. Puede haber un rechazo de esa certificación general de obra por el ayuntamiento cuando se ha emitido por un Inspector Autorizado. El documento del ayuntamiento certifica que los requerimientos de la regulación de la edificación se han respetado, siempre con un margen discrecional en función del cual se entiende que esa certificación se hace en la medida en que los inspectores públicos han sido capaces de verificarlo.

Si la vivienda se construye siguiendo un proyecto presentado por el procedimiento ordinario de licencia (*Full Plans*), previamente autorizado, por ese mismo motivo, el ayuntamiento no puede intervenir contra el promotor, aunque se compruebe en inspección que hay algún requerimiento incumplido. Es decir, el procedimiento de proyecto completo otorga seguridad jurídica al promotor. Hemos visto que esta seguridad jurídica no existe cuando el procedimiento elegido es el de comunicación de obra. En otras palabras, en este procedimiento de aviso inicial, la certeza sobre el cumplimiento de la regulación únicamente puede derivar de la inspección de obra, porque el control del proyecto es mínimo y solo en función de la escasa documentación técnica presentada. Por decirlo resumidamente, podría afirmarse que el procedimiento de comunicación de obra implica que la verdadera aprobación del proyecto se produce en inspección de obra.

Puede advertirse que, en el Reino Unido, con los procedimientos ya generalizados de adjudicación de licencias mediante Autorizaciones Tipo y procedimientos de comunicación de obra, equivalentes a una declaración responsable, por un lado, se gana en rapidez y eficacia, ya que el promotor puede empezar la obra inmediatamente, sin control del proyecto (comunicación de obra) y, al mismo tiempo, puede decirse que se reducen riesgos para el promotor mediante la Autorización Tipo.

En el Reino Unido, el control de la normativa urbanística está separado orgánicamente del control de la normativa técnica de la edificación y está regulado desde 1990, en primer lugar, por norma de rango legal (*Planning Act*) y, en segundo lugar, por Directrices de Urbanismo de nivel estatal o regional.

La normativa de urbanismo regula tanto el desarrollo urbanístico como su control y abarca cualquier obra nueva de edificación, cambios de uso, alteración o modificación.

Puede haber permiso de obras sin haberse obtenido una autorización relativa a urbanismo (*Planning Permission*) cuando se trata de pequeñas ampliaciones o añadidos que tengan proporcionalmente una afectación menor. Evidentemente, los requerimientos más exigentes para obtener la autorización están relacionados con zonas protegidas, patrimonio y parques nacionales.

Los departamentos municipales para el control de la normativa de planeamiento están, normalmente, separados de aquellos correspondientes al control de la edificación. En algunos Ayuntamientos con medios suficientes, se coordinan ambos procedimientos para agilizar los permisos.

Aunque solo sea a título testimonial, abordamos una breve referencia a cuestiones sobre atribuciones y seguro.

En el Reino Unido, los proyectos de edificación pueden realizarlos, en principio, cualquier profesional, pero casi el cien por cien de los proyectos están realizados, según su importancia, por arquitectos o por «*chartered surveyors*», una profesión específica del Reino Unido y cuyas competencias son, solo en parte, concurrentes con las de los arquitectos técnicos españoles. El cálculo de estructuras es un documento del proyecto cuya realización corresponde a los ingenieros de la edificación, a los ingenieros de estructuras o a los arquitectos especialmente formados.

Si bien las atribuciones profesionales gozan, en principio, de una desregulación, sin embargo, es el propio mercado el que, indirectamente, regula esta cuestión a través del sistema de aseguramiento.

Prácticamente la totalidad de arquitectos o ingenieros que trabajan en el sector de la edificación disponen de aseguramiento. Existe una autorregulación de las compañías de seguro estricta y detallada y, sobre todo, con un control periódico muy exigente de siniestros.

Como en tantos otros países, el Reino Unido distingue una cobertura por dos años para defectos constructivos y la cobertura decenal, para riesgos estructurales, lo que es importante es advertir que, además, existe, de forma generalizada, el aseguramiento de la responsabilidad de constructores frente a terceros. En el Reino Unido, los constructores no están sometidos a requisitos especiales sobre competencias o registro, aunque, de nuevo, es el mercado del seguro el que establece estándares y sellos que compartimentan el mercado de la construcción.

2º.- Francia

Aunque en Francia, como en casi todos los países de nuestro entorno, los proyectos de edificación tienen que presentarse en los ayuntamientos para la obtención de licencia, lo cierto es que la intensidad de control municipal en este país está por debajo de la media europea, por lo que se refiere al control del proyecto y al cumplimiento de la reglamentación técnica.

El elemento característico del sistema francés es la importancia omnipresente de la obligación de aseguramiento de todos los agentes de la edificación. El exponente esencial del sistema francés es el seguro de responsabilidad civil y la norma por excelencia es el Código Civil napoleónico de 1804, revisado y precisado por la conocida Ley Spinetta de 1978. Es en este último texto normativo donde se precisan las responsabilidades y la obligatoriedad del seguro.

Es así que el sistema lleva a que sean las aseguradoras y no la norma las que elevan los estándares de control técnico y los requisitos de la inspección de obra, estándares y requisitos producidos, básicamente, desde el sector privado. La responsabilidad recae, en términos generales, sobre el arquitecto y el constructor.

La regulación técnica, como corresponde a un país exigente en términos de interés general, calidad, defensa de los consumidores y protección de la seguridad y salud de las personas, es detallada y compleja y está dispersa en los documentos siguientes: leyes, decretos, «órdenes de aplicación», que son competencia del Consejo de Ministros, y órdenes ministeriales (*Arrêtés*). Todo ello en el nivel del Estado, a lo que hay que añadir las ordenanzas locales. El proceso de detalle y desarrollo de la normativa técnica se ha intensificado fundamentalmente por lo que se refiere a accesibilidad y eficiencia energética, como en tantos otros países.

También siguiendo la tradición del país, las normas de alcance general y nivel estatal adquieren una constante codificación y así, en el sector de la edificación, existe un Código de la Construcción y la Vivienda y un Código de Urbanismo. Determinadas disposiciones de otros códigos afectan a aspectos concretos de la regulación de la edificación, como es el caso del Código del Trabajo o el Código de la Administración local.

El ámbito reglamentario de los requisitos técnicos de la edificación es uniforme para todo el Estado, respondiendo, así, a la estructura de Estado centralizado. Todos los estándares reflejados en leyes y otros documentos, cuando son de nivel estatal, son de obligado cumplimiento, directamente aplicables y de alcance general. Tanto en el sector de contratación pública como en el ámbito de la

promoción privada, funciona siempre el sistema de Pliegos de Condiciones Técnicas que, en el caso de las licitaciones, acompañan a los Pliegos de Condiciones Administrativas o Bases de los concursos, que son las normas de referencia, públicas o privadas, para las aseguradoras.

La licencia municipal se centra, básicamente, en el cumplimiento del planeamiento y, como hemos resumido, todo el peso del control se vuelca en el aseguramiento de la responsabilidad civil de los diferentes agentes que intervienen.

Ya en los artículos del Código Civil se regula la responsabilidad con las cargas siguientes:

«Artículo 1792.-

Si un edificio a precio alzado se derrumba completamente o en parte por defecto en la construcción o de cimentación, el arquitecto y el constructor serán responsables por diez años».

«Artículo 2270.-

Después de diez años, el arquitecto y el constructor se descargan de la responsabilidad de garantía de las estructuras mayores que construyen o supervisan».

La Ley Spinetta, más arriba mencionada, desarrolló la regulación de la responsabilidad y ese desarrollo pasó a formar parte del propio Código Civil, en protección de clientes y usuarios, reduciendo plazos de compensación de daños por parte de las compañías aseguradoras e incluyendo el objetivo de interés general que se refiere, en abstracto, a la necesidad de contribuir al impulso de la calidad del entorno construido.

La Ley Spinetta precisa la responsabilidad de los arquitectos y constructores, pero también incluye la responsabilidad de promotores, controladores e inspectores. En general, la responsabilidad decenal, como es bien sabido, es la piedra angular del sistema francés de aseguramiento y se vuelca en la garantía estructural.

Este sistema riguroso de aseguramiento, que atañe a todos los agentes de la edificación, es lo que permite que la licencia tenga un bajo nivel de control, limitándose a lo que es el cumplimiento del planeamiento local y el diseño de infraestructuras, es decir, el planeamiento sobre usos del suelo y sus infraestructuras accesorias correspondientes según el caso.

Existe la inspección en obra para garantizar que la edificación se realiza conforme a lo establecido en la licencia y en la regulación aplicable. Esas inspecciones pueden tener lugar, legalmente, hasta dos años después de la finalización de las obras. No obstante, en esa hipotética inspección, se aborda exclusivamente el cumplimiento de las exigencias estrictamente relacionadas con los requisitos de seguridad. Cada Ayuntamiento dispone de un Comité Local de Seguridad. Pero ese control de inspección no es una obligación universal y, por tanto, no todas las edificaciones son sometidas a inspección de obra.

A partir de 1967 comenzaron, como en tantas otras Administraciones estatales, los primeros intentos de agilización de licencias y uno de los eslabones con ese objetivo fue la reducción de las obligaciones de inspección y la eliminación casi total del control técnico en inspección.

En Francia, se distingue nítidamente entre Ingeniería Civil y Edificación y para cada una de esas dos actividades existe una regulación propia sobre responsabilidad. La distinción es clara, ya que por edificación se entiende los trabajos en espacios destinados al uso por personas y el resto se consideran trabajos de ingeniería civil.

Como en todo el resto del continente, en Francia se distingue entre edificación que necesita licencia completa y edificación que se puede acometer con comunicación y declaración responsable.

Como es habitual en cualquier ordenamiento moderno, también existe la edificación exenta de licencia, por ejemplo, de pequeñas estructuras, espacios de menos de 2m² o de menos de 1.50m de altura.

La declaración responsable, como procedimiento alternativo a licencia, se utiliza normalmente para obras de instalaciones, alteraciones que no cambian el uso del edificio o ampliaciones de menos de 20 m².

La Ley 2018-1021 relativa a la evolución de la vivienda, la ordenación y en entorno digital (ELAN, por su acrónimo en francés), de 23 de noviembre de 2018, ha previsto, entre otras cuestiones, algunas medidas para la aceleración de licencias. En concreto, ha establecido unas condiciones más estrictas para la interposición de recursos contra las licencias de obra en prevención del abuso procesal, exigiendo, además, que la resolución se obtenga en un máximo de diez meses e imponiendo sanciones más gravosas que las preexistentes por el abuso de este tipo de recursos.

Como hemos advertido, en la licencia formal no hay un control de estructuras e instalaciones, sino, básicamente, de planeamiento, incluido el proyecto arquitectónico. El control de seguridad de estructuras e instalaciones, es decir, la inspección de seguridad, se hace en obra y es una función de las sociedades mercantiles de control técnico con personalidad jurídica privada y que son contratadas para conseguir el aseguramiento. Se trata de los Organismos de Inspección Técnica equiparables a las entidades de control técnico españolas.

Como es bien conocido, el sistema de aseguramiento de la Ley Spinetta fue una de los focos fundamentales de inspiración para el legislador español al redactar la LOE, por lo que se refiere a la tipología de responsabilidades: la primera, que se refiere al acabado del edificio conforme al pliego de

condiciones técnicas («acabado conforme») en virtud de la cual el cliente puede ser indemnizado por defectos de todo tipo durante un año; la segunda, para el aseguramiento del «buen funcionamiento» del edificio, es decir, relativa, básicamente, a instalaciones y válida para dos años; y, la tercera, conocida como responsabilidad decenal del sistema estructural.

Para la obtención de licencia, el promotor entrega el proyecto que está desarrollado a nivel de planos de localización, de infraestructuras de acometida y alcantarillado y planos de diseño básico, principalmente fachada. Documentación en todo equivalente al proyecto básico que, como es sabido, es la fase del proyecto exigido para licencia en España. En esta fase de licencia, no se entrega el cálculo de estructuras, aunque el arquitecto tiene que justificar el cumplimiento de los requerimientos de seguridad.

La licencia se otorga con una media de entre dos o tres meses desde la solicitud y, en el caso del procedimiento por declaración responsable, rige el silencio administrativo positivo que otorga permiso para construir desde que transcurre un mes de la entrega y no hay respuesta de la Administración.

La licencia controla los aspectos de seguridad y, por ese motivo, antes de otorgarla, pasa, como hemos advertido, por el control de la correspondiente Comisión de Seguridad Local. Normalmente, no hay ninguna inspección pública posterior a licencia, durante la obra, aunque sí hay inspección al final de la obra para verificar desviaciones de dimensión y puede realizarse la inspección hasta dos años después del final de obra. En Francia hay certificado final de obra, aunque no hay licencia de ocupación.

El permiso de edificación, es decir, la licencia, comienza con un control de planeamiento y se materializa en un permiso de

urbanismo otorgado por la autoridad local que se refiere a usos, ocupabilidad y otros parámetros urbanos. Es este el primer control que habilita para el comienzo de los trabajos. Este acto administrativo otorga seguridad jurídica al promotor ya que, si hay nuevos requerimientos urbanísticos, no le afectarán si son el resultado de modificaciones del planeamiento posteriores a la concesión de licencia.

En el caso de desarrollos de urbanizaciones importantes, sí que hay control técnico en licencia, que se añade al control de planeamiento, lo que no sucede cuando se trata de edificaciones aisladas.

La normativa de edificación es competencia del Ministerio de Infraestructuras, Vivienda y Transporte. Existe una potente entidad pública conocida como Agencia de Calidad de la Construcción que se encarga de aprobar los estándares que serán exigidos para el seguro. Existe el correspondiente sistema de *label* de calidad para la edificación (Qualitel).

Aunque el control técnico solo es obligatorio en determinadas edificaciones, sin embargo, los constructores buscan casi siempre una inspección voluntaria para, así, obtener la protección del seguro.

Es decir, la autoridad local se limita al control de planeamiento en la concesión inicial de licencia y otorga el certificado final de obra y también, en raras ocasiones, realiza algunas inspecciones de obra relativas a seguridad. El control técnico se deja a la empresa privada.

En resumen, puede afirmarse que en Francia el cumplimiento de los requerimientos técnicos de la edificación se controla por medio del sistema reglado y exigente de aseguramiento privado y es por este motivo por el que juegan un papel esencial los organismos privados de inspección técnica.

Esos organismos de inspección abordan el conjunto de requerimientos sobre estructuras, cimentación, envolvente, instalaciones, seguridad y salud, infraestructuras, aislamiento, eficiencia energética, insonorización, etc.

En el caso de obra nueva residencial, con un desarrollo urbanístico importante (de más de diez viviendas) es común el control técnico y, sin embargo, en caso de viviendas unifamiliares, es decir, de promoción aislada (*habitat diffus*) el control técnico y las inspecciones no son ni legalmente exigidas ni habituales.

En Francia, hay un oligopolio de firmas privadas dedicadas al control técnico, tipo Bureau Veritas. Estas entidades privadas están también sometidas a responsabilidad, como el promotor, el constructor y los profesionales. La problemática esencial, bien conocida y debatida, es cómo asegurar la independencia de esas entidades de control técnico frente al constructor y, sobre todo, frente a la aseguradora, lo que no siempre es fácil de probar.

Este agente de la edificación para el control técnico tuvo entrada en el ordenamiento francés con la Ley Spinetta y se ha generalizado en los ordenamientos nacionales de todo el continente. Intervienen en nombre del promotor y controlan todo el proceso constructivo, incluidos estructuras, mecánica de suelo e instalaciones.

Como hemos advertido, no hay inspección técnica de la municipalidad sobre pequeñas edificaciones, entre otros motivos, por el importante coste que supone. Lo esencial es que la inspección es privada y a requerimiento del promotor y se intenta con esa inspección cubrir los riesgos de todos los profesionales que han intervenido contra errores de cualquier tipo, aunque la prioridad sea el control de seguridad estructural y seguridad y salud de las personas.

La relación de las entidades de control técnico con el promotor es, por tanto, de naturaleza contractual, pero, para estar en el mercado, deben haber obtenido el correspondiente reconocimiento.

A este cuerpo de normativa técnica se suman los estándares y especificaciones técnicas de materiales y sistemas constructivos (Avis Techniques y Appréciation Technique d'Experimentation...).

El cuerpo fundamental de las Normas Francesas es establecido por la organización nacional de normalización (AFNOR). Los decretos gubernamentales hacen la correspondiente referencia a la normalización existente que, en muchos casos, es transposición de la norma comunitaria armonizada (CEN- Comité Europeo de Normalización).

Frente al cuerpo de normalización de origen público, existen, igualmente, referencias a la normalización de origen privado.

Las especificaciones técnicas, tanto de origen público como privado, están codificadas en el «Repertorio de Elementos Útiles para la Construcción y Ejecución de Proyectos de Edificación en Francia» (REEF).

Finalmente, cabe recordar que, como es regla generalizada en todo el continente, la normativa de urbanismo se basa en la lógica de usos del suelo y en el establecimiento de un marco legal de planeamiento, exigiéndose que cualquier desarrollo urbanístico esté contemplado o amparado por el correspondiente instrumento de planeamiento local. Existen reglamentos nacionales de urbanismo aplicables en ausencia de planeamiento local., en correspondencia con la estructura centralizada del Estado francés.

3º.- Bélgica

Debido a la organización federal del Estado en Bélgica, no existe una regulación común para todo el territorio que alcance a los detalles técnicos y urbanísticos. No obstante, como en Francia y por transferencia cultural del ordenamiento napoleónico, la regulación básica de la edificación está en el Código Civil y, también como en el país vecino, la regulación sobre responsabilidad de los agentes de la edificación.

Por los mismos motivos, el control técnico se acomete, básicamente, desde el sector privado y no desde la Administración.

A nivel estatal, puede hablarse de una regulación sobre incendios o de una regulación sobre eficiencia energética o materiales de la construcción. Todo ello derivado de la transposición de las directivas comunitarias. El resto de regulación de detalle es de alcance regional o local.

Como tantas otras veces y en tantos otros territorios, también en Bélgica se intenta, insistentemente, conseguir la agilización de los trámites administrativos de control y, en particular, de las licencias urbanísticas, impulsando una administración local lo más ágil posible. La licencia urbanística la conceden los ayuntamientos y es obligatorio obtenerla. Como en Francia, no se controlan las exigencias constructivas y tampoco hay inspección pública de obra.

A nivel estatal, hay una cierta regulación de estándares sobre normativa técnica aprobados por Real Decreto.

Con este panorama, puede resumirse que el sistema belga es, como el sistema francés, un sistema de autocontrol permanente impuesto por las aseguradoras.

En términos generales, en el sistema belga de aseguramiento, el arquitecto es responsable del proyecto y el promotor, del

edificio. Los grandes proyectos se controlan y certifican por las entidades de control técnico privadas con personal altamente cualificado y son estas mismas entidades las que realizan inspecciones por cuenta de las aseguradoras, los constructores o los promotores.

La aceleración de procedimientos de concesión de licencia urbanística se ha conseguido, fundamentalmente, gracias a la supresión de dictámenes preceptivos para el caso de determinadas edificaciones, como la edificación residencial de escasa volumetría. También, como en el resto de ordenamientos, hay exención de licencia para pequeñas edificaciones, edificaciones temporales, instalaciones accesorias, renovación de interiores que no afecten al conjunto del sistema estructural o impliquen cambios de uso o afecten a la volumetría total de la edificación.

También en Bélgica, como en el resto de países, el primer eslabón de dificultades se encuentra en la propia definición del término «edificación», que, en este país, se intenta acotar con la siguiente definición:

«construcción de un edificio o estructura que, por su objeto, permanece en el lugar, aunque esté construida con materiales no duraderos o sea de estructura móvil».

Vemos que es un concepto amplio y extensivo que, por tanto, implica un amplio campo de aplicación de la obligatoriedad de licencia.

También en Bélgica se utiliza la distinción clásica entre obra mayor y obra menor, que tiene su evidente efecto en el ámbito de la licencia. En todos los casos, es necesaria la presentación de proyecto a nivel básico. El arquitecto hace declaración responsable de que el proyecto cumple los requerimientos del planeamiento.

El cálculo de estructuras solo es preceptivo para la solicitud de licencia en edificaciones que superen una determinada altura.

Mediante la licencia, la autoridad municipal controla la adecuación del proyecto a la normativa de incendios, alcantarillado, seguridad estructural y eficiencia energética. No hay controles públicos sobre instalaciones, sistemas constructivos o estética de la edificación.

Como hemos advertido, a esto se añade que muy raramente hay inspección pública de obra y el sistema es, por tanto, de autocontrol. Además, la licencia de ocupación solo es preceptiva en caso de hospitales, hoteles, residencias de ancianos, teatros y centros comerciales.

Así, como en Francia, las grandes edificaciones son controladas por entidades privadas (*bureaux*), por exigencia de las compañías aseguradoras. Estas entidades hacen el control técnico, que incluye estabilidad, estanqueidad, habitabilidad, funcionalidad, etc. El conjunto de riesgos está incluido en el ámbito del seguro decenal.

El arquitecto y su firma en el proyecto es obligatorio para edificación mayor y para obra menor cuando se altere la configuración arquitectónica del edificio y, en general, para trabajos que afecten a la estabilidad o seguridad estructural. Una terminología en todo semejante a la Ley de Ordenación de la Edificación en España y la jurisprudencia relativa a su aplicación.

En teoría, el arquitecto es responsable por el cálculo de estructuras, pero, en la práctica, esa responsabilidad se está deslizando al constructor. De origen francés, la responsabilidad está cubierta por el seguro decenal. En el ámbito de la responsabilidad, también el promotor está implicado en cuestiones generales de estabilidad o

estanqueidad, pero su aseguramiento no desciende a cuestiones particulares.

En Bélgica, es interesante conocer el sistema de calificación de empresas constructoras y de suministros que, para acceder a la actividad económica, desde 1947, deben estar registradas. Para ese registro, necesitan el correspondiente reconocimiento por la autoridad competente del Ministerio de Obras Públicas. Hay empresas no registradas, pero que abarcan un porcentaje pequeño del sector de la edificación. El registro, previa acreditación, se renueva cada cinco años.

En cuanto a los requerimientos y la normativa técnica de la edificación, es competencia del Ministerio de Obras Públicas, asesorado por el Centro Científico Técnico para la Construcción, entidad que publica los correspondientes Pliegos de Condiciones Generales para trabajos de la construcción en el sector privado. Aunque no hay una codificación pública de la normativa técnica, sí existe un Registro de Especificaciones Técnicas y un Catálogo de Estándares Técnicos.

La normativa técnica y de la vivienda de ámbito estatal es la que se aplica hasta que es sustituida por la normativa de ámbito regional con título competencial, lo que ya ha sucedido prácticamente en toda la normativa de construcción.

B.- Descripción sucinta de la situación española

Hoy el planteamiento político no es tanto el de revisar cuestiones generales en cuanto a métodos o procedimientos de licencia, sino el de agilizar los tiempos para la autorización y el comienzo de las obras. En España, como en otros muchos países, este es el objetivo que comparte el Ministerio de Economía con el Ministerio de Fomento y con las profesiones

afectadas, las asociaciones de promotores y los técnicos municipales. Por eso, se han puesto en marcha recientemente políticas públicas de agilización y modernización de licencias.

En España, a nivel estatal y por competencia constitucional como legislación básica, la obligatoriedad de conformidad, autorización o licencia de edificación está expresamente recogida en el artículo 11, apartado 3 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Como es bien sabido, la solicitud de licencia debe acompañarse de proyecto básico, tal y como viene definido por el Código Técnico de la Edificación de 2006. Con carácter voluntario, el interesado puede someter a visado el proyecto básico en el correspondiente Colegio profesional. Es el proyecto de ejecución el que está sometido a visado obligatorio en virtud del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto.

En España, la obra mayor está sometida a licencia formal expresa.

El régimen general de solicitudes de iniciación de actividad, incluida la edificación, está contemplado en los artículos 66 y ss, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con carácter general, ya en estas disposiciones, el legislador estatal ha incluido las cuestiones más relevantes, como la regulación de la declaración responsable y la comunicación previa para el inicio de las actividades, incluida la edificación, los efectos de este tipo de fórmulas que agilizan el comienzo de una actividad desde que se presentan (sin perjuicio de la posterior comprobación e inspección) o la posibilidad de establecer modelos para cada caso.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas) que efectuó la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa al sector servicios, estableció el principio general de origen comunitario según el cual el acceso a una actividad de servicios no podrá estar sujeto a un régimen de autorización, cualquiera que sea, salvo que una ley establezca que la autorización esté justificada por razones de interés general y supere el conocido test de proporcionalidad (interés general, causalidad, necesidad y proporcionalidad).

La Ley 17/2009, precitada, estableció que, en principio, la exigencia de una autorización formal no es proporcional cuando sea suficiente una declaración responsable del prestador de servicio o una comunicación previa.

Es este mecanismo de simplificación y agilización el que, sin duda, se está extendiendo en Europa para la autorización de edificación, en sustitución del mecanismo formal de licencia; y esto es así en virtud de la transposición a nivel estatal de la Directiva 2006/123/CE, sobre servicios, precitada, que exige la justificación de la necesidad de mecanismos formales de autorización como la licencia ordinaria de edificación.

El segundo mecanismo introducido por la misma Ley 17/2009, para la agilización de procedimientos administrativos de control, es el de establecer como regla el silencio administrativo positivo y el silencio negativo como excepción. En otras palabras, el silencio administrativo negativo solo rige cuando así se establezca por norma con rango de ley y esté motivado por razones imperiosas de interés general.

En desarrollo de estos principios generales, el Estado aprobó la Ley 25/2009 (conocida como Ley Ómnibus), que modificó varias leyes, entre las cuales la Ley 30/1992, de

Procedimiento Administrativo Común y la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local. En ambos casos, el legislador introdujo las necesarias modificaciones para imponer un régimen liberador de los controles administrativos.

Prácticamente en los mismos años y por los mismos motivos, la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, modificó también la Ley de Bases de Régimen Local obligando a los ayuntamientos a adaptar, en consecuencia, sus ordenanzas locales, entre otras cuestiones, sobre autorizaciones administrativas.

Muchos ayuntamientos procedieron a esa adaptación, pero el problema está en la disparidad absoluta en la técnica de implantación de agilización de licencias, entre otros motivos, por la diversidad de la normativa autonómica.

Lo que es una cuestión general constatada es que los procedimientos se eternizan y la agilización de licencias no funciona correctamente.

Como hemos advertido reiteradamente, los mecanismos de comunicación previa y declaración responsable se están extendiendo en los últimos años por todo el continente. En estos casos, la administración local no emite ninguna decisión expresa de autorización, sino que, únicamente, toma conciencia de la existencia de la actividad edificatoria.

Esta puesta en conocimiento de la actividad de edificación debe poner en marcha un mecanismo de supervisión, control o inspección posterior. Se está, así, trasladando la carga administrativa y la responsabilidad, desde el momento anterior al inicio de la edificación, como era el procedimiento habitual, hacia una carga administrativa y de responsabilidad posterior, encauzada a través de la inspección. Este proceso, en algunos países, se ha hecho con diligencia y en otros dista mucho de ser eficaz por motivos

varios y básicamente por la dificultad de los ayuntamientos para asumir los costes de la inspección ex post.

Llegados a este punto, debe advertirse que el primer problema de los nuevos sistemas de control está en la determinación de la documentación exigible en la declaración responsable o comunicación previa de edificación y en la distribución de la casuística de obra a someter al procedimiento formal de licencia o a estos mecanismos simplificados de autorización. Son cuestiones complejas que van más allá de una cuestión formal y apodíctica de distinción entre obra mayor y obra menor.

El análisis de estas cuestiones está sobre la mesa de todas las administraciones, a lo que se une, sin duda, la gestión del control técnico y su externalización, problema que, en opinión de muchos, debe superarse a través de convenios o de la generalización de las entidades colaboradoras con la administración (ECAs).

Si se trata de agilizar las licencias, los plazos medios de dos meses que imperaban en Europa hace pocos años se están acortando por la vía de las medidas de agilización antes mencionadas. Sin embargo, en España, en función de una encuesta recientemente lanzada por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, la media está muy por encima, alcanzado los nueve meses en muchos casos.

En 2014, la Comisión UE concluyó, en su estudio que llevaba por título «Simplificación y reconocimiento mutuo en el sector de la construcción bajo la Directiva Servicios» (MARKT/2014/087/E), que España cumplía sobradamente con los indicadores comunitarios de barreras a la libre circulación. Específicamente, en cuanto a la regulación de los permisos de edificación, España se situaba en segundo lugar de cumplimiento tras el Reino Unido. Sin duda, este control se refería a la formalidad normativa en cuanto a la regulación

de mecanismos de simplificación de licencia, sin entrar en un control exhaustivo de estadísticas de plazos.

En ese estudio, y siguiendo el clásico sistema de indicadores de restricción comunitarios y de la OCDE, la Comisión UE valoró el nivel de regulación europeo de licencias y otros sistemas de control de la edificación. Se tuvieron en cuenta el número de autoridades que participaba en el sistema de control, los documentos necesarios para el procedimiento de licencia regular, la existencia de procedimientos simplificados, como la comunicación de obra, la reducción de la documentación exigida en los procedimientos simplificados, el tratamiento de la obra menor eximiéndola de control, la reserva de actividad por lo que se refiere a la solicitud de licencia, el reconocimiento de documentación extranjera por la autoridad competente, el acceso electrónico, el número preceptivo de informes previos a licencia, el uso de la estandarización internacional para el reconocimiento mutuo de certificaciones, el reconocimiento del aseguramiento extranjero, las tasas y su adecuación al coste del servicio, el plazo de decisión de la autorización y el silencio administrativo positivo en caso de superación de los plazos administrativos de respuesta.

En resumen, en España ha habido un primer impulso hacia la agilización de licencias, transformando el ordenamiento jurídico en su concepción rígida de licencia formal para autorizaciones de uso del suelo y edificación con la Ley Paraguas, la Ley Ómnibus y la Ley de Economía Sostenible. Los ayuntamientos españoles comenzaron, a partir de entonces, la ardua tarea de distinguir los diferentes espacios de control administrativo.

A todo esto se añaden cuestiones jurídicas sobre si la declaración responsable puede modificar derechos de

propiedad o puede tener repercusión sobre responsabilidades civiles o penales del titular de los derechos.

Este panorama generalizado de simplificación y sus efectos de inseguridad jurídica con los mecanismos de control previo ha motivado la necesidad de una regulación precisa de los controles de inspección *ex post*.

En España, están sujetos a licencia, en función del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, que aprueba el procedimiento de disciplina urbanística, las parcelaciones, la obra nueva, la modificación de estructura, aspecto exterior o disposición interior de las edificaciones existentes y otras actuaciones. Pero, como hemos visto, esta descripción genérica de licencia ya está totalmente obsoleta teniendo en cuenta la implantación de los procedimientos simplificados.

La licencia de obras distingue entre obras mayores y obras menores. Esa distinción genérica se basa en que tenga que concurrir la presentación de proyecto o no.

La licencia se presenta con proyecto básico, que es la fase del trabajo en la que se definen las características generales de la obra con justificación de soluciones concretas. El proyecto básico es suficiente para presentar licencia, pero no para llevar a cabo la edificación.

Atendiendo a la LOE y a la jurisprudencia, sería obra mayor la construcción de nueva planta, las obras de ampliación, las de demolición y las de modificación, rehabilitación o reforma, cuando afecten a la estructura o aspecto exterior.

Las obras menores serían aquellas de escasa intervención o sencillez técnica, que no precisan proyecto, como sustitución de elementos constructivos o de instalaciones, pinturas o carpinterías.

Pero, como hemos dicho reiteradamente, el concepto de licencia está en crisis, en tanto que exige un acto

administrativo expreso y la producción de informes técnicos e informe jurídico previo a la concesión, lo que implica un retraso ineludible. Para evitar estos inconvenientes, aparece la técnica de la comunicación previa y la declaración responsable, basada en la legislación antes mencionada (artículos 21 y 69.4, Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común; artículo 84, Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local; artículo 41, Ley 2/2011, de economía sostenible; Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de licencias exprés y la correspondiente normativa autonómica).

C.- Conclusiones y análisis comparativo de la regulación de la edificación en la UE

Se han escogido, en este trabajo, tres Estados miembros de la UE significativos por su ordenamiento y por su estructura, pero, si hubiéramos hecho un análisis completo e incluso nos hubiéramos extendido a Estados terceros, las conclusiones hubiesen sido idénticas.

Intentamos, a continuación, hacer una síntesis de ese análisis comparativo.

Primera

En todos los países existe una detallada regulación de la edificación, un sistema de licencia y de permisos administrativos y una regulación técnica y de planeamiento. Esto no podría ser de otra forma teniendo en cuenta que hablamos de vivienda o hábitat común y que, por tanto, deben preservarse las exigencias imperativas comúnmente aceptadas por todos los ordenamientos, incluido el ordenamiento jurídico comunitario.

Estamos hablando de seguridad y salud, habitabilidad, eficiencia energética, patrimonio o seguridad estructural, pero también, en función de la reciente jurisprudencia del

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, hay que hablar de la preservación de una alta calidad de los servicios profesionales y, en general, de todos los agentes en el sector de la edificación.

El control de licencia puede sintetizarse como sigue. El interesado que presenta una solicitud de licencia debe hacerlo con el proyecto técnico que dé información suficiente a la autoridad de control en cuanto al cumplimiento tanto de los requerimientos técnicos, como del planeamiento en vigor. La autoridad competente se enfrenta a la responsabilidad del escrutinio de la documentación presentada y para ello cuenta con técnicos altamente cualificados pertenecientes a medios propios o bien acude a expertos o entidades especializadas.

Los procedimientos cambian en función de la envergadura de la obra y, así, el interesado, en algunos casos, puede haberse sometido de oficio a esos controles, que pueden haber sido asumidos por entidades privadas o expertos acreditados.

Los informes técnicos, sean públicos o privados, son el cuello de botella de las licencias administrativas y, además, constituyen el elemento que hace trasladar la responsabilidad desde el autor del proyecto hacia el responsable de la autoría del informe.

Puede decirse que la responsabilidad última del técnico municipal nunca desaparece. En efecto, la autoridad administrativa es responsable del control de planeamiento y, en último término, también del control de los requerimientos técnicos cuando afectan a las exigencias imperativas antes mencionadas. Esto es así en toda Europa.

En España sabemos que los Colegios profesionales contribuyen al control previo del proyecto de edificación mediante el visado colegial, control que nunca debe interpretarse como una suplantación de la autonomía

facultativa, sino una verificación de la corrección e integridad formal de la documentación presentada. En otros países, ese control formal lo acomete un «auditor de proyectos» contratado por el arquitecto o por el promotor. En unos casos, esa inspección previa del proyecto es obligatoria, como en Alemania, Rumanía o Finlandia; en otros casos, esa inspección previa es voluntaria.

Cuando, para determinado tipo de edificación, esos controles previos sobre requerimientos técnicos no son obligatorios, la declaración responsable del proyectista juega su máximo papel. Sin embargo, cuando el control de requerimientos técnicos es obligatorio, lo determinante son los informes de las diferentes autoridades competentes involucradas (bomberos, seguridad e higiene, patrimonio, etc.). Esta es una conclusión también universal para todo el continente.

En toda Europa, la licencia es reglada y, en determinadas ocasiones, preceptiva y en su práctica totalidad, es competencia de la autoridad local (alcalde o junta municipal).

Únicamente destaca como excepción el sistema del Reino Unido de «Inspectores Autorizados», que certifican el cumplimiento de requerimientos técnicos, aunque el permiso que se refiere al cumplimiento del planeamiento es, también en ese país, competencia de la autoridad pública.

Segunda

La territorialidad y jurisdicción de la autoridad competente para regular depende de la estructura del Estado, pero siempre existen criterios y directrices de ámbito estatal con fuerza normativa y con aplicabilidad directa en todo el territorio. Evidentemente, en las estructuras federales se dispone, a nivel constitucional, de las correspondientes fórmulas sobre títulos competenciales.

Tercera

En todos los países es necesario someterse a un control administrativo para edificar y en algunos países la licencia de edificación se distingue de la licencia urbanística.

Es siempre obligación del promotor, público o privado, solicitar la licencia o comunicar el comienzo de obra con las exclusiones legalmente establecidas.

La licencia puede ser solicitada por el propietario o la persona que ostente los derechos de gestión de la propiedad o por el promotor o persona que tenga entre sus atribuciones la gestión delegada de solicitud de licencia. Igual sucede en el caso de las comunicaciones de obra.

Dependiendo del ordenamiento nacional, a los autorizados a presentar la solicitud de licencia se les exige una determinada cualificación (Bélgica, Alemania) y en la mayoría de los países los proyectos deben estar firmados por técnico competente regulado por ley. Casi siempre el profesional habilitado es el arquitecto cuando se trata de edificación residencial y de usos análogos. Dependiendo de los usos, la complejidad y la localización, hay un mayor o menor elenco de reservas de actividad. También con carácter general, el proyecto de pequeña edificación puede estar exento de requerimientos competenciales.

Cuarta

Todos los países contemplan excepciones a la obligatoriedad de licencia para lo que se conoce como renovación menor, edificación adyacente, edificación temporal y otras intervenciones menores, aunque siempre quedan sometidas esas obras a una posible inspección posterior.

La definición de «edificio» y «edificación» sometida a licencia depende, por tanto, de la norma nacional, al igual que las instituciones históricas de «obra mayor» y «obra menor». Los países tienden a incluir cada vez más obras en el ámbito de la excepción de licencia (Alemania, Bélgica, Holanda y Países Nórdicos).

Quinta

El procedimiento de autorización administrativa se divide en dos categorías, dependiendo de su importancia.

La primera categoría exige la licencia formal (licencia de obra por procedimiento ordinario, con exigencia de proyecto o «*full plans*») y, la segunda, es un procedimiento menos exigente en cuanto al control del cumplimiento de requerimientos y, por tanto, en cuanto a la documentación que se exige en la solicitud.

Estos procedimientos menos exigentes son por «comunicación» de la obra a realizar y se puede extender el control previo a requerimientos imperativos de seguridad y planeamiento. Estos procedimientos se conocen en algunos países, entre ellos España, como procedimiento de comunicación con declaración responsable del técnico competente o del promotor.

Estos procedimientos simplificados se utilizan para un determinado tipo de obras. Evidentemente, en estos casos, el promotor corre un mayor riesgo, ante la posibilidad de que se manifiesten errores en los controles públicos e inspecciones *ex post*.

El sistema de declaración responsable o autocontrol ha proliferado desde comienzos de los años 90 del siglo pasado como herramienta fundamental para la agilización administrativa en su conjunto y, en especial, para acortar los tiempos frente a la licencia ordinaria de obras. Se ha

generalizado, precisamente tras su armonización comunitaria, a través de la Directiva de Servicios.

Sexta

La documentación exigida para licencia depende del procedimiento seguido y, en muchos países, existen fórmulas para facilitar y simplificar la presentación. Es lo que en algunos países se conoce como «licencias tipo».

Séptima

En España, a través de la regulación de la LOE, ya hemos incorporado a los agentes privados de control que participan en el proceso edificatorio. Hay que mencionar, entre ellos, a los organismos de control técnico del proyecto y entidades de control del trabajo del proyectista, cuya misión es comprobar que el proyecto ha reflejado los requerimientos técnicos de todo tipo. Por otra parte, hay que citar a los inspectores privados de obra, cuya misión es la de asegurar que la obra se desarrolla conforme al proyecto.

En la mayoría de los países, para muchos tipos de edificación, la autoridad competente de control (autoridad pública o inspectores y entidades acreditadas del sector privado) llevan a cabo también las correspondientes inspecciones de obra *ex post*. La importancia y la frecuencia de esas inspecciones está íntimamente ligada a la norma de distribución de responsabilidades y aseguramiento.

Con independencia de la intensidad con que se produzcan, de su procedimiento y contenido o de su autoría, de una u otra manera, en todos los países hay inspección de obra. Por ejemplo, en España, sabemos que existe la responsabilidad facultativa del director de obra y el director de ejecución de obra y, además, la función de los inspectores de la Administración. El sistema puede ser público, privado o

mixto, pero el caso es que existe con carácter universal, puesto que de nada serviría el control del proyecto si la obra no se ajusta a las prescripciones del proyecto controlado.

Más o menos en la mitad de los países la inspección es pública o, al menos, hay participación indirecta de la autoridad pública. También de una u otra manera, con carácter obligatorio o voluntario, también la inspección privada está reglada o es posible en todos los países. Todas las fórmulas de procedimientos de inspección y reparto de responsabilidades entre sector público y privado son posibles. Por ejemplo, aunque en Francia la inspección no está regulada, el seguro decenal impuesto a todos los agentes de la edificación ha conducido a convertirla en obligatoria por la vía de hecho.

Tras finalizar la obra, es una práctica común que haya inspección final. En algunos casos, las autoridades no llevan a cabo ese control final de obra cuando se sienten satisfechos con la documentación presentada relativa a esa finalización de obra, documentación en la que se incorporan las certificaciones parciales de inspección.

La licencia de ocupación o de uso o la certificación final de obra (CFO en España) o de terminación de obra («completion certificate») es una documentación administrativa que existe, de una u otra manera, en todos los países. Es obligatoria dependiendo de la tipología y el uso destinado al edificio. Puede advertirse que, para los edificios destinados a uso público, la obligación es universal.

En los casos en los que el control es privado, a través de los llamados Inspectores Autorizados, como en el Reino Unido, el certificado final de obra lo aprueba y emite esa misma autoridad privada.

Pero lo que sí parece que es una tendencia en toda Europa es el deslizamiento hacia una transmisión de responsabilidad

desde la Administración hacia el sector privado, cada vez con más implantación. Es prácticamente un sistema en declive, si no desaparecido, la versión tradicional de control e inspección en la que la regulación general, los requerimientos técnicos y de planeamiento y los controles de proyecto y obra estén en manos totalmente del poder público.

Como hemos advertido, la complejidad de los requerimientos de la edificación ha desbordado la capacidad de la Administración para asumir toda la responsabilidad de control y, poco a poco, esa responsabilidad se está deslizando desde un sistema público de control hacia un sistema compartido con diferentes tipologías de agentes privados de la edificación. Si bien es verdad que la Administración se queda siempre en un segundo plano de supervisión.

Son muchas las críticas que se han venido poniendo sobre la mesa del sistema público de control, desde la falta de medios, la sobrerregulación, los efectos negativos sobre las políticas de innovación, hasta el coste excesivo por falta de introducir la necesaria competencia en el mercado. Evidentemente, en contrapartida, estos sistemas de control únicamente públicos que, aunque minoritariamente, aún subsisten, tienen la ventaja de regular siempre en base al interés general. Al menos, en principio, esto es así.

En muchos países, el proceso se encuentra a mitad de camino, esto es, la regulación y los requerimientos técnicos o de planeamiento son competencia de la Administración y su aplicación y control se deriva a los agentes privados de proyecto y obra. Estos sistemas de control de la edificación, de corresponsabilidad público-privada, se consideran más eficientes y se supone que habrían superado esas dificultades antes mencionadas del sistema de control netamente público.

Cuanto más agentes participan en el proceso (Administración, profesional que certifica el proyecto, proyectista, colegio profesional, entidad de control...), más complicado deviene el reparto de responsabilidades y, por tanto, el esquema de aseguramiento. Al intentar regular las responsabilidades, estos sistemas pueden duplicar controles y costes y, al final, tener el efecto contrario al que se debían, que es, supuestamente, el de la eficacia y la rapidez.

Finalmente, insistimos en que el efecto más pernicioso de un sistema mixto de control público-privado es el riesgo de conflicto de intereses entre los agentes. Por un lado, pueden tener por misión el objetivo de interés general, propio de la edificación (seguridad y salud, eficiencia energética...) pero, por otro, nunca olvidan sus propios intereses comerciales.

Los intereses comerciales, propios de la iniciativa privada, llevan a las empresas del sector de control de la edificación y de certificación de entidades a elegir las obras que resultarán más lucrativas desde ese punto de vista puramente comercial, dejando en manos de la Administración el control difícil y caro.

En definitiva, se estaría cargando en el presupuesto público el soporte de los costes del control improductivo de la edificación y dejando al sector privado el control que, por su simplicidad y bajo coste, permite una rentabilidad. Estos efectos, en principio, no pueden juzgarse compatibles con un sistema legal y constitucionalmente igualitario.

Octava

En la mayoría de los países, según lo que acabamos de plantear, existe ya el sistema de control privado de la edificación. Incluso en algún país, como en Dinamarca, muy recientemente, se ha regulado que el permiso de edificación, en su conjunto, queda delegado al sector privado, eliminando

definitivamente la licencia pública tal y como hoy se conoce. Las entidades de control necesitan, en estos casos, superar altos niveles de cualificación. En efecto, las entidades y sociedades de control son responsables de su servicio y, por ello, proceden a la autorregulación.

En muchos países, el control de proyecto y la inspección privada viene impuesta por las aseguradoras para cubrir riesgos del promotor, el constructor o el profesional.

La privatización del control en el sector de la edificación está, por estos motivos, en función de la ideología del legislador y de la Administración. La autoridad pública, es decir, el legislador o el ayuntamiento, puede decidir la externalización de servicios de control, pero manteniendo su responsabilidad o pueden ir más lejos y responsabilizar a las entidades privadas de la totalidad del control efectuado. El máximo nivel de externalización de las responsabilidades públicas lo tenemos en el Reino Unido, en el que las entidades privadas pueden otorgar permisos de edificación y ser responsables del certificado final de obra a través del sistema de los Inspectores Autorizados.

Novena

Hay que advertir que la privatización del control de proyecto e inspección de obra, aunque esté generalizada, no abarca nunca el control de planeamiento. Aunque se haya contratado un control privado voluntariamente, para verificar la conformidad con la normativa urbanística, siempre habrá una revisión final del técnico municipal sobre esa cuestión y sus derivados sobre control de infraestructuras.

Las políticas públicas de vivienda en Europa cada vez tienden más a la regeneración urbana y la rehabilitación, teniendo en cuenta la saturación del suelo. Pero, en cualquier caso, tanto para nuevas promociones como para la recuperación de

viviendas, los requerimientos sobre mantenimiento del edificio y eficiencia energética son cada vez más exigentes. **El detalle y el incremento de requerimientos técnicos, que vienen, en buena parte, de las directivas comunitarias de armonización, contrastan con la significativa carencia de medios y expertos en los ayuntamientos. Como hemos advertido, es este uno de los motivos que llevan, cada vez más, a la privatización de los controles de edificación. Se trata de utilizar todo tipo de técnicas administrativas de descentralización, delegación y encomienda para afrontar los retos. En España se está generalizando la implantación autonómica del apoyo a los ayuntamientos con encomiendas de gestión a Entidades de Colaboración con la Administración (ECAS) de naturaleza jurídica privada o corporativa de Derecho público.**

Décima

La imposición de plazos preclusivos para la concesión de licencias y la técnica del silencio administrativo positivo han tenido efectos muy importantes en Europa. Uno de sus efectos ha sido trasladar el control rígido de licencia ordinaria relativo a requerimientos técnicos a una proliferación de procedimientos de consulta previa que, en muchos casos, no comportan un mínimo nivel de seguridad jurídica.

Los sistemas de comunicación previa y de declaración responsable agilizan, sin duda, la carga administrativa, pero han generalizado un procedimiento universal de consulta previa de los interesados ante la Administración, consultas que contrastan con la reducción de plazos que se pretendía y que, en parte, se estaban consiguiendo.

En muchos países, la seguridad jurídica y de procedimientos ha querido resolverse atribuyendo al arquitecto competencia y responsabilidad de presentar la solicitud de licencia.

En España, hay que recordar, que el visado colegial de habilitación profesional y de integridad y corrección formal del proyecto cumplen con mayor rigor esa función.

Undécima

La elección del buen funcionamiento del control técnico y del planeamiento es un elemento básico para alcanzar el objetivo de **alta calidad del entorno construido (*Baukultur*)**. Un objetivo ya compartido por la totalidad de los países europeos y asumido por el Consejo de Ministros de la Unión Europea como **fundamento de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos** y como elemento básico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y de la Agenda Urbana europea.

La calidad de nuestras ciudades dependerá, en última instancia, de que el procedimiento de control de la edificación funcione correctamente. En este sentido, una desregulación descontrolada entra en conflicto constante con ese objetivo, porque desregular el control es dejar en precario la calidad de la edificación y del entorno construido.

Este es el motivo por el que, incluso en los países que han optado con más entusiasmo por la desregulación, los requerimientos técnicos y los procedimientos de control nunca o raramente bajan en intensidad.

Incluso a nivel europeo, desde una perspectiva supranacional encauzada a través de las directivas comunitarias de productos de la construcción, eurocódigos y directivas de eficiencia energética de los edificios, el control técnico, entendido como estándar constructivo, no ha dejado nunca de crecer y complicarse.

En este sentido, puede decirse que una ideología pura de la desregulación total no ha calado ni podrá calar nunca por lo que se refiere al control de la edificación. Otra cosa, como

hemos visto, es el repunte de la privatización de los procedimientos de licencia.

En definitiva, un comparativo general nos advierte que la diversidad europea no se refiere a la necesidad de la regulación técnica de la edificación, su control y el control del planeamiento, sino al reparto entre el sector público y el privado de responsabilidades de ese control. El control puede estar volcado en la autoridad pública, puede existir un sistema mixto en el que la autoridad pública delega en entidades privadas o, finalmente, el promotor puede elegir, directamente, un sistema completo de control privado. Pero siempre la regulación, la estandarización, el control o certificación del proyecto y la inspección de obra existen de una u otra manera.

CONCLUSIONES GENERALES

Conviene ahora intentar concluir, pero refiriéndonos, en general, a la regulación de la actividad en el sector de la edificación.

Si este trabajo ha elegido la regulación del control de la edificación como contenido fundamental, también es verdad que las conclusiones que puedan haberse obtenido analizando los sistemas nacionales de permiso para edificar, pueden ser muy semejantes a las conclusiones generales que hubiésemos obtenido eligiendo para el análisis otros ámbitos de regulación como, por ejemplo, las cualificaciones profesionales de los agentes del sector, la normalización técnica o el seguro.

Por estos motivos, es interesante, ahora, intentar generalizar las conclusiones con independencia de la regulación a la que se está haciendo referencia.

Primera

La primera conclusión es la absoluta diversidad de la regulación europea, cualquiera que sea la cuestión que se aborde, es decir, tanto por lo que se refiere a actores de la edificación, como por lo que se refiere a proyecto, dirección e inspección de obra y permiso de edificación. Esa diversidad aumenta si hubiésemos tratado de analizar el urbanismo o, en general, el entorno construido.

Las tradiciones jurídicas y culturales y las condiciones del mercado de la construcción y la economía nacional motivan esas diferencias de regulación que, como veremos a continuación, son más formales que materiales.

Lo importante es que siempre, en todos los países y en todos los sistemas de regulación que pudiéramos examinar, pueden encontrarse elementos básicos que son comunes a todos los ordenamientos. Por ejemplo, como hemos visto en relación con los permisos de edificación, hay un elemento común, que es la



tendencia a simplificar los procedimientos de licencia ordinaria sustituyéndolos por los procedimientos de comunicación previa y declaración responsable, al mismo tiempo que se incrementa el campo de aplicación del silencio administrativo positivo. **Sin embargo, esos elementos comunes u objetivos teleológicos del legislador no evitan que, al materializarse los procedimientos concretos, comiencen a surgir diferencias de importancia, como la decisión de privatizar o externalizar los controles públicos, la normalización y la certificación privada de entidades y proyectos y los diferentes mecanismos para poner esas políticas en práctica.**

Esto mismo ocurre en cualquier otro ámbito, como, por ejemplo, si hubiésemos examinado en profundidad la formación de los profesionales del sector. En unos países, se da mayor importancia a la formación reglada y queda focalizada en la Academia, mientras que en otros se valora cada vez más la formación práctica posuniversitaria y la formación continua. En unos países se forma a profesionales generalistas y en otros se tiende a la especialización. Sin embargo, cualquiera que sea la opción para formar al profesional, siempre hay un consenso sobre los mínimos exigibles cuantitativos y cualitativos.

Podríamos poner ejemplos, como los anteriores, en todos los ámbitos de regulación del sector de la edificación y siempre obtendríamos la misma conclusión. Se discrepa en cuanto a los procedimientos, pero hay unanimidad en cuanto a los objetivos.

Segunda

El Mercado Interior europeo de servicios, en el subsector profesional y de la edificación, funciona correctamente, aunque, sin duda, algunas diferencias de regulación siguen creando barreras a la prestación transfronteriza y distorsiones anticompetitivas, aunque esas diferencias se refieran no a los objetivos fundamentales, sino a las cuestiones marginales o de procedimiento.

La armonización comunitaria ha ayudado a solventar algunos de los inconvenientes. Por ejemplo, en el sector del reconocimiento de cualificaciones profesionales, en el caso de los arquitectos, que tienen reconocimiento automático, también en cuanto a los requisitos básicos de la normativa técnica sobre eficiencia energética de los edificios, la normalización referida a materiales de construcción o la importantísima normativa europea de contratación pública.

Queda mucho por hacer en algunos ámbitos, como el del seguro o la proliferación de las ingenierías y sus atribuciones y, como hemos visto, también en cuanto a los procedimientos de autorización y control en el sector de la edificación.

Tercera

El sector de la edificación en Europa, sus empresas y sus profesionales, en su sentido más amplio, tienden a la excelencia, sea cual sea el país y el ámbito de intervención y, por tanto, puede concluirse que, cualquiera que sea el sistema de regulación elegido, su nivel tiende, igualmente, a la más alta calidad.

Así se reconoce internacionalmente y, por eso, los agentes de la edificación de origen europeo, profesionales y sociedades, son muy competitivos en terceros países.

Esto es así porque en Europa, desde los años 70 del pasado siglo, la regulación aplicada en sectores de servicios básicos, como la vivienda o el urbanismo, está condicionada por la protección del interés general.

El interés general está compuesto de conceptos comunes a todos los ordenamientos jurídicos europeos y es una institución jurídica que se ha ido concretando a lo largo de décadas por la jurisprudencia comunitaria y estatal.

Las exigencias imperativas que integran ese concepto común de interés general no solo no se han reducido, sino que se extienden en número y en profundidad. Si en un principio se hablaba solo



de seguridad y salud o de protección medioambiental, en este sector de la vivienda y el urbanismo hoy se añaden objetivos de protección del patrimonio, salud ciudadana, protección de la cultura local, bienestar, integración de colectivos desfavorecidos, cohesión social o, en general, alta calidad del entorno construido (*Baukultur*).

No es cierto que estos conceptos tengan que ser interpretados en sentido estricto, sino que, muy al contrario, en su ponderación frente a las libertades comunitarias de circulación, establecimiento y competencia, cada vez se vuelcan más los tribunales y las administraciones hacia su extensión y profundización.

Cuarta

Los estudios económicos sectoriales sobre la construcción y la edificación o por subsectores, como el de los profesionales que participan en esta actividad, distan mucho de ser estudios fiables o conclusivos. Las dificultades para su elaboración y fiabilidad parten, precisamente, de la disparidad que existe de mercados de referencia, ordenamientos jurídicos, prácticas y estructuras profesionales y situación de la economía nacional. Las imprecisiones, los errores y las lagunas de ese tipo de estudios basados en encuestas parciales invalidan la mayor parte de sus conclusiones.

Por otra parte, los indicadores de regulación que utilizan la OCDE o la Comisión UE y que intentan cuantificar los efectos sobre el mercado de una regulación y del conjunto del sistema están sometidos, al final, a consideraciones puramente subjetivas de la autoridad que los aplica.

La edificación tiene como elemento esencial el uso residencial y análogo y la regulación de este subsector tiene, por tanto, que tener en cuenta su objeto y su naturaleza esencial, que no es otra que la de ser una actividad relacionada con bienes de interés



general. Por estos motivos, porque estamos hablando de vivienda, de hábitat, de espacio público o de entorno construido, es por lo que este sector de la edificación casa muy mal con el economicismo formal y el juicio basado exclusivamente en la economía y el precio.

Incluso hablando con terminología de la ciencia económica, no está claro cómo aplicar leyes de oferta y demanda en un mercado saturado como es el europeo de la vivienda o el de servicios de arquitectura e ingeniería. Es evidente que, en términos generales, hay una clarísima inelasticidad de la demanda.

En un mercado de este tipo, introducir indiscriminadamente nuevos actores puede tener efectos perversos. En efecto, en lugar de incentivar la demanda, que es rígida y no puede moverse, corremos el peligro de impulsar una competencia a la baja no sobre el precio, sino sobre la calidad.

Si el precio ya no puede descender más por la saturación del mercado y los actores de la edificación se centran en suprimir medios y tiempo de dedicación al trabajo, estamos abocando a los profesionales y otros agentes de la edificación a bajar la calidad del producto o del servicio. No olvidemos que estamos hablando de vivienda y de hábitat, que no solo son servicios, sino también derechos. Bajar la calidad de la protección de derechos como el de la vivienda o el uso del espacio público y el entorno construido es un riesgo que no debemos permitirnos, además de ser inútil desde un punto de visto económico.

Quinta

Teniendo en cuenta el interés general, que está en la antesala en todos los subsectores de regulación de la edificación y su relación directa y objetiva con derechos fundamentales de protección constitucional, el legislador nacional ha optado siempre por una regulación de importancia cuantitativa y cualitativa esencial.



Así, en la mayoría de los países se regula y protege el título académico de los profesionales que tienen la responsabilidad principal en este sector (arquitectos, ingenieros...), también se regula el ejercicio de la actividad profesional habilitando solo a los profesionales competentes e incluso se regula la acreditación o registro de otros actores fundamentales (constructoras, entidades de control...).

En todos los países, la formación de los profesionales de la edificación está sometida a estándares estrictos, con créditos troncales que deben cubrir mínimos cuantitativos y cualitativos. En algún caso, como el de la arquitectura, esos estándares están armonizados a nivel comunitario. En todos los Estados miembros se cumple el mínimo de formación cuantitativa equivalente a cinco años a lo que se añade, en muchos casos, un periodo de práctica profesional previo al ejercicio. Finalmente, la tendencia es a implantar la formación continua obligatoria.

También se regula en todos los países el acceso al ejercicio de aquellos profesionales de la edificación con responsabilidad de proyecto o dirección de obra. En algunos países, se llama colegiación y en otros se denomina registro. Pero la realidad es que casi en la totalidad de las jurisdicciones se regula el ejercicio mediante la adscripción obligatoria a una entidad reguladora, encargada de la ordenación de la profesión y la deontología.

Sexta

El control de estándares en cuanto a sociedades mercantiles (constructoras, ingenierías, aseguradoras, laboratorios, entidades de control, empresas de materiales) es también objeto de regulación en muchos países con mayor o menor intensidad.

Los estándares internacionales y las exigencias de los reguladores han llevado a una alta calidad de los servicios prestados, con alguna excepción.



No cabe duda de que es en este sector de los agentes de la edificación en el que hay que hacer un mayor esfuerzo en defensa del interés general y de consumidores y usuarios.

En parte, la autorregulación es la solución y quien no se aplique en el cumplimiento de las exigencias de nivel europeo quedará, sin duda, fuera del mercado.

Séptima

En cuanto al permiso de edificación, estudiado con mayor precisión en este documento, no cabe duda de que, con generalidad en toda Europa, está igualmente regulado. No puede hablarse de ningún país en el que la actividad de edificación pueda desarrollarse sin control.

Remitiéndonos a las conclusiones sobre estas cuestiones precisas, más arriba resumidas, no queremos dejar de insistir en que ese control de la edificación se regula de una u otra manera, desde el sector público o derivándolo en agentes privados, pero siempre manteniendo un sistema de autorización y de inspección.

Bien sea mediante el control previo del proyecto o por la regulación intensiva de la inspección y bien se acometan los controles desde la función pública o externalizando el control por encomienda al sector privado, lo cierto es que, como hemos visto en detalle, siempre existe un control exhaustivo, como no podría ser de otra forma, teniendo en cuenta el interés general en todos sus componentes y, en particular, la seguridad y salud de las personas.

Octava

No existen países desregulados. No existe la desregulación en el sector de la edificación; más bien hay que afirmar lo contrario. Teniendo en cuenta las exigencias imperativas y el interés general propio a este ámbito de la actividad económica, la misma naturaleza de los servicios implicados en la edificación exige una regulación de suficiente intensidad.

Podemos hablar de buenas prácticas o de «mejor regulación», pero lo que es evidente es que cuando se afecta a la seguridad y salud de las personas y al bienestar de los ciudadanos en el entorno construido no puede hablarse de desregulación.

Hay dos modelos generales de regulación de este sector en Europa:

- a) Los sistemas que inciden en una regulación *ex ante*, es decir, antes del acceso a la actividad de la edificación; y
- b) Los sistemas de regulación *ex post*, que supervisan la actividad una vez emprendida.

Por lo que se refiere a los controles *ex ante*, se caracterizan por una regulación estatal que puede afectar a la protección del título profesional, al ejercicio reservado de una profesión o de una actividad, a la colegiación, a la certificación de los actores mercantiles, a la normalización y especificaciones técnicas de materiales o a los controles del proyecto técnico.

Por lo que se refiere a la regulación *ex post*, hay que mencionar el sistema de aseguramiento obligatorio de origen normativo o impuesto por el mercado, la formación continua de profesionales, la certificación periódica de entidades y la inspección de obra.

Evidentemente, de alguna manera, todos los sistemas nacionales contienen una cierta naturaleza mixta de ambos tipos de regulación.

Pero lo que es más importante, es que todos los sistemas, *ex ante*, *ex post* o mixtos, persiguen idénticos objetivos de interés general y que, entre esos objetivos, se encuentra la protección de derechos fundamentales, como la vivienda y la calidad del entorno construido.

Es cierto que la regulación difiere de un país a otro y esto es así por la pertenencia a una determinada idiosincrasia cultural o cultura de la edificación propia a cada país. Pero lo importante es que, al menos en el continente europeo, todos los modelos de

regulación de la edificación tienen una histórica tradición de excelencia.

Por estos motivos, es injusto criminalizar un modelo de regulación nacional en su conjunto. Se puede, y se debe, examinar la proporcionalidad de una determinada medida adoptada, pero no puede afirmarse que todo un modelo, en su conjunto, sea malo, del mismo modo que tampoco se puede afirmar que todo un modelo es perfecto.

El correcto funcionamiento del mercado interior y la competitividad internacional de los profesionales y agentes europeos del sector de la edificación son una prueba más de su nivel de excelencia, alcanzado por todos y cada uno de los modelos europeos de regulación, sin excepciones. Precisamente esto es lo que fundamenta la confianza legítima entre los Estados miembros para poner en marcha la técnica fundamental del mercado interior que consiste en el reconocimiento mutuo de las regulaciones existentes.

Dicho esto, también es importante advertir que esos modelos, para funcionar correctamente, deben funcionar en su conjunto, integrando todos sus mecanismos, que están, necesariamente, interrelacionados.

Por este motivo, antes de eliminar, mediante la desregulación, un determinado control que puede ser una pieza clave del engranaje, debe advertirse siempre sobre la necesidad de comprobar los efectos de esa concreta desregulación sobre el conjunto del sistema, es decir, sobre el conjunto de los controles nacionales de la edificación.

Por estos mismos motivos, tampoco es oportuno simplemente identificar una determinada regulación de un país, considerada como buena práctica, para trasladarla a otro país en sustitución de una pieza del sistema de control que se considera mala práctica. Hacer este tipo de traslados o sustituciones de controles



o sistemas sin un análisis exhaustivo y previo de sus efectos puede arruinar al conjunto del sistema de control.

Las piezas no son necesariamente intercambiables. Arruinar el sistema de control de la edificación equivale a perjudicar, en mayor o menor medida, al interés general, incluida la seguridad y salud de las personas.

Por poner un único ejemplo, derivar, de forma generalizada, el control de licencia a un sistema de comunicación previa con declaración responsable, en un país en el que, por falta de medios, no está ni puede estar generalizada la exigencia de inspección de obra, lleva a un descontrol total *ex ante* y *ex post* de la edificación, con riesgo de no cumplir con las exigencias imperativas.



CSCAE

Consejo Superior de los
Colegios de Arquitectos de España

XII JORNADAS CGPJ-CSCAE

Tarragona, 13-16 de noviembre de 2019

Módulo III

**EL MARCO LEGAL DE LA EDIFICACIÓN EN LOS
ESTADOS MIEMBROS DE LA UE**

ANEXO

**REGULACIÓN DEL ACCESO AL EJERCICIO DE LA ARQUITECTURA
EN LA UE, EL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO, SUIZA Y TURQUÍA**



CSCAE

Consejo Superior de los
Colegios de Arquitectos de España

REGULACIÓN DEL ACCESO AL EJERCICIO DE LA ARQUITECTURA EN LA UE/EEE, SUIZA Y TURQUÍA

- FORMACIÓN ACADÉMICA

26 PAÍSES 5/6 AÑOS

5 PAÍSES 4 AÑOS MÍNIMO

- PRÁCTICAS OBLIGATORIAS

5 PAÍSES 1 AÑO

18 PAÍSES 2 AÑOS O MÁS

8 PAÍSES..... SIN PRÁCTICAS

- PRUEBA FINAL

18 PAÍSES TIENEN

10 PAÍSES..... NO TIENEN



CSCAE

Consejo Superior de los
Colegios de Arquitectos de España

REGULACIÓN DEL ACCESO AL EJERCICIO DE LA ARQUITECTURA EN LA UE/EEE, SUIZA Y TURQUÍA

- COLEGIACIÓN/REGISTRO

29 PAÍSES OBLIGATORIO

4 PAÍSES VOLUNTARIO

- FORMACIÓN CONTINUA - CPD

8 PAÍSES OBLIGATORIA

20 PAÍSES RECOMENDADA