

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5434** *Sala Segunda. Sentencia 91/2013, de 22 de abril de 2013. Cuestión de inconstitucionalidad 3296-2011. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia respecto del artículo 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y colegios profesionales: nulidad del precepto legal autonómico que limita, con criterios territoriales, la designación de profesionales colegiados como tercer perito en el procedimiento de tasación pericial contradictoria.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3296-2011, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia respecto del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.1 y 18 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, así como la Xunta y el Parlamento de Galicia a través de sus representantes legales. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 7 de junio de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección de 12 de mayo de 2011 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.1 y 18 de la Constitución.

2. La cuestión trae causa del recurso de apelación formulado por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos de Pontevedra, tramitado con el núm. 4649-2009, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vigo por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de 5 de mayo de 2008 de la Consellería de Economía y Hacienda que, a su vez, desestima el recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo de 15 de febrero de 2008, de la delegación territorial de la Consellería de Economía y Hacienda en Vigo, en el que se excluyen de la lista de solicitantes en el sorteo público de colegiados para actuar como

peritos terceros en expedientes de tasación pericial contradictoria a aquellos no domiciliados en los Ayuntamientos de Gondomar, Nigrán, Bayona y Vigo.

3. Señalada fecha para la votación y fallo el órgano judicial dictó providencia de 4 de noviembre de 2010 por la que se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal a fin de que, en un plazo de diez días, alegasen lo que estimaren conveniente acerca del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en aplicación del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en relación con el art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, en cuanto el mismo pudiera ser contrario a lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales en relación con el art. 11.4 y 5 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia, y con los arts. 36, 149.1.1 y 149.1.18 CE. La parte actora expresó su parecer favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el Letrado de la Xunta de Galicia se manifestó en contra y el Ministerio Fiscal no se opuso al planteamiento de la cuestión.

4. Mediante Auto de 12 de mayo de 2011 la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.1 y 149.1.18 CE.

En primer lugar expone que es determinante la aplicación del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007 al fallo desestimatorio de la Sentencia apelada, ya que, de tratarse de un precepto reglamentario, el contenido del fallo hubiera sido distinto en aplicación del criterio sentado por esta misma Sección Segunda, que había revocado anterior y similar actuación autonómica basada en una disposición de rango reglamentario. En la fundamentación jurídica el Auto recoge lo dispuesto en el precepto legal que cuestiona destacando especialmente su apartado a) y, en particular, la referencia a «una lista de colegiados o asociados que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente».

Señala seguidamente que el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada al mismo por la Ley 7/1997 (en realidad recoge la redacción del art. 3.2 resultante de su modificación por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio), establece con carácter básico conforme a los arts. 149.1.1 y 18 CE que «es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente. Cuando una profesión se organice por Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado, sin que pueda exigirse por los Colegios en cuyo ámbito territorial no radique dicho domicilio habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los Estatutos Generales o, en su caso, los autonómicos puedan establecer la obligación de los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación de comunicar a los Colegios distintos a los de su inscripción la actuación en su ámbito territorial. Cuando los Colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios, la colegiación habilitará solamente para ejercer en el ámbito territorial que corresponda.» Al respecto considera el órgano judicial que la reformada Ley de colegios profesionales no solamente suprimió la obligación de multicolegiación para el ejercicio de las profesiones liberales, entre las que se encuentra la de aparejador o arquitecto técnico, sino que implícitamente vino a establecer que la determinación territorializada del ejercicio profesional es competencia básica estatal o que una vez establecida la demarcación mínima por la ley autonómica que corresponda, en desarrollo de esa normativa estatal, dicha demarcación no puede ser objeto de nueva segmentación por otra disposición

autonómica sectorial, ya que se estaría vaciando de contenido competencial a la legislación estatal en la materia y aún el propio ámbito de aplicación del principio de igualdad en la propia ley conforme al tenor del art. 36 y 149.1.1 CE. El Auto estima paradójico que la norma cuestionada se aparte incluso del tenor de los arts. 11.4 y 11.5 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia, que prevén que el ámbito territorial mínimo de los colegios de nueva creación será la provincia sin que pueda constituirse más de un colegio profesional de idéntica profesión dentro de un mismo ámbito territorial. Para el órgano judicial la determinación del correspondiente ejercicio de las profesiones liberales resulta ser competencia básica estatal presidida por el principio de igualdad constitucional en su ejercicio sin que, establecido su ámbito territorial provincial por la norma autonómica de desarrollo de la base estatal, pueda el mismo ser segmentado por el art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, porque incurriría en vicio de inconstitucionalidad al respecto por infracción de los arts. 36 y 149.1.1 y 149.1.18 CE.

Alude el Auto a continuación a la reforma del art. 3.2 de la Ley 2/1974, llevada a cabo por el art. 5.5 de la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de la que infiere que se refuerza el libre ejercicio de la profesión sin cortapisas con el único requisito de colegiación en un único colegio profesional. Por tanto, estima que el art. 64.4 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, además de separarse de lo dispuesto en la normativa autonómica sobre colegios profesionales, introduce cortapisas y limita el ejercicio profesional en el territorio nacional de los arquitectos técnicos y aparejadores, inclusive los colegiados en el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos de Pontevedra, que no tengan su domicilio profesional coincidente con el más restringido ámbito territorial de competencia de la delegación territorial de Vigo de la Consellería de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia. Finalmente, tras recordar el contenido de los arts. 35 y 36 LOTC el Auto concluye planteando cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 64.4 a) de la ley 16/2007 «en cuanto su validez o no resulta desde luego determinante a los efectos de ulterior fallo *ad quem* todavía pendiente de ser dictado en el presente recurso de apelación núm. 4649-09 de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia y en cuanto dicho precepto legal autonómico resulta ser eventualmente contradictorio con los arts. 36 y 149.1.1 y 18 de la Constitución», e igualmente en relación con el art. 3.2 de la Ley 2/1974 a partir de la modificación normativa establecida por el art. 5.3 y la disposición final segunda de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales.

5. Mediante providencia de 5 de julio de 2011 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite la mencionada cuestión y deferir a la Sala Segunda del Tribunal su conocimiento por aplicación del art. 10.1 c) LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Acordó además dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, al Ministerio Fiscal, a la Xunta y al Parlamento de Galicia, al objeto de poder personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, acordó comunicar la presente resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva la cuestión, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

6. Con fecha 15 de julio de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 13 de julio comunicando la decisión de la Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. Asimismo, acordó remitir la cuestión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 21 de julio de 2011 se personó el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación y formuló alegaciones interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

En primer lugar, alega el Abogado del Estado, que nos encontramos de nuevo ante una cuestión que plantea la inconstitucionalidad mediata o indirecta de un precepto legal por contradecir una norma básica estatal. En estos casos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, resulta obligado comprobar si la norma básica lo es realmente y, seguidamente, si la contradicción entre ambas normas resulta insalvable por vía interpretativa (cita, entre otras muchas, la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 17). La norma básica estatal que se supone quebrantada es el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales cuando se dictó el acto impugnado (actual art. 3.3 de la Ley). De ella sólo resulta relevante la regla de que «cuando una profesión se organice por Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno de ellos que será el del domicilio profesional único o principal para ejercer en todo el territorio del Estado». Esta regla es formalmente básica pues aparece establecida en un precepto con rango formal de Ley. La disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2000 manifiesta que el art. 39.1 «tiene el carácter de legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.13 y 18 de la Constitución». Y, desde la perspectiva de las bases del régimen jurídico de los colegios profesionales (art. 149.1.18 CE y, por todas, SSTC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 71) no cabe negar que la regla citada ha de considerarse materialmente básica en cuanto disciplina el efecto capital de la incorporación a un Colegio profesional territorial y lo dota de alcance nacional. En suma, no puede negarse el carácter básico, material y formalmente, de la norma estatal con la que se supone incompatible la autonómica.

Alcanzada esta conclusión resulta estéril indagar, según alega el Abogado del Estado, la supuesta infracción del art. 149.1.1 CE que faculta al Estado para dictar no normas básicas sino condiciones básicas. Y es que difícilmente puede ponerse en conexión el art. 149.1.1 CE con el art. 36 CE, precepto este último neutro desde el punto de vista del reparto de competencias, pues contiene en su inciso primero una simple reserva de ley (por todas, SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 1 y 386/1993, de 23 de diciembre, FJ 3), cuya especificación competencial (esto es, la determinación del legislador competente para satisfacer la reserva) debe entenderse remitida al orden constitucional y estatutario.

Una vez comprobado el carácter formal y material de norma básica del art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales (actual art. 3.3), el Abogado del Estado alega que lo que no concurre es la contradicción insalvable entre ese precepto y el art. 64.4, a) cuestionado. Para el Abogado del Estado el pasaje cuestionado del art. 64.4, a) es una pieza más del régimen de un procedimiento tributario, determina cómo debe seleccionarse el perito tercero en una tasación pericial contradictoria o, más exactamente, delimita el conjunto de profesionales de entre los que puede ser seleccionado. Nadie ha cuestionado la competencia gallega para dictar el art. 64 como norma tributaria relativa a los «tributos gestionados por la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Galicia» (art. 63.1 de la Ley gallega 16/2007). En efecto, esta potestad normativa autonómica podía apoyarse en el art. 19.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, vigente al dictarse la Ley gallega 16/2007, así como en los arts. 40.2 y 41.2 de la misma Ley estatal (ver en el mismo sentido arts. 27.1, 48.2 y 49.2 de la Ley 22/2009, de 28 de diciembre). La mencionada regla 4 a) claramente se relaciona con el art. 135.3 de la Ley general tributaria (LGT), al que, en lo que aquí interesa, desarrolla o precisa en dos aspectos: donde la Ley general tributaria dice «cada Administración tributaria competente», la ley gallega precisa lícitamente «cada Delegado territorial de la Consellería de Economía y Hacienda»; y donde en aquella Ley se lee «colegiados o asociados dispuestos a actuar como peritos terceros», el legislador gallego escribe «colegiados o asociados que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente, y que estén dispuestos a actuar como peritos terceros». Resulta notable que el auto de planteamiento no haga referencia al art. 135.3 LGT, dice el Abogado del Estado.

El sistema de lista, sorteo y orden correlativo para la elección de perito tercero que figura en los arts. 135.3 LGT y 64.4, a) de la Ley gallega 16/2007 recuerda claramente el

régimen para designar perito judicial que puede leerse en el art. 341.1 de la Ley de enjuiciamiento civil.

El art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales en la redacción pertinente enuncia simplemente el alcance nacional de la incorporación a un colegio profesional, en cuanto tal incorporación se configura como requisito legal habilitante para el ejercicio lícito de una profesión. Afecta por lo tanto a la relación de servicios entre profesional y cliente desde el punto de vista y los intereses del profesional: este puede lícitamente ejercer su profesión en todo el territorio nacional una vez incorporado al colegio de su domicilio profesional, sea cual sea el ámbito territorial de la corporación en la que se encuadra. En otras palabras, para el Abogado del Estado la colegiación otorga al profesional libertad de ejercicio en toda España desbordando los límites territoriales del colegio al que se adscribe. Con ello se vigoriza el mercado nacional de servicios profesionales, puesto que se eliminan las limitaciones territoriales al ejercicio profesional asociadas a la colegiación, aunque ciertamente los obstáculos derivados de la colegiación plural para el mercado nacional de servicios profesionales siempre fueron, por lo general, de poca entidad.

Concluye el Abogado del Estado sus alegaciones señalando que la libertad de ejercer en todo el territorio nacional que adquiere el profesional una vez colegiado no entraña que el cliente quede vinculado a que sus pautas de selección de profesionales deban ser necesariamente nacionales. La cuestión no se plantea de la misma manera cuando se trata del ejercicio de potestades públicas como ocurre con el procedimiento tributario de comprobación de valores. Si se aceptaran las premisas del Auto de planteamiento, cualquier cliente público estaría obligado a recabar listas de profesionales de todos los colegios y asociaciones de España, carga totalmente desproporcionada e incompatible con la eficacia administrativa (art. 103.1 CE). La solución del legislador gallego que aquí se cuestiona entra dentro de lo razonable y no genera resultados desproporcionados. Limitar la posibilidad de actuar como de sus actividades en el territorio de la delegación de la consejería competente lleva aparejada (i) una mayor facilidad para las relaciones entre la Administración tributaria y el profesional; (ii) una probable reducción de tiempo en los desplazamientos del profesional al bien que se trata de valorar, inmuebles en un gran número de casos (lo que puede suponer abreviar el tiempo en la redacción del informe y tal vez los costes de la actuación profesional), y (iii) la adquisición de una mayor experiencia valorativa en los profesionales actuantes para beneficio del procedimiento. Por todo ello interesa el Abogado del Estado la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

8. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 29 de julio de 2011 se personó el Letrado de la Xunta de Galicia, en virtud del mandato establecido en acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 28 de julio de 2011, y formuló alegaciones interesando la inadmisión o, en su caso, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. En primer lugar, el Letrado de la Xunta de Galicia concreta el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad que se refiere sólo a la primera frase de la letra a) del apartado 4 del art. 64. Para el Letrado de la Xunta estamos en presencia de una concreta regla para la determinación de la lista de peritos terceros a efectos de la tasación pericial contradictoria en los impuestos de sucesiones y donaciones y el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuestos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia. La regla impugnada se limita a expresar que los peritos terceros deben ser del ámbito territorial de la delegación territorial de la Consellería, esto es, que en la lista que elaboran los colegios deben incluir a los que, queriendo ser peritos terceros, tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente, ámbito territorial de la Delegación de la Consellería que, recordamos, es provincial, menos en el caso de la provincia de Pontevedra, donde hay una delegación en Vigo y otra en Pontevedra. Para el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sólo parece existir una opción constitucionalmente válida, como es que en la confección de estas listas de peritos terceros se parta de la colegiación con efectos para todo el territorio nacional. Para el Letrado de la Xunta de Galicia la opción

constitucionalmente válida para el órgano judicial, sin perjuicio de la dificultad burocrática –y competencial– de recabar listas de todos los colegios de España, y gestionarlas, entrañaría diversos efectos: en primer lugar, en ese requerimiento por parte de las delegaciones territoriales de la Xunta de Galicia a todos los del territorio estatal podría haber un problema de extraterritorialidad, en cuanto que ejercicio de competencias por los poderes públicos gallegos fuera de su territorio autonómico.

Adicionalmente, resulta evidente para el Letrado de la Xunta que el perito que desarrolla su ejercicio profesional en el ámbito del elemento a valorar es, presumiblemente, mejor conocedor de su valor real frente a uno alejado o muy alejado. Y, en tercer lugar, que ese desplazamiento del perito de cualquier parte del territorio del Estado español genera un mucho mayor coste de la pericial, en cuanto a los gastos de desplazamiento de tal perito que deben sufragarse seguramente por el contribuyente o, en su caso, por la Administración. Finalmente, llevada esa regla a su punto máximo también podría aparecer la problemática de porqué restringirlo sólo a los peritos del territorio español cuando formamos parte de la Unión Europea con libre circulación.

En segundo lugar, el Letrado de la Xunta de Galicia alega que la regulación autonómica no vulnera ni el 36, ni el 149.1.1 ni el 149.1.18 CE. El art. 36 CE establece que una ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. Esta norma exige un rango normativo determinado para regular esas cuestiones que cumple el art. 64.4 de la Ley 16/2007 del Parlamento de Galicia, porque el art. 36 CE no es un artículo atributivo de competencias ni se está refiriendo expresamente a una ley estatal. Tampoco aprecia el Letrado de la Xunta incumplimiento del art. 149.1.1 CE ni de las condiciones básicas que garantiza porque, de acuerdo con la doctrina constitucional derivada de la STC 61/1997 (FFJJ 7 y 8) esas condiciones básicas no pueden dar como resultado un vaciamiento de las competencias autonómicas sectoriales sobre materias en las que algún derecho constitucional bascule. Además, alega el Letrado de la Xunta que no cabe utilizar este título si no cuando existe una relación directa e inmediata con los derechos constitucionales en sentido estricto, puesto que otra consideración llevaría a dar al Estado un título universal porque toda materia, al final, puede llegar a ser reconducida a estos derechos. Para el Letrado de la Xunta tampoco resulta vulnerado el art. 149.1.18 CE, porque aunque la doctrina constitucional ha reconocido competencia al Estado para intervenir en la materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales regulando las bases estatales (por todas SSTC 76/1983 o 20/1998), la intervención estatal es limitada y en todo caso debe respetar los límites propios del marco atribuible a una normativa básica, esto es, la imposibilidad de que con la misma se impida a las Comunidades Autónomas dictar normativa propia que implemente políticas específicas.

En tercer lugar, el Letrado de la Xunta de Galicia alega las competencias autonómicas en materias de colegios profesionales y de gestión de determinados impuestos para aprobar un precepto como el cuestionado. La Comunidad Autónoma de Galicia posee competencias en la materia de colegios profesionales en virtud de la transferencia operada por la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, donde, concretamente en su art. 3, transfiere a la Comunidad Autónoma de Galicia las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado. Tal transferencia fue seguida del Real Decreto 1643/1996, de 5 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de colegios oficiales o profesionales.

El Letrado de la Xunta de Galicia también alega que lo que se impugna es una norma que regula un concreto trámite de la gestión de determinados impuestos y analiza en sus alegaciones que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencias para dictar un apartado como el cuestionado, en relación a ese trámite que nos ocupa de la tasación pericial contradictoria en los impuestos de sucesiones y donaciones y el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, que son impuestos cedidos por el Estado. La Ley 17/2010 de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia establece que el alcance y régimen de la cesión es el determinado en la Ley 22/2009, de

18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. La regulación del impuesto de sucesiones y donaciones, así como del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados reconocen que las Comunidades Autónomas podrán regular los aspectos de gestión y liquidación (arts. 48.2 y 49.2). Por otra parte, la regulación del precepto cuestionado no contradice la normativa básica. El art. 135 LGT sólo recoge que cada Administración tributaria, para la tasación pericial contradictoria, solicitará a los colegios el envío de la lista de colegiados dispuestos a actuar como peritos terceros. En este punto es de significar que el hecho de que la norma autonómica impugnada disponga que el perito tercero será de entre los colegiados o asociados que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el campo territorial de la delegación de la Consellería, está dentro de esas facultades de desarrollo normativo autonómico que además recogen las políticas propias.

Por último, para finalizar sus alegaciones, recuerda el Letrado de la Xunta que como bien explica la resolución al recurso de alzada (traducido): «En este caso es conveniente señalar que la administración actúa amparada en la ley de presupuestos, no existiendo contradicción entre esta y la normativa de los colegios profesionales, ya que la primera regula el procedimiento administrativo de la tasación pericial contradictoria, mientras que la segunda establece los requisitos para actuar en distintas partes del territorio, exigiendo únicamente la colegiación en un sólo colegio profesional, lo que implica la posibilidad del colegiado de actuar en todo el territorio nacional, pero no el deber de la administración de llamar a todos los colegios de cualquier Estado comunitario como señala el recurrente lo que haría impracticable la elaboración de la lista». Se trataría, por tanto, de ámbitos distintos no contradictorios.

9. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 5 de septiembre de 2011 la Mesa del Parlamento de Galicia aportó la certificación del acuerdo de personación del Parlamento de Galicia en el presente procedimiento y adjuntó las alegaciones que se resumen a continuación en oposición a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad formulada. En primer lugar, en cuanto al contenido y finalidad del art. 64.4 de la Ley de presupuestos generales de Galicia para el 2008, alega el Letrado del Parlamento de Galicia que, de acuerdo a un criterio sistemático de interpretación *sedes materiae*, el art. 64 forma parte de un conjunto de normas de carácter tributario y establece las reglas que deben seguirse en las tasaciones periciales contradictorias, regula un procedimiento de comprobación fiscal de valores incluido entre los procedimientos de gestión tributaria. Concretamente regula el procedimiento que puede tramitarse en el curso del procedimiento de gestión de los impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y de sucesiones y donaciones. Por tanto, la regla 4 a) del art. 64 contiene a su vez una serie de preceptos que, indiscutiblemente, tienen una estricta naturaleza fiscal procedimental ya que su finalidad es establecer el cauce por el que debe actuarse cuando el interesado no comparta la valoración fiscal efectuada por la Administración tributaria en relación con esos tributos y que podrá dar lugar a la designación de un perito tercero perteneciente a un colegio, asociación o corporación profesional. Esta observación es relevante puesto que la citada regla no regula una materia sustantiva como es el ejercicio profesional de los profesionales colegiados, sino un procedimiento de gestión tributaria en el que dichos profesionales pueden intervenir como peritos.

El Letrado del Parlamento de Galicia alega que el objeto de la cuestión no está bien definido porque si bien se incluye la totalidad de la regla cuarta del art. 64 de la Ley de presupuestos generales de Galicia para el año 2008, de los fundamentos de derecho del auto se deduce que sólo afecta a una parte del texto de la regla cuarta. Pero, además, se alega que tampoco el auto de planteamiento de la cuestión concreta en qué extremos vulnera la citada regla cuarta del art. 64 los arts. 36, 149.1.1 y 149.1.18 CE. No obstante, el Letrado del Parlamento de Galicia sostiene en sus alegaciones que de ningún modo existe esa supuesta vulneración. Por un lado, por lo que respecta al art. 36 CE, el Letrado del Parlamento de Galicia recuerda que el precepto contiene dos exigencias: que su regulación sea mediante ley (STC 42/1986, de 10 de abril) y que su estructura interna y

funcionamiento sean democráticos (STC 89/1989, 11 de mayo), pero que no es un título de atribución de competencias como ha señalado la doctrina constitucional (STC 20/1988, 18 de febrero, FJ 3). Haciendo precisamente uso de ese título competencial y conforme a las exigencias de la normativa comunitaria, el Estado modificó la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales que establece el marco básico en el que deben operar las Comunidades Autónomas con competencia sobre este sector normativo. Y al amparo de lo establecido en el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, por la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, se transfiere a Galicia las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, sobre corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, completada por el Real Decreto 1643/1996, de 5 de julio, por el que se traspasan funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de colegios profesionales. En ese marco normativo se dictó la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia que es de aplicación a los colegios profesionales que desarrollen su actividad exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, que se regirán, en el marco de la legislación básica estatal, por esa ley y sus normas de desarrollo, sus leyes de creación y sus estatutos y reglamentos de régimen interior (art. 1).

De lo anterior concluye el Letrado del Parlamento de Galicia que no se ha producido infracción del art. 36 de la Constitución pues tanto el Estado, dictando la normativa básica, como la Comunidad Autónoma de Galicia, dictando la normativa de desarrollo de la básica, sobre un ámbito de la realidad bien definido como son los colegios profesionales y desde los títulos competenciales correspondientes, respetaron las dos exigencias del citado artículo. Además el artículo cuestionado, por tener naturaleza netamente tributaria, regula un sector normativo indiscutiblemente diferente al de los colegios profesionales como es el procedimiento de tasación pericial contradictoria, por lo que jurídicamente es imposible que hubiese transgredido el citado art. 36 CE.

El Letrado del Parlamento de Galicia alega también que el art. 64.4 a) de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008 tampoco vulnera el art. 149.1.1 CE. De acuerdo con la doctrina constitucional, el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni menos aún que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, 22/1988, de 18 de febrero, 150/1990, de 4 de octubre). En este sentido, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales modificó la Ley de colegios profesionales mediante la aplicación de dichos títulos competenciales (disposición final segunda). En virtud de esta modificación, el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de garantizar el ejercicio de las profesiones colegiadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes y se realizarán en régimen de libre competencia. Por tanto, esa ley estatal fijó las posiciones jurídicas fundamentales de los profesionales colegiados con la finalidad de poder ejercer su profesión en libre competencia. Ahora bien, el ejercicio libre en igualdad de condiciones de una profesión como la de arquitecto técnico y aparejador no significa que a esos profesionales se les haya reconocido normativamente un derecho a actuar a su libre arbitrio en cualquier asunto para el cual están técnicamente cualificados. Es necesario que se respeten las condiciones básicas del ejercicio determinadas por la normativa estatal sin que ello implique que todos esos profesionales tengan exactamente las mismas posibilidades de intervención en cualquier parte del territorio español.

Asimismo, alega el Letrado del Parlamento de Galicia que el art. 64.4 a) de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008 no

vulnera el art. 149.1.18 de la Constitución. Conforme a la normativa básica estatal, la Comunidad Autónoma de Galicia legisló sobre los colegios profesionales que desarrollen su actividad en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma. Y conforme a la potestad normativa que la misma tiene para gestionar los tributos estatales cuyo rendimiento le fue cedido reguló el procedimiento de tasación pericial contradictoria en los términos establecidos en el art. 64.4 a) de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia. La regulación del procedimiento administrativo común viene establecida en la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, cuyo objeto precisamente es establecer y regular las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas (art. 1). El procedimiento regulado en el art. 64.4 a) de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008 en modo alguno vulnera la citada ley porque aunque regule un procedimiento administrativo, no es un procedimiento administrativo general o común sino un procedimiento tributario que establece los trámites que deben seguirse en las tasaciones periciales contradictorias en relación con la gestión de los impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el de sucesiones y donaciones.

A continuación el Letrado del Parlamento de Galicia alega sobre la potestad normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia para regular procedimientos de gestión tributaria conforme a los principios del sistema tributario español. En este sentido recuerda que en relación con los impuestos cuyo rendimiento fue cedido a la Comunidad Autónoma de Galicia ésta tiene competencias normativas con el alcance que establece la sección IV del título III de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Singularmente, Galicia tiene competencia normativa para regular los aspectos de gestión y liquidación del impuesto de sucesiones y donaciones (art. 48.2) y del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos documentados (art. 49.2). De manera que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria es una de las normas que la Comunidad Autónoma de Galicia ha de observar en lo relativo a la gestión de los tributos cedidos. El art. 135 de la misma regula las tasaciones periciales contradictorias.

Conforme a esta regulación general y haciendo uso de sus competencias normativas sobre los tributos estatales cedidos, la Comunidad Autónoma de Galicia aprobó una Ley de desarrollo de la normativa básica estatal reguladora de este aspecto que es la cuestionada en este procedimiento constitucional. La finalidad de esa ley es de carácter jurídico y práctica. La razón jurídica radica en el principio constitucional de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que constituye el principal fundamento de esa regulación como se desprende de la exposición de motivos de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2008. Por otro lado, la razonabilidad de la norma está también justificada por motivos prácticos, como puso de manifiesto la resolución del recurso de alzada que el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Pontevedra, no sólo porque resulta lógico relacionar la capacidad para el dictamen pericial sobre inmuebles con el ejercicio profesional en el mismo ámbito territorial donde se sitúa el inmueble a valorar, sino también porque el precepto impugnado regula un procedimiento de gestión tributaria, mientras que las normas sobre colegios profesionales establecen los requisitos para actuar en distintas partes del territorio, exigiendo únicamente la colegiación en un solo colegio profesional, lo que implica la posibilidad del colegiado de actuar en todo el territorio nacional, pero no obliga a la Administración a llamar a todos los colegios de cualquier Estado comunitario como había señalado el recurrente, lo que haría impracticable la elaboración de la lista de peritos.

10. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de septiembre de 2011 el Senado a través de su Presidente comunicó al Tribunal el acuerdo alcanzado respecto a la personación de la Cámara en el presente proceso constitucional y ofreció su colaboración a efectos del art. 88.1 de la LOTC.

11. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 23 de septiembre de 2011 formuló alegaciones el Fiscal General del Estado interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. En síntesis el Ministerio Fiscal alega que estamos ante un supuesto de los que han sido calificados por el Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 1; 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4; 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3; y 87/2009, de 20 de abril, FJ 2) como de inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, en cuanto que la infracción por la normativa autonómica del orden constitucional de distribución de competencias derivaría, en su caso, de su efectiva contradicción con la norma estatal básica. Para que dicha vulneración exista es necesario, de acuerdo con la doctrina constitucional citada, la concurrencia de dos circunstancias: i) que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y ii) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, toda vez que el principio de conservación de la ley habilita al Tribunal Constitucional para concluir que, de una determinada manera interpretada, la norma cuestionada no sería contraria al orden constitucional de distribución de competencias (por todas, STC 8/2010, de 27 de abril, FJ 2).

En el recurso contencioso-administrativo del que deriva la presente cuestión de inconstitucionalidad se impugna el acuerdo de la Delegación Provincial de Vigo de la Consellería de Economía y Hacienda de la Junta de Galicia de 15 de febrero de 2008, confirmado en alzada, por el que se excluyó del sorteo de peritos terceros en expedientes de tasación contradictoria a los colegiados que, de acuerdo con los datos incluidos en la lista remitida por el colegio demandante, no cumplían el requisito de tener centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en los términos municipales de Gondomar, Nigrán, Baiona y Vigo. En el momento de producirse dicha resolución se hallaba vigente el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, según modificación establecida por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios. Lo que significa que el análisis de la cuestión planteada habrá de quedar circunscrito a la posible existencia o no de contradicción entre el precepto legal cuestionado y el precepto legal que en este caso ha de operar como canon de constitucionalidad. Concretamente el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, según redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que tiene, conforme a lo establecido por la disposición final segunda de dicho Real Decreto-ley, el carácter de legislación básica del Estado dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 18 CE. El precepto citado tiene además carácter de norma básica en sentido material porque, alega el Ministerio público, que el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado la competencia para fijar los principios y reglas básicas a que ajustarán su organización y competencias las corporaciones de derecho público representativas de intereses profesionales (STC 76/1983, de 5 de agosto), así como que los colegios profesionales tienen la condición de Administraciones públicas de carácter corporativo, es decir, realizan, además de funciones representativas de intereses privados, funciones de carácter público bajo tutela de la Administración y en tal condición quedan sometidas a la competencia estatal de establecimiento de las bases del régimen jurídico correspondiente ex art. 149.1.18 CE (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7). Una vez alcanzada la conclusión de que el precepto que sirve de canon de enjuiciamiento tiene carácter básico formal y materialmente, alega el Fiscal General del Estado que la Comunidad Autónoma de Galicia en ejercicio de sus competencias aprobó la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyo artículo 2.3 tiene una redacción igual que el art. 3.2 de la Ley 2/1974, según modificación introducida por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

En consecuencia, no se aprecia ninguna contradicción entre ambas normas, la base estatal y la autonómica que la desarrolla.

El Ministerio Fiscal rechaza los argumentos de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia para cuestionar el art. 64.4, a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2008. La regla impugnada no crea ningún colegio profesional de ámbito territorial inferior a la provincia ni tampoco limita el ejercicio profesional en el territorio nacional de los arquitectos técnicos y aparejadores. Y ello es así porque el precepto cuestionado ha sido dictado no en desarrollo de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de colegios profesionales, sino en desarrollo de las competencias de dicha Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos por el Estado, por lo que en ningún momento ha pretendido modificar la normativa autonómica existente en materia de colegios profesionales ni, menos aún, contradecir la normativa básica estatal en dicha materia.

Situado el precepto cuestionado en el ámbito que le es propio, que para el Ministerio Fiscal no es otro que el tributario, se aprecia claramente que la intención del legislador autonómico es tanto la de dotar al expediente administrativo de carácter tributario de una mayor celeridad –porque, con arreglo a lo establecido en la norma cuestionada, la tasación pericial puede quedar hecha en unos pocos días–, como la de asegurar la mayor fiabilidad de la peritación –pues, con arreglo a lo establecido en dicha norma, la tasación es efectuada por profesionales que conocen mejor el mercado porque desarrollan su actividad profesional fundamentalmente en ese ámbito territorial–, como la de conseguir un ahorro de costes –evitando el incremento de éstos derivado de los desplazamientos de profesionales con ejercicio profesional habitual en lugares más remotos–, todo ello con el resultado, constitucionalmente lícito, de asegurar la mayor eficacia de la administración tributaria y de garantizar del mejor modo posible los intereses de los obligados tributarios.

12. Por providencia de 18 de abril de 2013 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso, promovido por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, tiene por objeto el art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, concretamente el inciso «que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la Delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente».

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el debate de fondo planteado en el mismo es si la norma autonómica, al introducir como requisito para ser designado perito tercero en el procedimiento de tasación pericial contradictoria, que se tenga centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente, vulnera los arts. 36 y 149.1.1 y 18 CE porque, según el Auto de planteamiento de la cuestión, el precepto cuestionado viene a establecer colegios territoriales de ámbito inferior al ámbito territorial mínimo constituido por la provincia, en contra de la norma básica estatal en materia de colegios profesionales y, además, limita el ejercicio profesional en el territorio nacional de los arquitectos técnicos y aparejadores que no tengan su domicilio profesional en el ámbito territorial de la delegación territorial de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente.

Como ha quedado expuesto detalladamente en los antecedentes todos los que han comparecido y formulado alegaciones en el presente proceso constitucional interesan la desestimación de la cuestión de constitucionalidad.

El art. 64 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, fue derogado por la disposición derogatoria única, 1 h) del Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado. En su lugar, el citado texto refundido regula el

procedimiento de la tasación pericial contradictoria en el art. 29. La redacción de ambos preceptos es muy similar, y responde a una reorganización de la estructura de la Consellería de Hacienda. En consecuencia, dado que la norma cuestionada resulta todavía aplicable en el proceso *a quo* y que de su validez depende la decisión a adoptar en éste, la modificación legislativa no afecta a la subsistencia de la presente cuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 3; y 101/2009, de 27 de abril, FJ 2).

El art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, dispone en cuanto a la designación de perito tercero:

«Si la diferencia señalada en el apartado anterior [la diferencia entre el valor comprobado por la Administración y la tasación practicada por el perito designado por el obligado tributario] es superior, habrá de designarse a un perito tercero con arreglo al siguiente procedimiento:

a) Cada delegado territorial de la Consellería de Economía y Hacienda solicitará en el mes de enero de cada año a los distintos colegios, asociaciones o corporaciones profesionales legalmente reconocidos el envío de una lista de colegiados o asociados que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente, y que estén dispuestos a actuar como peritos terceros, que se agruparán por orden alfabético en diferentes listas teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes y derechos a valorar. Elegido por sorteo público uno de cada lista, las designaciones se efectuarán por orden correlativo. Cuando no exista colegio, asociación o corporación profesional competente por la naturaleza de los bienes o derechos a valorar o profesionales dispuestos a actuar como peritos terceros, podrá solicitarse al Banco de España la designación de una sociedad de tasación inscrita en el correspondiente registro oficial. Será necesaria la aceptación expresa por el perito elegido por sorteo, en un plazo de cinco días desde la comunicación de su propuesta de designación. La Administración tributaria competente podrá establecer honorarios estandarizados para los peritos terceros que hayan de ser designados. Dicha aceptación determinará, asimismo, la aceptación de los honorarios aprobados por la Administración.»

2. El órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad plantea, en primer lugar, un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta en el que se cuestiona el art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2008, concretamente del inciso «que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente», por su supuesta contradicción con la norma básica estatal, el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, del que derivaría la vulneración de los arts. 36 y 149.1.1 y 18 CE. Para el órgano judicial que formula la cuestión de inconstitucionalidad la determinación del ejercicio de las profesiones liberales es competencia básica estatal y está presidida por el principio de igualdad constitucional sin que sea admisible, una vez establecido su ámbito territorial provincial por la norma autonómica de desarrollo de la base estatal, que el mismo pueda ser segmentado por el art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de presupuestos generales de Galicia para el año 2008, por incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por infracción de los arts. 36 y 149.1.1 y 18 CE.

En los supuestos de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales, el Tribunal tiene declarado que «el éxito de la impugnación requerirá, de un

lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero), toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias» (SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2 y 181/2012, de 15 de octubre, FJ 3, entre otras).

El art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, que el órgano judicial identifica como norma básica estatal infringida por el precepto cuestionado ha tenido diversas redacciones. Aunque en el Auto de planteamiento de la cuestión se alude a la redacción dada por Ley 7/1997, de 14 de abril, lo cierto es que en el mismo se reproduce el precepto conforme a la redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que estableció: «[e]s requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente. Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado, sin que pueda exigirse por los colegios en cuyo ámbito territorial no radique dicho domicilio habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los Estatutos Generales o, en su caso, los autonómicos puedan establecer la obligación de los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación de comunicar a los colegios distintos a los de su inscripción la actuación en su ámbito territorial. Cuando los colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios, la colegiación habilitará solamente para ejercer en el ámbito territorial que corresponda».

El precepto transcrito tiene carácter de norma básica en sentido formal y material. En sentido formal porque la disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, le atribuye el carácter de legislación básica del Estado dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 18 CE. Y en sentido material porque el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales impone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación a un colegio profesional para ejercer en todo el territorio nacional, lo que responde a las competencias estatales para dictar las bases organizativas y competenciales (ex art. 149.1.18 CE) en materia de colegios profesionales en su condición de corporaciones públicas reconocidas por la doctrina constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 71).

3. Una vez constatada la naturaleza de norma básica en sentido formal y material del art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, debemos comprobar si existe una contradicción insalvable entre la citada norma básica y el precepto impugnado.

El art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales como norma básica estatal fue desarrollado por la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia, en virtud de la competencia asumida por el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, y de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega, cuyo art. 5 transfirió competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. La Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia (Ley 11/2001 en lo que sigue) establece expresamente en el art.

2.3, primer inciso, que «es requisito para el ejercicio de las profesiones con obligación legal de colegiación estar inscrito en el colegio correspondiente». El art. 2.4, primer párrafo, de la Ley 11/2001 establece que «cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de los mismos, que será el del domicilio profesional único o principal». En cuanto a la constitución de los colegios profesionales dispone el legislador autonómico que «el ámbito territorial mínimo de los colegios de nueva creación será la provincia» (art.11.4) sin que pueda constituirse «más de un colegio profesional de idéntica profesión dentro de un mismo ámbito territorial» (art. 11.5). Es así coherente la norma básica estatal (art. 3.2 de la Ley 2/1974 de colegios profesionales) con las disposiciones autonómicas dictadas en desarrollo legislativo de la misma, como son los arts. 2, apartados 3 y 4, así como el art. 11, apartados 4 y 5 de la citada Ley 11/2001, que establecen como hemos visto no sólo el requisito de incorporación a un colegio profesional para el ejercicio de una profesión colegiada, sino también, en ejercicio de sus legítimas competencias de desarrollo legislativo, que el ámbito territorial mínimo de los colegios de nueva creación será la provincia.

Así expuesta la norma básica estatal, y su desarrollo por la normativa autonómica, no se aprecia contradicción inmediata entre dicho marco básico y el art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre que se controvierte, pues no incide directamente sobre los requisitos sustantivos de la colegiación, ni por lo tanto introduce ninguna excepción a la misma de manera directa. En efecto, en sentido estricto, el art. 64.4 a) cuestionado no establece, de forma directa, una excepción al ámbito de colegiación, pues no modifica la norma autonómica (Ley de colegios profesionales de Galicia) ni segmenta el ámbito territorial de colegiación, que sigue siendo la provincia. En concreto, y como se ha expuesto, el art. 64.4 a) se encuadra en el contexto de las normas procedimentales tributarias, estableciendo los requisitos que deben cumplir aquellos que deseen actuar como peritos terceros en las tasaciones periciales contradictorias. En suma, la norma impugnada no contiene regulación sustantiva alguna que directamente afecte a la normativa que regula el ejercicio profesional de los profesionales colegiados, sino que se integra en la regulación del de gestión tributaria en el que dichos profesionales pueden intervenir como peritos.

4. Debemos entonces abordar la segunda tacha de inconstitucionalidad, y es si este precepto, que como se ha expuesto delimita la actividad profesional de los peritos, cuya colegiación no será ya requisito suficiente para poder actuar en los procedimientos tributarios, debiendo además tener «centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente», supone una restricción contraria al art. 36 CE toda vez que, de acuerdo con el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, «cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español». Por tanto, una limitación al ejercicio, aunque sea de forma indirecta, sería contraria a la finalidad del citado precepto, de no estar justificada.

No se discute que suponga efectivamente una restricción a la actuación posible de los colegiados, algo en lo que coinciden todas las partes que han formulado alegaciones, pues la norma limita, por razón del territorio, una de las intervenciones profesionales o actividades posibles de los colegiados, cual es la de actuar como perito en los citados procedimientos de tasación pericial contradictoria. Esta restricción a la actividad profesional de los colegiados se produce con independencia de que las normas –impugnada y básica– operen en planos distintos, pues lo cierto es que la consecuencia de la norma impugnada es que los colegiados no pueden ya ejercer su labor en todo el territorio, pues una parte de su actividad, la consistente en intervenir como perito tercero en el procedimiento de tasación pericial contradictoria, se ve sujeta a un requisito que se adiciona a la exigencia de colegiación, concretamente que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente. Esto tiene, como parece evidente, consecuencias inmediatas sobre el propio ejercicio de la actividad profesional, aunque ello se lleve a

cabo de forma indirecta, limitando el haz de actuaciones o procedimientos en los que los colegiados pueden intervenir.

La cuestión entonces a dilucidar es si esta restricción, que se proyecta como hemos visto únicamente sobre un determinado procedimiento tributario (la tasación pericial contradictoria) supone una limitación a la actividad profesional de los colegiados que resulta contraria al ejercicio de la profesión de colegiado recogido en el art. 36 CE y en los términos legalmente establecidos, ya expuestos. De acuerdo con nuestra doctrina, la existencia de una restricción no determina en sí misma la inconstitucionalidad de la norma, pues para ello debemos todavía examinar si existe una justificación adecuada para la adopción de esta medida, por ejemplo porque se oriente a la atención de otros derechos, bienes e intereses constitucionalmente protegidos (como hemos afirmado respecto de la limitación de derechos fundamentales; SSTC 133/2010, de 2 de diciembre, FJ 7 y 17/2013, de 31 de enero, FJ 4), y, en caso afirmativo, si la medida guarda, además, la debida proporcionalidad entre dichos fines y la citada restricción.

Procede por tanto analizar, en primer lugar, si la medida está justificada.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, para el Abogado del Estado, la norma se incardina en los procedimientos tributarios y forma parte de la competencia de la Comunidad Autónoma. Además, aunque la limitación territorial produce como resultado una minoración de las posibilidades de actuación de los colegiados cuando actúan como peritos, la misma se justifica en el propio principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) ya que de no haberse introducido la limitación territorial, cualquier cliente público estaría obligado a recabar listas de profesionales de todos los colegios y asociaciones de España, lo que resultaría una carga desproporcionada. Por ello, la norma impugnada resultaría razonable y sus resultados no serían desproporcionados. La misma argumentación despliega el Letrado de la Xunta, para quien el requerimiento por parte de las delegaciones de la Xunta de Galicia a todos los colegios del territorio nacional podría entrañar un problema de extraterritorialidad y, además, que llegado a su punto máximo, se podría plantear no restringirlo a los peritos del territorio español sino abrirlo a todos los de la Unión Europea, lo que resultaría a su vez desproporcionado. Para el Letrado del Parlamento de Galicia la norma está justificada por motivos prácticos, porque relaciona la capacidad para el dictamen pericial sobre inmuebles con el ejercicio profesional en el mismo ámbito territorial donde se sitúa el inmueble a valorar. Finalmente, estima que las normas sobre colegiación no obligan a la Administración a llamar a todos los colegios de cualquier Estado comunitario, lo que haría impracticable la elaboración de la lista de peritos.

La justificación expuesta es insuficiente para considerar legítima la restricción a la efectividad del derecho a la colegiación que la limitación por razón del territorio supone. En primer lugar, porque el hecho de que la limitación se ciña sólo a un concreto tipo de actuación posible de los colegiados, que además se contiene en una norma de contenido tributario, no es válido como argumento a favor de la justificación de la medida, ya que las restricciones al derecho a la colegiación, o cualquier otro derecho reconocido en la Constitución, pueden ser causadas por una norma distinta a la que de forma directa regula dicho derecho. En otras palabras, no sólo se limita al derecho a la colegiación mediante una norma que, directamente, tenga como finalidad su regulación, sino que es pensable que se limite a través de normas que tienen otra finalidad, como sucedería en este caso.

En segundo lugar, también debe descartarse como argumento en favor de la justificación de la medida cuestionada en este pleito el hecho de que la norma haya sido dictada en el ejercicio de las potestades normativas en materia de tributos cedidos, competencia que tampoco ha sido cuestionada en ningún momento. Antes al contrario, como recordamos en la citada STC 161/2012, de 20 de septiembre, la normativa autonómica relativa a la comprobación de valores debe emplear los mismos criterios que el Estado (FJ 7), por lo que incluso el contraste entre la norma autonómica y el art. 135 de la Ley general tributaria (LGT), precepto que no prevé la posibilidad de establecer ninguna limitación de ámbito territorial a los peritos, enervaría esta causa de justificación.

Pero sobre todo, en tercer lugar, debe expresamente descartarse que la restricción contenida en el precepto impugnado encuentre su justificación en la mejor eficacia administrativa (art. 103 CE). En efecto, la alegación de que, de no existir la citada limitación territorial, ello supondría la carga para las Administraciones tributarias de cursar una solicitud a todos los colegios no se desprende del propio tenor del art. 64.4 a), precepto que desplaza de hecho esta supuesta carga a los propios «colegios, asociaciones o corporaciones profesionales legalmente reconocidos», que son quienes deberán enviar la lista de colegiados y asociados. El requisito de que esta lista deba incluir únicamente a aquellos colegiados o asociados «que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente» se dirige por tanto primordialmente a ellos, sin que, de contrario, pueda entenderse que la ausencia de esta limitación territorial hubiera de suponer una carga adicional para la Administración tributaria actuante. En otras palabras, tanto la norma impugnada, como la que se utiliza como término de comparación en las alegaciones (art. 135 LGT) establecen en todo caso el mandato de que, desde la correspondiente Administración tributaria, se solicite a los todos colegios, asociaciones o corporaciones profesionales legalmente reconocidos el envío de una lista de colegiados o asociados. Es decir, en todo caso debe cursarse dicha solicitud a todos los colegios. A partir de ahí, la designación de perito tendrá lugar entre quienes «estén dispuestos a actuar como peritos terceros», siendo además necesaria «la aceptación expresa por el perito elegido por sorteo, en un plazo de cinco días desde la comunicación de su propuesta de designación» y estableciendo, en fin, que sus honorarios podrán ser estandarizados. No es, en definitiva, razonable, que la falta de restricción del ámbito territorial deba resultar en una carga adicional, sino que en todo caso dicha carga recaería sobre los colegios, pues son éstos los que envían el listado de quienes estén dispuestos a actuar como peritos terceros. Y puesto que no se aprecia la carga que se pretendería aligerar con la norma, en pos del art. 103 CE, tampoco puede admitirse la citada causa de justificación a la restricción de la libertad de colegiación.

A partir de lo anterior, debemos estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada, y concluir que el precepto impugnado obstaculiza de manera injustificada el ejercicio de las profesiones colegiadas para aquellos colegiados que no tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente. En consecuencia, debemos declarar inconstitucional y nulo el inciso «que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente» del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de presupuestos generales de Galicia para el año 2008, por vulnerar el art. 36 CE.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, por tanto, declarar inconstitucional y nulo el inciso «que tengan centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus actividades en el ámbito territorial de la delegación de la Consellería de Economía y Hacienda correspondiente» del art. 64.4 a) de la Ley 16/2007, de presupuestos generales de Galicia para el año 2008.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de abril de dos mil trece.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.