

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: TERCERA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 24/09/2012

REC.ORDINARIO(c/d)

Recurso Núm.: 493/2010

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 18/09/2012

Procedencia: MINISTERIO DE HACIENDA

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Escrito por: ELC

Nota:

REAL DECRETO 1000/2010, DE 5 DE AGOSTO, SOBRE VISADO COLEGIAL OBLIGATORIO. UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA. LEY 2/1974, DE 13 DE FEBRERO, DE COLEGIOS PROFESIONALES, MODIFICADA POR 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. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS. ARTÍCULO 24.1 c) DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO. TRÁMITE DE AUDIENCIA. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. LEGITIMACIÓN ACTIVA. ARTÍCULO 19.1 a) y b) LJCA.

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 493/2010

Votación: 18/09/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de Septiembre de dos mil doce.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 1/493/2010, interpuesto por la Procuradora Doña Mercedes Pérez García, en nombre y representación de la UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA, con la asistencia de Letrado, contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto,

sobre visado colegial obligatorio. Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA interpuso ante esta Sala, con fecha 3 de noviembre de 2010 el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 1/452/2010, contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda de fecha 5 de abril de 2011, la representación procesal de la UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA recurrente, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«tenga por formulada la demanda y por devuelto el expediente administrativo y dicte en su día sentencia por la que, estimando el recurso, declare la nulidad del Real Decreto impugnado en su totalidad, por razón de los vicios esenciales en el procedimiento de su elaboración, o, en su defecto, declare:

- la nulidad de los artículos 3 a 7, por contravenir la autonomía estatutaria de los Colegios, careciendo de habilitación legal;

- la nulidad del artículo 2º, condenando a la Administración demandada a que, a los efectos de la determinación de la relación de trabajos profesionales sujetos a visado obligatorio, realice los informes y estudios necesarios para justificar objetivamente las incidencias caso por caso de dichos trabajos profesionales en la seguridad y salud de las personas y para comparar objetivamente la proporcionalidad del visado colegial con otros medios de control, abriendo trámite de audiencia de mis mandantes y demás Corporaciones Profesionales afectadas, una vez formulados esos estudios e informes;

- la nulidad de la expresión "únicamente" del inciso inicial del artículo 2º, por atentar y vulnerar las competencias de las Comunidades Autónomas y la Autonomía Municipal, constitucionalmente garantizada;

- la nulidad de los artículos 3º; 4º.1 y disposición adicional única; 4º.2 y 5, por infringir preceptos legales de rango superior;

- la nulidad de actuaciones en cuanto a la exclusión de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones, de la relación de trabajos sujetos a visado obligatorio, del artículo 2º, abriendo trámite de audiencia de mis mandantes y demás Corporaciones Profesionales afectadas, acerca de esa exclusión.

Por Otrosí solicita se acuerde el recibimiento a prueba.

Por Segundo Otrosí solicita se conceda traslado para conclusiones.».

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 12 de mayo de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

«que teniendo por presentado este escrito con su copia se sirva admitirlo, teniendo por contestada la demanda, dictándose sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda, confirmando la disposición impugnada, con condena en todos caso al actor de las costas incurridas.».

CUARTO.- Por Decreto de 13 de mayo de 2011, se resuelve fijar la cuantía del presente recurso en indeterminada.

QUINTO.- Por Auto de 18 de mayo de 2011 se acuerda recibir el proceso a prueba, pudiendo las partes proponer, durante quince días, los medios de prueba procedentes sobre los puntos de hecho propuestos en el primer otrosí del escrito de demanda, y, respecto al trámite de conclusiones en su momento se acordará.

SEXTO.- Por providencia de 27 de junio de 2011, se declara terminado y concluso el periodo de proposición y práctica de pruebas concedido; unir las practicadas a los autos, y conceder al representante procesal del demandante el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas de

los hechos por el mismo alegados y motivos jurídicos en que se apoye, evacuándose dicho trámite por la Procuradora Doña Mercedes Pérez García, por escrito presentado el 12 de julio de 2011, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«tenga por evacuado el traslado para conclusiones y dicte sentencia conforme a la súplica de la demanda.»

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de 14 de julio de 2011, se otorga a la parte recurrida (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) el plazo de diez días a fin de que presente sus conclusiones, lo que efectúa el Abogado del Estado por escrito presentado el 21 de julio de 2011, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que teniendo por presentado este escrito con su copia se sirva admitirlo, teniendo por formuladas conclusiones.»

OCTAVO.- Por providencia de fecha 21 de mayo de 2012 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 18 de septiembre de 2012, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

El presente recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA, tiene por objeto la pretensión de que se declare íntegramente la nulidad del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, y, en su defecto, la nulidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y la disposición adicional única de la referida norma reglamentaria.

Asimismo, se postula que se condene a la Administración demandada a que realice los informes y estudios necesarios para justificar objetivamente la incidencia de los trabajos profesionales en la seguridad y salud de las personas a efectos de su inclusión en la relación de trabajos profesionales sometidos a visado colegial obligatorio, y que abra trámite de audiencia a la Unión Profesional de Galicia y demás Corporaciones Profesionales afectadas para que formulen alegaciones acerca de la exclusión de las «infraestructuras comunes de telecomunicaciones» de la relación de trabajos enunciados en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto.

Para una adecuada comprensión del debate procesal, procede transcribir el contenido de las disposiciones impugnadas, por motivos de contravención de la legalidad.

El artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, bajo la rúbrica «Visados obligatorios», establece:

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

a) Proyecto de ejecución de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.

b) Certificado de final de obra de edificación, que incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.

c) Proyecto de ejecución de edificación y certificado final de obra que, en su caso, deban ser aportados en los procedimientos administrativos de legalización de obras de edificación, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.

d) Proyecto de demolición de edificaciones que no requiera el uso de explosivos, de acuerdo con lo previsto en la normativa urbanística aplicable.

e) Proyecto de voladuras especiales previsto en el artículo 151 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril.

f) Proyectos técnicos de establecimiento, traslado y modificación sustancial de una fábrica de explosivos, previstos, respectivamente, en los artículos 33, 34 y 35 del Reglamento de explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.

g) Proyectos técnicos de instalación y modificación sustancial de depósitos comerciales y de consumo de materias explosivas, previstos, respectivamente, en los artículos 155 y 156 del Reglamento de explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.

h) Proyectos de establecimiento de talleres de cartuchería y pirotécnica y de depósitos no integrados en ellos, previstos en los artículos 25, 29, 69, 70 y 71 del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería, aprobado por Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería.

i) Proyectos de aprovechamientos de recursos mineros de las secciones C) y D), previstos en los artículos 85 y 89 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.».».

El artículo 3, bajo la rúbrica «Visado de trabajos con proyectos parciales», prescribe:

«Para cumplir la obligación prevista en el artículo 2 bastará con que los trabajos profesionales recogidos en el mencionado artículo, aunque se desarrollen o completen mediante proyectos parciales y otros documentos técnicos, estén visados una sola vez y por un solo colegio profesional, que deberá ser el competente en la materia principal del trabajo de acuerdo con lo previsto en el artículo 5, sin que sea necesario el visado parcial de los documentos que formen parte de ellos.».».

El artículo 4, bajo la rúbrica «Excepciones a los casos de visado obligatorio», refiere:

«1. Cuando en aplicación de la normativa sobre contratación pública, alguno de los trabajos previstos en el artículo 2 sea objeto de informe de la oficina de supervisión de proyectos, u órgano equivalente, de la Administración Pública competente, no será necesaria la previa obtención del visado colegial. Dicho informe bastará a efectos del cumplimiento de la obligación de obtención del visado colegial.

2. Asimismo, las Administraciones Públicas contratantes podrán eximir de la obligación de visado a los trabajos objeto de un contrato del sector público que no se encuentren en el supuesto del apartado anterior, cuando a través de sus procesos de contratación, de conformidad con las normas que los regulan, realicen la comprobación de la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable.»

El artículo 5, bajo la rúbrica «Colegio profesional competente para visar los trabajos profesionales», dice:

«Para la obtención del visado colegial obligatorio de conformidad con lo previsto en el artículo 2, el profesional firmante del trabajo se dirigirá al colegio profesional competente en la materia principal del trabajo profesional, que será la que ejerza el profesional responsable del conjunto del trabajo. Cuando haya varios colegios profesionales competentes en la materia, el profesional podrá obtener el visado en cualquiera de ellos.

A estos efectos, se entiende que en los certificados finales de obra de edificación mencionados en las letras b) y c) del artículo 2, la materia principal comprende la dirección de obra y la dirección de ejecución de obra, por lo que bastará el visado de un colegio profesional competente en cualquiera de estas materias.

2. Cuando una organización colegial se estructure en colegios profesionales de ámbito inferior al nacional, el profesional firmante del trabajo cuyo visado sea obligatorio podrá obtener el visado en cualquiera de ellos. Cuando el profesional solicite el visado en un colegio distinto al de adscripción, los Colegios podrán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa previstos en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales.»

El artículo 6, bajo la rúbrica «Ejercicio de la función de visado por los colegios profesionales», advierte:

«1. La función de visar trabajos profesionales, cuando sean obligatorios, será ejercida directamente por el colegio profesional bajo su responsabilidad.

2. Cuando un trabajo profesional esté sometido a visado obligatorio, éste deberá obtenerse antes de presentarlo, en su caso, ante la Administración Pública competente. En ningún caso será posible el visado posterior a esa presentación.

3. Únicamente podrá denegarse el visado obligatorio por razón de no estar colegiado cuando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales, la colegiación sea obligatoria para la realización de ese trabajo profesional.».

El artículo 7 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, bajo la rúbrica «Libre prestación de servicios de profesionales comunitarios», estipula:

«1. Los profesionales establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea deberán visar sus trabajos profesionales, cuando presten servicios en España en régimen de libre prestación sin establecimiento, en los mismos términos que los profesionales españoles, de acuerdo con lo previsto en este real decreto.

2. Cuando la realización del trabajo profesional esté sometida a visado obligatorio, bastará, a efectos de acreditación de la identidad y habilitación del autor del trabajo que debe realizar el colegio para visar, la comunicación que el profesional haya realizado con motivo de su desplazamiento, de acuerdo con lo previsto en la normativa sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales.».

La disposición adicional única de la norma reglamentaria impugnada, bajo la rúbrica «Regla aplicable a la Administración General del Estado sobre visados no obligatorios», prescribe:

«Para los trabajos profesionales distintos de los previstos en el artículo 2 que formen parte del objeto de un contrato con la Administración General del Estado, los órganos de contratación de la misma no exigirán el visado colegial. No obstante, por Acuerdo de Consejo de Ministros podrán preverse excepciones a esta regla por

razones debidamente justificadas, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad.».

Y la disposición final primera, afirma:

«Este Real Decreto se dicta al amparo de los artículos 149.1.18ª y 149.1.13ª de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva, para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.».

La pretensión de nulidad del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, «en su totalidad» se fundamenta, sustancialmente, en la alegación de que en la elaboración de la disposición general se ha incurrido en «vicios esenciales del procedimiento», en infracción del artículo 24 de la Ley del Gobierno, y en arbitrariedad, en la medida en que se omitió la preceptiva consulta a los colegiados, se ha incumplido el requerimiento de publicación del anuncio del trámite de información pública en el periódico oficial; se han introducido modificaciones en el proyecto de norma reglamentaria que no son consecuencia de las observaciones formuladas en el trámite de audiencia - particularmente en relación con los trabajos relativos a infraestructuras comunes de telecomunicaciones-, no consta ningún documento que justifique la lista de supuestos de visado obligatorio y se ha causado indefensión a la Unión Profesional de Galicia en relación con el desarrollo del trámite de audiencia.

También se aduce, como muestra de la arbitrariedad procedimental, que el Ministerio de Economía y Hacienda no era el órgano competente habilitado para iniciar y dirigir el procedimiento de elaboración del proyecto de Real Decreto.

La pretensión de nulidad de los artículos 3 a 7 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, se basa, sustancialmente, en que la regulación del visado colegial, más allá de la determinación de la lista de visados que serán obligatorios, contraviene la autonomía estatutaria de los Colegios, pues esta materia debe ser abordada en sus Estatutos.

En este sentido, se aduce que el Gobierno se ha extralimitado en la habilitación conferida por la disposición transitoria tercera 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, para aprobar la lista de visados obligatorios.

La pretensión anulatoria del artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, se fundamenta en la omisión o inexistencia de informes que justifiquen la exclusión de numerosos trabajos profesionales de la relación de trabajos sujetos a visado, lo que da lugar a que la norma incurra en arbitrariedad, contraria al artículo 9.3 de la Constitución.

Se arguye que el Real Decreto debe declararse nulo por invadir y vulnerar las competencias de las Comunidades Autónomas y la autonomía local; y, por ello, se propugna que se declare nula la expresión «únicamente» contenida en el inciso inicial del artículo 2 del Real Decreto.

En último término, se propugna que se declare la nulidad de determinados preceptos del Real Decreto, y, concretamente, el artículo 3, por vulnerar la Ley de Ordenación de la Edificación; el artículo 4.1, y la disposición adicional única, por ser contrarios a la función legal del visado, que se deriva de la Ley de Colegios Profesionales, y los artículos 4.2 y 5 por violar el principio de reserva de Ley y el principio de jerarquía normativa.

SEGUNDO.- Sobre la falta de legitimación activa de la Unión Profesional de Galicia aducida por el Abogado del Estado.

La pretensión de que se inadmita el recurso contencioso-administrativo, deducida por el Abogado del Estado, por la carencia de legitimación de la Unión Profesional de Galicia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 19.1 a) y b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por tratarse de una mera asociación de Colegios profesionales de carácter voluntario que carece de interés legítimo por si misma, por cuanto no visa proyectos, debe ser rechazada, pues consideramos, desde la perspectiva de aplicación del principio pro actione, que no cabe negar legitimación a la Asociación recurrente para reaccionar judicialmente contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, ya que la norma reglamentaria impugnada afecta directamente a los Colegios de profesiones

tituladas universitarias de ese territorio incorporados, cuya defensa de intereses corporativos asume la mencionada entidad.

En este sentido, procede significar que el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución comporta, según reitera el Tribunal Constitucional en la sentencia 30/2004, de 4 de marzo, como contenido esencial primario el de obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, imponiendo al juez, para garantizar la concretización expansiva de este derecho fundamental, una interpretación razonable y no arbitraria de los presupuestos y cláusulas procesales que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal, o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso, de modo que la declaración de inadmisión sólo puede fundarse en la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental, adoptada en la observancia de estos fundamentos hermenéuticos constitucionales.

El derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificado por España por Instrumento de 29 de septiembre de 1979, que constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, exige que los órganos judiciales contencioso-administrativos al examinar las causas de inadmisión, respeten el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación. (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004. Caso Sáez Maeso contra España).

TERCERO.- Sobre la pretensión de nulidad deducida contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, fundamentada en que se ha incurrido en vicios esenciales en la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general.

El motivo de impugnación de carácter procedimental articulado contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, fundado en la infracción del artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que denuncia, en primer término, la omisión del trámite de consulta a los colegiados, que vendría exigido, según se aduce, por el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en la redacción introducida por el artículo 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, no puede prosperar, conforme a la doctrina expuesta en la sentencia de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2012 (RCA 452/2010), en la que sostuvimos que la adecuada exégesis del artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales no promueve que cualquier desarrollo reglamentario de la regulación del visado deba ser sometido inexcusablemente al trámite de consulta directa y personal de los colegiados de los Colegios Profesionales afectados, al deber interpretar sistemáticamente dicha disposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Colegios Profesionales, que enfatiza el carácter institucional y representativo de estas Corporaciones, y con las prescripciones contenidas en el artículo 105 de la Constitución y el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La infracción procedimental que aduce la Unión Profesional recurrente, basada en la circunstancia de que el texto del proyecto y la Memoria de Impacto normativo fueran publicados en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda y no en el Boletín Oficial del Estado, como se desprende del artículo 86.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe ser rechazada, en cuanto que consideramos que dicha omisión formal no es determinante para apreciar la vulneración de las reglas que rigen el procedimiento de elaboración de reglamentos, sometido, específicamente, a la regulación establecida en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En este sentido, como ya expusimos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 3 de junio de 2011 (RCA 433/2010), descartamos que en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, se haya infringido la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Supremo, formulada respecto del carácter esencial que reviste cumplir el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 105 a) de la Constitución, y el artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, puesto que de ningún modo se ha impedido o limitado el derecho de los Colegios Profesionales recurrentes a intervenir en el ejercicio de sus funciones en la tramitación de la referida norma reglamentaria, que han formulado las alegaciones y observaciones que han estimado oportunas, respecto de la necesidad de mantener la exigencia de que determinados trabajos profesionales, relacionados con la seguridad e integridad física de las personas, sean sometidos al control de los Colegios Profesionales con el objeto de verificar y comprobar su adecuación a la normativa aplicable en cada sector profesional.

Asimismo, debe recordarse que, en referencia a la infracción del artículo 105 a) de la Constitución, que establece que: «La ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», desarrollado en el artículo 24 de la Ley 50/1.997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, que dispone en su apartado 1.c), párrafo primero, que: "Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición", esta Sala ha declarado en la sentencia de 21 de junio de 2004 (RC 70/2000) acogiendo la doctrina expresada en las precedentes sentencias de 22 de enero de 1998, 13 de noviembre de 2000, 24 de octubre de 2001 y 23 y 26 de septiembre de 2003, que el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general "preceptivamente impuesta" y que "requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad", debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén

reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto. Por ello, debe rechazarse la pretensión de que se condene a la Administración a abrir un trámite de audiencia en favor de la Unión Profesional de Galicia, pues el derecho de participación en el trámite de información pública no es preceptivo, como hemos expuesto, respecto de entes asociativos de carácter voluntario.

También procede descartar la infracción procedimental aducida, con base en que la modificación del proyecto de Real Decreto, respecto de la exigencia de visado de los proyectos de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, no fue sometida a un segundo trámite de audiencia, pues no podemos eludir que, conforme a una reiterada jurisprudencia de esta Sala jurisdiccional expuesta en la sentencia de 9 de febrero de 2010 (RCA 186/2007), sólo en los supuestos de modificaciones esenciales, fundamentales o sustanciales del texto finalmente aprobado respecto del texto sometido a información pública, que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas, resulta preceptiva la concesión de un nuevo trámite de información pública.

Al efecto, cabe consignar que en el expediente administrativo remitido a esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, consta un Informe con la valoración de las alegaciones presentadas por los Colegios recurrentes en el trámite de información pública, que evidencia que, en ningún caso, se les ha privado de su derecho a participar en el procedimiento de elaboración del reglamento, y por otros Colegios Profesionales, que, como el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, propugnaba que se excluyeran del artículo 2.1 de la norma reglamentaria los proyectos referidos a infraestructuras comunes de telecomunicaciones, por no superar el doble test de necesidad y proporcionalidad que determina la exigencia de visado con carácter obligatorio.

CUARTO.- Sobre la pretensión anulatoria de los artículos 3 a 7 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, basada en la infracción de la autonomía estatutaria de los Colegios Profesionales y en la carencia de habilitación legal.

La pretensión anulatoria de los artículos 3 a 7 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, basada en la alegación de que el Gobierno, al abordar la regulación del visado colegial, ha vulnerado la autonomía estatutaria de los Colegios Profesionales y ha incurrido en extralimitación, respecto de lo establecido en la Ley de Colegios Profesionales, no puede ser acogida, conforme a la doctrina jurisprudencial expuesta en la sentencia de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2012 (RCA 452/2010), en cuanto que consideramos que la norma reglamentaria enjuiciada no vulnera la garantía institucional de los Colegios profesionales, pues no cabe entender que ostenten la competencia para determinar el régimen jurídico concerniente a la extensión del control de los trabajos profesionales de los colegiados al margen del designio del legislador, ni entendemos que la regulación reglamentaria del visado obligatorio controvertida desborde los límites de las habilitaciones reglamentarias establecidas en la disposición transitoria tercera 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, y en la disposición final de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

En efecto, no puede compartirse la tesis impugnatoria de la Unión Profesional basada en la alegación de que la regulación establecida en los artículos 3 a 7 del Real Decreto 1000/2010, vulnera el principio de autonomía estatutaria de los Colegios Profesionales, reconocido en el artículo 6 de la Ley de Colegios Profesionales, por no ceñirse a enumerar la relación de supuestos de visados obligatorios y extenderse a regular aspectos relativos a la reglamentación del visado colegial de competencia de los Colegios Profesionales, puesto que, conforme a la doctrina expuesta en la sentencia constitucional 386/1993, de 23 de diciembre, cabe poner de relieve que «no hay en la Constitución ningún precepto que establezca, a favor de los Colegios Profesionales, una concreta reserva material indisponible para el legislador, ni tampoco materias consustanciales a los Colegios Profesionales», de modo que el legislador posee un amplio margen de configuración normativa para regular el ejercicio de las profesiones tituladas, así como los derechos y obligaciones de los profesionales colegiados, sujetos a relaciones especiales de sujeción por razones imperiosas de interés general, que puede ser desarrollado y completado por el titular de la potestad reglamentaria, sin interferir lesivamente en la organización corporativa.

En lo que concierne a la carencia de habilitación, cabe tener en cuenta que la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que estipula que «en el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales», que completa lo dispuesto en la disposición final tercera de la referida Ley, habilita al titular de la potestad reglamentaria para establecer la regulación de la exigencia de visado colegial, así como de aquellos aspectos esenciales que resulten imprescindibles para garantizar la libertad básica de prestación de servicios por profesionales colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que requieren una reglamentación uniforme con independencia del Colegio al que pertenecen los profesionales colegiados.

En este sentido, en la sentencia de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2012, recaída en el recurso 408/2010, hemos declarado:

«[...] En lo que respecta a la extralimitación normativa, entiende la institución recurrente que la presencia de habilitaciones específicas en el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales y en la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009, que son disposiciones especiales en materia de visado colegial de trabajos profesionales, excluyen la aplicación de las habilitaciones genéricas comprendidas en las dos citadas leyes pues, de lo contrario, las habilitaciones especiales resultarían innecesarias y superfluas.

No puede admitirse semejante razonamiento, que parte de una aplicación mecánica del principio de especialidad. Efectivamente, el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales, en la redacción que le ha dado la Ley 25/2009, incluye una habilitación a la potestad reglamentaria, en los siguientes términos: "los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios: [...]". Esta habilitación se encuentra asimismo prevista, en términos más concretos, en la disposición transitoria tercera de la citada Ley

25/2009: "en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales [...]".

Por otra parte, tanto la Ley sobre Colegios Profesionales como la propia Ley 25/2009 que la modificó a la vez que a otros textos legales, incorporan típicas cláusulas habilitantes generales para su desarrollo reglamentario. Así la primera de dichas leyes contiene una disposición final en la que se indica que "por el Gobierno se dictarán las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente Ley". Y la Ley 25/2009 estipula en su disposición final tercera que "se autoriza al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, dicte las disposiciones reglamentarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley".

Pues bien, sostiene el Colegio recurrente que las dos habilitaciones mencionadas en primer lugar son, dado su carácter específico, las únicas que capacitan al Gobierno para dictar disposiciones reglamentarias sobre el visado colegial. En consecuencia, afirma, los artículos 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto impugnado, que versan sobre materias ajenas a la habilitación referida a qué trabajos profesionales habrán necesariamente de ser visados, exceden la capacidad reglamentaria del Gobierno en la materia, están dictadas *ultra vires* y, por ende, han de ser anuladas. Los referidos preceptos se refieren, respectivamente, al visado de trabajo con proyectos parciales (artículo 3), a las excepciones a los casos de visado obligatorio (artículo 4), al Colegio profesional competente para visar los trabajos profesionales (artículo 5) y al ejercicio de la función de visado por los colegios profesionales (artículo 6).

Del tenor de las cláusulas habilitantes que se han reproducido y del objeto sobre el que tratan los preceptos impugnados se comprueba con toda claridad el error en que incurren la parte recurrente. En efecto, en cuanto a las habilitaciones específicas del artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales y de la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009, tienen un ámbito material muy limitado, circunscrito a la fijación por el Gobierno de aquellos trabajos profesionales que obligatoriamente deberán ser visados por el correspondiente colegio profesional y, por ello mismo, en modo alguno constituyen una habilitación excluyente de cualquier otra en todo lo relativo al visado colegial. Más aun, del tenor de la disposición transitoria tercera de la

Ley 25/2009 se deduce que más que una habilitación se trata de un mandato legal concreto y determinado, con fijación incluso de un plazo para su cumplimentación.

Lo anterior lleva a la conclusión de que, al contrario de lo que cree la parte recurrente, es precisamente su carácter especial y delimitado a un aspecto concreto de la regulación del visado lo que determina la plena eficacia de las habilitaciones generales de la Ley de Colegios Profesionales y de la Ley 25/2009, que habilitan expresamente al Gobierno para desarrollar en general la Ley de Colegios Profesionales y, en consecuencia, para dictar los preceptos que se impugnan. La primera, para desarrollar cualquier aspecto de la Ley de Colegios Profesionales y, por tanto, lo relativo a los visados profesionales, como lo hacen dichos preceptos. La segunda, para regular lo necesario para el desarrollo y aplicación de la propia Ley 25/2009, lo que supone, dado que su contenido consiste precisamente en la modificación de otras leyes, la habilitación para desarrollar los aspectos modificados de dichas leyes, lo que comprende en el supuesto que nos interesa la materia relativa a los visados profesionales.

Tampoco puede prosperar la alegación relativa a la supuesta falta de rango legal de los artículos 3 a 6 del Real Decreto impugnado como consecuencia de la reserva de ley contenida en el artículo 36 de la Constitución. El precepto constitucional estipula que "la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas". En opinión de la parte recurrente dicha reserva debe ser entendida en un sentido estricto, de forma que toda regulación del ejercicio de las profesiones tituladas debe hacerse mediante ley y que la colaboración del reglamento sólo es posible en caso de que exista una habilitación singular específica y que resulte indispensable.

No es posible admitir semejante planteamiento. No hay razón alguna para entender dicha reserva de ley en un sentido especialmente estricto, lo que supone que si bien los aspectos básicos de la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas ha de hacerse por ley, existe un amplio campo para la colaboración reglamentaria. Nada distinto se deduce, por lo demás, de las citas que la entidad recurrente hace de la jurisprudencia constitucional y de esta Sala. Así las cosas, no se advierte ningún inconveniente constitucional basado en la reserva de ley para que, estando prevista por el legislador la

obligatoriedad del visado colegial para determinados casos, quede habilitado el Gobierno para regular tanto los supuestos concretos de visado obligatorio y aspectos colaterales o accesorios como los aspectos contemplados en los preceptos que se impugnan.».

QUINTO.- Sobre la pretensión anulatoria del artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, sustentada en la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad.

La pretensión anulatoria del artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, basada en que la norma incurre en arbitrariedad en la determinación de los supuestos de visado obligatorio, debido a la omisión o inexistencia de informes justificadores de la exclusión de numerosos trabajos profesionales de la relación de trabajos sujetos a visado, no puede ser acogida, atendiendo a los razonamientos jurídicos expuestos en las sentencias de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2012, en que, resolviendo los recursos 431/2010 y 452/2010, respondiendo a similares argumentos, dijimos:

«[...] La respuesta a las alegaciones de la demanda sobre la validez del artículo 2 del Real Decreto debe partir, necesariamente, del análisis del artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, introducido en ella por el artículo 5.13 de la Ley 25/2009. Precisaremos, de entrada, que ninguna duda se ha expresado en la demanda sobre la constitucionalidad de aquel precepto en su nueva redacción.

La reforma de los "servicios profesionales" (capítulo III del Título I de la Ley 25/2009) se concreta, de modo muy especial, en los correspondientes preceptos de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, reforma que -como también subrayaba el Consejo de Estado en su informe preceptivo sobre el proyecto de Real Decreto- "tiene una magnitud considerable, porque afecta a la totalidad de sus nueve preceptos e introduce otros tantos, además de imponer modificaciones de calado en su tradicional régimen jurídico y de funcionamiento".

A los efectos que aquí importan, ceñido nuestro enjuiciamiento al escrutinio de la legalidad del Real Decreto (esto es, a su contraste con normas de rango superior) y una vez aprobada la opción legislativa por un determinado modelo, más liberalizado, de servicios -y de colegios- profesionales, resultan irrelevantes las alegaciones sobre si algunas de las medidas adoptadas por la Ley 25/2009 venían, o no, impuestas realmente por la Directiva 2006/123/CE. Se trata, insistimos, de una decisión del Poder Legislativo que, además de no ser objeto de censura alguna desde la perspectiva de su constitucionalidad en estos recursos, entra sin duda en el marco de su libertad de configuración normativa, tanto si se adopta de modo autónomo como en virtud de una determinada interpretación de las exigencias de la Directiva comunitaria.

[...] Centrados, pues, en el artículo 13 de la Ley 2/1974, la nueva regulación legal del visado determina un cambio muy relevante, en varios órdenes conceptuales, respecto de la precedente.

A) En primer lugar, el visado se limita a los Colegios de profesiones técnicas únicamente "cuando se solicite por petición expresa de los clientes" sin que en ningún caso los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, puedan imponer la obligación de visar los trabajos profesionales. Esta es la regla general que ha de regir la interpretación del resto.

B) En segundo lugar, se habilita al Gobierno para establecer, mediante Real Decreto, cuándo puede imponer el visado colegial obligatorio, a cuyo efecto fija la Ley dos criterios: a) que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas; y b) que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.

C) En tercer lugar, se precisan las funciones del visado colegial, tanto de manera positiva (podrá tener por objeto, al menos, comprobar la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, así como la corrección e integridad formal de la documentación de dicho trabajo profesional) como de manera negativa: el visado "en ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales [...] ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional".

Por lo que a continuación diremos, esta última prohibición resulta particularmente significativa. Los colegios profesionales, al visar los proyectos o trabajos de sus colegiados, no pueden ni deben juzgar sobre la mayor o menor adecuación técnica del trabajo desarrollado por aquéllos, esto es, sobre su corrección desde el punto de vista de la *lex artis* o sobre su ajuste a las prescripciones técnicas de contenido sustantivo. Son los propios profesionales quienes responden ante los clientes y ante la sociedad en general de la corrección técnica de sus proyectos o actuaciones, sin que los eventuales errores o defectos de esta naturaleza que contengan puedan ser objeto del visado colegial.

El visado colegial se reduce, pues, conforme al artículo 13.2 de la Ley 2/1974, a meras constataciones de carácter formal y de ningún modo abarca los aspectos esencialmente técnicos o facultativos de las actuaciones a él sujetas. Al visar un determinado proyecto el Colegio profesional podrá constatar si su autor goza de habilitación al efecto y si en aquél se incluyen los documentos que le han de acompañar pero, repetimos, mediante el visado colegial no puede controlar técnicamente la corrección de sus elementos facultativos.

[...] Partiendo de estas premisas, la Sala no encuentra razones jurídicas bastantes para declarar la invalidez del artículo 2 del Real Decreto. En concreto, no consideramos que el precepto carezca de motivación, que su contenido pueda calificarse de arbitrario ni, *a fortiori*, que vulnere la Ley 2/1974 que le sirve de cobertura.

Además de reafirmar lo que esta Sala ya ha expuesto en otras ocasiones sobre la motivación propia de las disposiciones generales, no exigible en los términos prescritos para los actos singulares por el artículo 54 de la Ley 30/1992, lo cierto es que en el expediente administrativo (singularmente, en el informe de valoración incluido como documento número 34) se encuentran los motivos por los que, frente a las alegaciones de cada una de las organizaciones profesionales que propugnaban el mantenimiento del visado colegial obligatorio para la mayor parte de la actuación de sus técnicos colegiados, el Gobierno lo considera finalmente innecesario.

En el procedimiento de elaboración del nuevo Real Decreto se han tomado en consideración voces discrepantes incluso dentro de la propia

estructura gubernativa (en concreto, informes de algunos Departamentos contrarios a la restricción finalmente aprobada) o procedentes de otras Administraciones. Ello no hace sino poner de relieve que el órgano competente para adoptarla (el Consejo de Ministros) ha llegado a una decisión final tras un proceso dialéctico de propuestas y contrapropuestas que permiten discernir cuál ha sido finalmente, y por qué motivos, el criterio que ha acogido el Gobierno en su conjunto.

La motivación del Real Decreto 1000/2010 -y, en concreto, de su artículo segundo- podrá ser más o menos criticable pero basta para dar a conocer, al menos a quienes han participado en el proceso de elaboración de la norma y la han impugnado ulteriormente, las razones inspiradoras de la nueva disposición. En el preámbulo de ésta, por lo demás, se exponen de manera sucinta aquellas mismas razones, ya desde una perspectiva más general.

[...] Tampoco consideramos que el artículo 2 del Real Decreto incurra en arbitrariedad. La habilitación que el artículo 13.1 de la Ley 2/1974 confiere al Gobierno para establecer, mediante Real Decreto, el visado colegial obligatorio no implica, a nuestro juicio, que exista un correlativo deber, exigible en términos estrictamente jurídicos por vía jurisdiccional, de imponer aquél para unos u otros supuestos de entre los que existían en el momento en que se aprueba la nueva regulación (se afirma que fueron identificadas "unas 80 actividades sujetas a visado colegial"). El Gobierno podría, legítimamente, no haber incluido ninguno de ellos en la relación correspondiente y, en consecuencia, haberse limitado a regular el régimen de visados meramente voluntarios.

La habilitación está, en efecto, sujeta a un considerable grado de libertad de apreciación, de modo que los dos criterios (necesidad y proporcionalidad) que se establecen en el artículo 13.1 de la Ley 2/1974 son susceptibles, vista la diversidad y pluralidad de supuestos existentes, de una aplicación diferenciada en la que se ha de reconocer al titular de la potestad reglamentaria una elevada capacidad de decisión autónoma. El propio Real Decreto 1000/2010 no excluye, por lo demás, que el *numerus clausus* fijado en su artículo 2 pueda resultar insuficiente, a cuyo efecto obliga al Ministerio de Economía y Hacienda (Disposición final segunda) a realizar, antes de tres

años, un estudio "sobre la conveniencia de actualizar la relación de trabajos profesionales sometidos a visado obligatorio contenida en el artículo 2".

La "apreciación de la concurrencia de los criterios legales de necesidad y proporcionalidad" puede, por lo tanto, ser realizada y modificada dentro de un sistema de desarrollo reglamentario abierto, de modo que el listado inicial de trabajos profesionales sometidos a visado obligatorio, además de ser susceptible de actualización en función de cambios que afecten a la valoración de aquellos dos criterios, responde a un juicio que no admite fácilmente soluciones unívocas.

A) En lo que se refiere a la "necesidad", la clave es, ciertamente, si existe una "relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas". Pero, frente a lo que implícitamente subyace en la tesis de los recurrentes, esta relación de causalidad no debe ponerse en relación ni con la corrección material ni con la calidad técnica de los proyectos o actuaciones sujetas a visado colegial pues, por definición, el visado no puede controlar una u otra. El control extrínseco de los elementos formales ya reseñados, que es lo propio del visado, no se extiende, repetimos, a la bondad o a la corrección técnica de los elementos facultativos de los proyectos o actuaciones, y es precisamente del contenido técnico, material, de unos u otras -fruto de la solvencia profesional de su autor, que tampoco es controlable por el colegio- del que dependen en mayor grado la integridad física y la seguridad de las personas que habrán de utilizar las instalaciones correspondientes. La apelación al riesgo como fundamento del visado queda, pues, muy relativizada según el mismo marco conceptual del artículo 13.2, *in fine*, de la Ley 2/1974.

La mayor parte de los proyectos técnicos propios de la ingeniería industrial (o de la ingeniería en general) tienen, sin duda, una cierta relación con la integridad física y la seguridad de las personas: precisamente por ello, tanto si existe reserva legal de actividad como si no, se confía su confección y ejecución a personas debidamente formadas y especializadas en las respectivas materias, que asumen por sí mismos la responsabilidad correspondiente. Pero no es esta elemental relación entre los trabajos profesionales de los titulados técnicos y la seguridad de las personas la determinante, en el esquema de la "nueva" Ley 2/1974, de la obligatoriedad del visado colegial. El uso del adjetivo "directa", aplicado a la "relación de

causalidad", que introduce el artículo 13 de la Ley 2/1974 implica un plus de conexión cuya apreciación se confía al titular de la potestad reglamentaria.

B) Decidir si, además de necesario en el sentido antes expuesto, el visado resulta "el" medio de control más proporcionado implica también un juicio que difícilmente tendrá respuestas únicas incontrovertidas, desde la perspectiva estrictamente jurisdiccional. El preámbulo del Real Decreto 1000/2010 se refiere, en este punto, a "la situación actual de los medios de control, muy superiores a los existentes en 1931, momento en el que se instituyó el visado colegial", citando al efecto una relación de aquéllos muy diversificada.

De nuevo, atendida la función limitada del control colegial que se atribuye al visado por el artículo 13.2 de la Ley 2/1974, la apreciación de la proporcionalidad que ha tenido como resultado la exclusión del visado colegial obligatorio para los proyectos y actuaciones profesionales distintos de los comprendidos en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010 podrá ser más o menos criticable o adecuada, pero, a juicio de la Sala, no se revela arbitraria.

Existen, en efecto, medios o procedimientos menos onerosos que la sujeción obligada a visado colegial que también permiten verificar la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo o la corrección e integridad formal de los documentos en que aquél se plasma. Por no citar sino algunos de dichos medios, la función de control documental podría llevarse a cabo tanto por las administraciones ante las que se presenten los proyectos como por las entidades que realicen labores de certificación y control. Y en cuanto a los datos personales, bastaría con acudir a la publicidad de los registros actualizados de profesionales colegiados, a la que obliga el "nuevo" artículo 10 de la Ley 2/1974, registros que han de estar permanentemente actualizados y en los que constan, entre otras menciones, los títulos oficiales de aquéllos y su situación de habilitación profesional. ».

SEXTO.- Sobre la pretensión anulatoria de disposiciones del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, por vulnerar las competencias de las Comunidades Autónomas y el principio de autonomía local.

La pretensión anulatoria del artículo 2 y de la disposición final primera del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, sustentada en la alegación de que invade y vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de regulación de actividades clasificadas, policía de espectáculos, medio ambiente, montes, incendios forestales, prevención de incendios, minas, explotaciones agrarias, aeropuertos, urbanismo, industrias, no puede prosperar, en cuanto que consideramos que la norma reglamentaria enjuiciada está amparada, desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, por lo dispuesto en los apartados 13ª y 18ª del artículo 149.1 de la Constitución, que establecen, respectivamente, la competencia exclusiva del Estado para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que incluye las bases del régimen jurídico de los Colegios Profesionales, en razón del objeto regulatorio prevalente referido a la ordenación básica del ejercicio de la actividad de profesionales técnicos titulados, en relación con el libre acceso a la prestación de servicios profesionales y con la regulación del ejercicio por los Colegios Profesionales de la función pública de expedición de visados.

En efecto, cabe declarar la competencia del Estado para dictar el Real Decreto impugnado, pues, conforme a una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, que se expone en las sentencias 113/1997, de 16 de julio, y 18/2011, de 3 de marzo, la competencia de dirección y coordinación de la planificación general de la actividad económica general, a que alude el artículo 149.1.13ª de la Constitución, comporta dar cobertura a aquellas normas estatales que fijen las directrices y criterios globales de ordenación de sectores económicos y actividades profesionales concretos, así como las medidas generales o singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos de regulación del sector y objetivos vinculados con la política general, que sean coherentes con la salvaguarda del principio de unidad de mercado, entre los que cabe incluir la regulación básica de la actividad económica desarrollada por profesionales liberales, que facilite su desarrollo homogéneo en todo el territorio nacional.

Así mismo, la competencia del Estado referida a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, según se desprende de la doctrina del

Tribunal Constitucional expuesta en las sentencias 132/2989, de 18 de julio, 386/1993, de 23 de diciembre, 380/1994, de 15 de diciembre, y 76/2003, de 23 de abril, legitima su intervención en el establecimiento de la regulación básica unitaria del marco de potestades públicas que ejerzan los Colegios Profesionales respecto del control de carácter administrativo de los trabajos profesionales de sus colegiados, vinculada con la libertad de ejercicio profesional que garantiza el artículo 35 de la Constitución, y con el régimen jurídico de los Colegios Profesionales y la ordenación de las profesiones tituladas, a que se refiere el artículo 36 de la Norma Fundamental, que no incida en aquellos aspectos relacionados con la organización interna y el funcionamiento de los Colegios Profesionales y con el régimen de colegiación.

La pretensión de que se declare, singularmente, la nulidad de la expresión «únicamente» del inciso inicial del artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, por vulnerar la competencia de las Comunidades Autónomas, no puede prosperar, puesto que consideramos que la norma reglamentaria enjuiciada, que tiene carácter básico, pretende establecer un régimen homogéneo y unitario de todos los supuestos en que es obligatorio la obtención del visado colegial, respecto de determinados trabajos profesionales, por afectar a la integridad física y seguridad de las personas, sin alterar las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materias relativas a la regulación de sectores económicos como el turismo, el urbanismo y la industria, habiendo sido considerada dicha disposición, como aduce el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, como una «norma de mínimos», que no condiciona las funciones de control y supervisión sobre el cumplimiento por profesionales de la normativa aplicable en materia de proyectos técnicos, para la salvaguarda de la seguridad o la protección de los derechos de los consumidores.

Igualmente, cabe referir que tampoco procede la declaración de nulidad de la expresión «únicamente», contenida en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, por vulnerar el principio de autonomía local, consagrado en el artículo 140 de la Constitución, pues consideramos que la disposición reglamentaria no impide a los Ayuntamientos ejercer sus competencias normativas y ejecutivas para someter a control, en el marco de respeto a la legalidad, a las actividades profesionales que se desarrollan en su ámbito territorial, en orden a garantizar la regularidad

y concreción técnica de los proyectos profesionales presentados, sometidos a la reglamentación municipal.

SÉPTIMO.- Sobre la pretensión anulatoria del artículo 3 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, fundada en la vulneración de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

La pretensión anulatoria del artículo 3 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, que establece el alcance del visado obligatorio en el supuesto de trabajos profesionales con proyectos parciales, fundamentado en la infracción de los artículos 4 y 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, no puede ser acogida, en cuanto que consideramos que no existe contravención o incompatibilidad de la norma reglamentaria impugnada con dichas disposiciones legales, que, respectivamente, se limitan a establecer la necesaria coordinación de los proyectos de edificación cuando se desarrollen o completen mediante trabajos parciales y determinar la obligación del proyectista de obtener los visados que, en su caso, fueren preceptivos.

En efecto, la prescripción reglamentaria impugnada, en relación con el visado de trabajos con proyectos parciales, que estipula con carácter general que «estén visados una sola vez y por un solo Colegio profesional, que deberá ser el competente en la materia principal del trabajo», no resulta contraria a las disposiciones invocadas de la Ley de Ordenación de la Edificación, que tratan de regular el régimen jurídico del proyecto de edificación tanto cuando se plasme en un solo documento o se desarrolle en varios documentos técnicos sobre instalaciones o tecnologías específicas del edificio o las obras contempladas, pero no especifica cuáles son los visados colegiales preceptivos u obligatorios.

OCTAVO.- Sobre la pretensión anulatoria del artículo 4.1 y de la disposición adicional única del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, basada en la vulneración de la Ley de Colegios Profesionales.

La pretensión anulatoria del artículo 4.1 y de la disposición adicional única del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sustentada en la infracción de los artículos 5, 9 y 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en cuanto se excluyen de la exigencia de obtención de visado colegial obligatorio los trabajos profesionales que formen parte del objeto de un contrato con la Administración General del Estado, al estipular que basta el Informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos de la Administración Pública competente, no puede prosperar, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, pues entendemos que el referido Informe permite comprobar tanto la idoneidad y habilitación profesional del autor del trabajo como la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa de carácter legal o reglamentaria aplicable al proyecto de que se trate.

Por ello, no apreciamos que el contenido del artículo 4 y de la disposición adicional única del Real Decreto 1000/2010, sean contrarios a la doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la invocada sentencia de 25 de septiembre de 1997 (RA 9351/1991), cuyo pronunciamiento se sustentaba en la aplicación del artículo 2.1 de la Ley 3/1987, de 8 de octubre, Reguladora de la Disciplina Urbanística del Principado de Asturias, que prescribe expresamente que «el proyecto técnico con base al cual se solicita la licencia, deberá disponer del correspondiente visado colegial», que determinaba en aquel supuesto, ante el tenor inequívoco de la prescripción legal analizada, que no pudiera sostenerse la innecesariedad del visado para los proyectos referidos a obras del Estado, Organismos Autónomos y Entidades Locales.

NOVENO.- Sobre la pretensión anulatoria del artículo 4.2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, sustentada en la vulneración de la Ley de Colegios Profesionales.

La pretensión anulatoria del artículo 4.2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, basada en la argumentación de que esta disposición reglamentaria, que estipula la facultad de las Administraciones Públicas de eximir de la obligación de visado a los trabajos profesionales objeto de un contrato del sector público en determinados casos, vulnera el principio de

reserva de Ley y el principio de jerarquía normativa, en relación con lo dispuesto en los artículos 103 y 149.1.18ª de la Constitución, y el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no puede ser acogida, en cuanto que no se justifica, ni de forma indiciaria, en que medida no tiene cobertura legal la prescindencia de la intervención del Colegio Profesional, respecto de trabajos profesionales desarrollados en el ámbito de la contratación pública.

DÉCIMO.- Sobre la pretensión anulatoria del artículo 5 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, basada en la vulneración de la Ley de Colegios Profesionales.

La pretensión impugnatoria del artículo 5 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, basada en que la determinación reglamentaria del Colegio Profesional competente para visar los trabajos profesionales es contraria a lo dispuesto en los artículos 5 y 13 de la Ley de Colegios Profesionales, en cuanto supone una contravención de los principios de especialidad y territorialidad que rigen estas Corporaciones de Derecho Público, no puede prosperar, pues la crítica sustentada en los criterios economicistas que informan la disposición reglamentaria, que pretende establecer «un mercado de visados», no permite afirmar que el Gobierno haya menoscabado el carácter del visado colegial como instrumento de control de naturaleza administrativa que, ejercido legalmente por los Colegios Profesionales, responde a intereses públicos, imponiendo un régimen de competencia entre los Colegios Profesionales que sea contrario a lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En último término, cabe rechazar la pretensión de que se declare la nulidad de actuaciones en cuanto a la exclusión de infraestructuras comunes de telecomunicaciones de la relación de trabajos sujetos a visado obligatorio, abriendo trámite de audiencia a la Unión Profesional de Galicia y demás Corporaciones profesionales, puesto que, como hemos expuesto, no hemos apreciado en la tramitación del proyecto de norma reglamentaria vicios esenciales de procedimiento que determina su anulación.

En consecuencia con lo razonado, al rechazarse íntegramente los motivos de impugnación articulados, procede desestimar las pretensiones deducidas del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, por ser conforme a Derecho.

UNDÉCIMO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la UNIÓN PROFESIONAL DE GALICIA contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, por ser conforme a Derecho.

Segundo.- No procede hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgado lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Pedro José Yagüe Gil.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.-

Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- María Isabel Perelló Doménech.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.

NIG:28079 13 3 2010 0011126
NUMERO ORIGEN: 0001000 /2010
ORGANO ORIGEN: MINISTERIO DE HACIENDA de MADRID
Núm.Secretaría: 500/10-J

DEMANDANTE: UNION PROFESIONAL DE GALICIA
REPRESENTACION: Procuradora D^a MARIA MERCEDES PEREZ GARCIA

DEMANDADO: ADMINISTRACION DEL ESTADO
REPRESENTACION: ABOGADO DEL ESTADO

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION 3^a**

SECRETARIA: ILMA. SRA. D^a AURELIA LORENTE LAMARCA

RECURSO NUM: 1/493/10

DILIGENCIA.- En Madrid, a veinticinco de Septiembre de dos mil doce. Seguidamente se procede a notificar a las partes, por los medios telemáticos (servicio Lexnet) la resolución que antecede, haciéndoles saber que contra la misma NO CABE recurso ordinario alguno. Doy fe.