



Roj: **STS 312/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:312**

Id Cendoj: **28079130032013100021**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **22/01/2013**

Nº de Recurso: **461/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **EDUARDO ESPIN TEMPLADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Enero de dos mil trece.

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 ordinario número 1/461/2.010, interpuesto por el COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES, representado por la Procuradora D^a M^a del Carmen Giménez Cardona, contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Es parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En fecha 25 de octubre de 2.010 la representación procesal del demandante ha interpuesto recurso contencioso- administrativo ordinario contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, el cual había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 6 de agosto de 2.010, teniéndose por interpuesto el recurso por diligencia de ordenación de fecha 1 de octubre de 2.010.

SEGUNDO .- Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha verificado mediante escrito, al que acompaña documentación. En dicho escrito, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado, condenando a la Administración a llevar a cabo los estudios necesarios para justificar objetivamente la incidencia caso por caso de los trabajos profesionales en la seguridad y salud de las personas y para comparar objetivamente la proporcionalidad del visado colegial con otros medios de control. Alternativamente y para el caso de no apreciarse la nulidad radical, que se declare la nulidad de los siguientes puntos del articulado: el término "únicamente" a que se refiere el primer párrafo del artículo 2 y la expresión "con carácter exclusivo y excluyente" del preámbulo, por vulnerar las competencias de las comunidades Autónomas; el listado de supuestos de visado obligatorio recogido en el artículo 2, en cuanto a las omisiones, es decir, en cuanto que no contempla supuestos que debían estar incluidos, condenando a la Administración como se señala en el suplico principal; los artículos 3 a 7 por carecer de habilitación legal para su regulación; los artículos 3, 4.1 y disposición adicional única, y artículos 4.2 y 5 por infringir preceptos legales de rango superior. Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que la cuantía del recurso debe entenderse como indeterminada y que no interesa su recibimiento a prueba, salvo que por la Administración demandada se formule una específica oposición a los hechos recogidos en la demanda, y solicita que se acuerde la celebración de vista pública y, en su defecto, la realización del trámite de conclusiones por escrito.

TERCERO .- De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, presentando el Sr. Abogado del Estado escrito contestándola en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se declare la desestimación del recurso e imponga las costas al recurrente. Mediante



otrosí manifiesta que no considera necesaria la celebración de vista pública, solicitando que se acuerde la formulación de conclusiones por escrito.

CUARTA .- En decreto del Secretario judicial de 30 de marzo de 2.011 se ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada.

QUINTO .- La parte actora, a la vista de la contestación a la demanda, ha presentado un escrito aportando documentos. Seguidamente, por diligencia de ordenación de 6 de abril de 2.011, se ha concedido a las partes plazo por el orden establecido en la Ley jurisdiccional para formular conclusiones, que han evacuado, declarándose a continuación concluidas las actuaciones por resolución de 25 de mayo de 2.011.

SEXTO .- Por providencia de fecha 10 de octubre de 2.012 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 8 de enero de 2.013, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Objeto y planteamiento del recurso.

El Colegio de Ingenieros de Montes impugna el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, del que solicita la nulidad de los preceptos indicados en los antecedentes. El recurso se funda en diversas alegaciones, tanto procedimentales como sustantivas, que enumeramos a continuación de forma sucinta. Entre las objeciones procedimentales se incluyen las siguientes: la ausencia de estudios legalmente obligatorios, con infracción de los artículos 24 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales (Ley 2/1974, de 13 de febrero) y 9.3 de la Constitución (fundamento primero); la incompetencia del Ministerio de Economía y Hacienda para iniciar el procedimiento de elaboración de la disposición impugnada, vulnerando lo dispuesto en el artículo 24.a) de la citada Ley del Gobierno (fundamento segundo); la defectuosa convocatoria del trámite de información pública y la ausencia de consulta a los colegiados, con infracción de lo dispuesto en el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno y el 13.3 de la Ley de Colegios Profesionales (fundamento tercero).

Entre los alegatos de carácter material están los siguientes: invasión de competencias de las Comunidades Autónomas (fundamento cuarto); extralimitación de la delegación legislativa otorgada 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 (fundamento quinto); y otras diversas ilegalidades como la vulneración del artículo 4 de la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999, de 5 de noviembre), el desconocimiento de la función pública del visado y la infracción de su regulación, tal como se recoge en la Ley de Colegios Profesionales en sus artículos 4.2 y 5 (fundamento sexto).

Esta Sala se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones sobre recursos dirigidos contra el mismo Real Decreto 1000/2010 que se impugna en el presente procedimiento, habiendo examinado la mayor parte de las alegaciones que se exponen en el mismo. Por ello nos referiremos en lo que sea pertinente a las Sentencias dictadas con anterioridad en las que se da respuesta a tales alegaciones.

SEGUNDO .- Sobre el procedimiento de elaboración del Real Decreto 1000/2010.

Tal como se ha indicado, la entidad recurrente aduce que se han producido diversas infracciones procedimentales que deberían determinar la anulación de la disposición impugnada.

En primer lugar y por razones de lógica material debemos examinar la alegación relativa a la supuesta incompetencia del Ministerio de Economía y Hacienda para iniciar el procedimiento de elaboración del Real Decreto impugnado. Afirma el Colegio actor que se trata de un reglamento de desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales, dictado como consecuencia de la modificación de ésta Ley efectuada por el artículo 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que se ampara en el artículo 149.1.18 de la Constitución con fundamento en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En consecuencia sostiene, el Ministerio de Economía y Hacienda era incompetente para elaborar el proyecto de Real Decreto, infringiéndose así lo estipulado por el artículo 24.a) de la Ley del Gobierno.

El alegato no puede prosperar. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, tiene un propósito común en todas las modificaciones que efectúa en diversas leyes. Así, la disposición final segunda establece que la Ley sirve para la incorporación parcial al ordenamiento español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2.006, relativa a los servicios del mercado interior, lo que otorga una unidad de propósito al conjunto de reformas legales que no es sino facilitar el ejercicio de una serie de actividades económicas. Así pues, la finalidad de incorporación de la citada Directiva y el consiguiente



afán liberalizador que inspira todo su contenido hace que no se le pueda discutir al Ministerio de Economía y Hacienda la competencia para tramitar los diversos reglamentos que desarrollan tales reformas legales, con independencia de los Ministerios a los que corresponda el desarrollo general u ordinario de las leyes modificadas; de esa manera el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria, asegura que el conjunto de reformas legales responde a la finalidad económica de la Ley 25/2009.

No obsta a lo anterior la circunstancia puesta de relieve por la entidad actora de que la disposición final primera de la Ley 25/2009, que enumera todos los títulos competenciales que amparan sus diversos preceptos, se limite a mencionar los apartados 18 (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) y 30 (condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales) del artículo 149.1 de la norma constitucional a la hora de justificar la competencia para proceder a la reforma de la Ley de Colegios Profesionales mediante su artículo 5. Tal invocación de títulos competenciales se debe, sin duda, a que los mismos son los que amparan la mayor parte del contenido de la citada Ley. Sin embargo, ello no es óbice para que el Real Decreto impugnado apele, además, al apartado 13 del citado precepto constitucional, relativo a las bases y coordinación de la actividad económica. Ello sería objetable si esta invocación fuese una decisión arbitraria y carente de justificación pero, tal como se ha indicado, ello responde cabalmente a la finalidad de las reformas legales efectuadas por la Ley 25/2009 y, por tanto, a la de los reglamentos dictados para el desarrollo de dichas reformas legales. En particular, ello es tanto más justificado cuanto que el Real Decreto impugnado se dicta no solo bajo las habilitaciones genéricas contenidas en la disposición final tercera de la Ley 25/2009 y en la disposición final de la Ley de Colegios Profesionales, sino también al amparo de la habilitación específica contenida en la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009, que contiene un mandato al Gobierno para dictar un Real Decreto con el objeto de establecer los visados que hayan de ser exigibles de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales. El Real Decreto impugnado constituye, por tanto, un reglamento de contenido delimitado por la citada disposición transitoria que posee una clara relevancia económica, lo que justifica sobradamente que se invoque la competencia del artículo 149.1.13 de la Constitución y que su tramitación haya sido llevada a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto a la objeción de la supuesta falta de estudios e informes ya nos hemos pronunciado en la Sentencia de 21 de marzo de 2.012 (RCA 1/457/2.010) en los siguientes términos:

" **CUARTO** .- Sobre la supuesta infracción de la Ley del Gobierno y ausencia de motivación del Real Decreto 1000/2010.

Como hemos visto, la parte arguye que faltan determinados informes que debían haber sido elaborados por los distintos departamentos ministeriales y que, en definitiva, el Real Decreto impugnado adolece de falta de motivación. Por otra parte, en la octava y última de sus alegaciones, la institución recurrente reitera sus quejas sobre falta de informes preceptivos y de otras propuestas e informes elaborados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio así como, en general, de otros materiales (cuestionarios, test de proporcionalidad, estudios y dictámenes) que justifiquen y motiven de forma objetiva el contenido del Real Decreto.

Pues bien, en relación con este conjunto de alegaciones debe señalarse que la parte no acredita que falte ninguno de los informes que el artículo 24.1 de la Ley del Gobierno que se invoca exige de forma preceptiva - los previstos en la letra a) más el de impacto por razón de género-. Por otra parte, lo único que requiere la letra b) que se alega es que se deben recabar, además, "cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto". Pues bien, esta previsión no hace preceptivo que debieran constar en el expediente los informes ministeriales a los que se refiere la parte actora. Por lo demás, en relación con el proceso de elaboración del Real Decreto, hemos dicho ya:

" **Tercero**.- El procedimiento de elaboración del Real Decreto en su conjunto se ha atendido a las prescripciones del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En el expediente remitido a la Sala constan, además de la memoria de análisis de su impacto normativo, los informes elevados a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por un grupo de trabajo interministerial creado *ad hoc* para el estudio del visado colegial (de fechas 11.02.2010 y 29.04.2010); los informes de diversos órganos del Ministerio de Economía y Hacienda (de la Junta Consultiva de Contratación, de la Dirección General de Patrimonio y de la Abogacía del Estado) así como de otros cinco Ministerios; los informes del Consejo de Consumidores y Usuarios, de la Comisión Nacional de la Competencia, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la Comisión Nacional de Administración Local. En el procedimiento de elaboración fueron asimismo oídas treinta y una organizaciones colegiales de ámbito estatal (entre ellas los Colegios oficiales -o sus Consejos Generales- de Ingenieros en sus diferentes especialidades) y otras de ámbito territorial inferior. Se estudiaron y valoraron asimismo otras ciento siete alegaciones presentadas por ciudadanos y distintas asociaciones, entre ellas la Unión Profesional de Colegios de Ingenieros. Y, como ya ha sido consignado, el Consejo de Estado informó el proyecto de Real Decreto.



Quiérese decir, pues, que se han recabado -y aportado al expediente que refleja el curso del procedimiento de elaboración- tanto los informes y dictámenes preceptivos cuanto la opinión de las organizaciones representativas de los intereses afectados, singularmente de los colegios profesionales. Difícilmente puede alegarse, en consecuencia, el incumplimiento de las prescripciones de orden formal exigidas a este respecto por el artículo 24 de la Ley 50/1997 .

Es cierto, sin embargo, que no consta en el expediente la documentación correspondiente a las reuniones del Grupo de Trabajo Interministerial. En la respuesta de la Dirección General de Política Económica a la solicitud de ampliación de expediente afirma dicho órgano que "no hay documento sobre los trabajos previos llevados a cabo por el Grupo de Trabajo Interministerial que formen parte de este expediente. Estos trabajos sirvieron para informar las decisiones que posteriormente tomaron los órganos colegiados del Gobierno". La respuesta no es satisfactoria tanto si con ella se quiere afirmar que existe aquel documento pero que no se ha incorporado al expediente (pues, de existir, debía haberse incluido en él por exigencias del apartado primero, letra f), del artículo 24 de la Ley del Gobierno) como si en realidad no existió. Pero en todo caso esta irregularidad no constituye un defecto invalidante pues sí constan en el expediente, como ha quedado expuesto, sendas versiones del "informe" que el Grupo de trabajo elevó a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en el que hacía un resumen de sus conclusiones y propuestas.

En suma, se han cumplido respecto de la disposición reglamentaria en su conjunto, según también admitía el Consejo de Estado al valorarlas, "las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado". (Sentencia de 31 de enero 31 de enero de 2.012 -RCA 1/431/2.010 -)

Y en cuanto a la suficiencia de la motivación, hemos afirmado:

" **SEGUNDO** .- Sobre la supuesta insuficiencia de la memoria de impacto normativo.

Considera la institución colegial recurrente que procede declarar la nulidad de la disposición impugnada como consecuencia de haberse incumplido la exigencia contemplada en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno , que requiere que durante la elaboración de un reglamento se acompañe al proyecto un informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo y una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. Estas exigencias han sido desarrolladas por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que contempla la memoria del análisis de impacto normativo, como concepto unitario que abarca los informes sobre necesidad, oportunidad y estimación del coste a que se refiere el citado artículo de la Ley del Gobierno. En concreto, el artículo 2.1.d) del citado Real Decreto especifica que dicha memoria debe examinar el impacto económico y presupuestario "que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas". La guía metodológica para la elaboración de la memoria elaborada de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del citado Real Decreto 1083/2009 vuelve a incidir sobre el impacto de la disposición proyectada sobre los sectores afectados y sobre la competencia. La parte recuerda asimismo la jurisprudencia de esta Sala sobre la necesidad y exigencias de la memoria económica.

Pues bien, entiende la recurrente que la memoria del análisis del impacto normativo es manifiestamente insuficiente en cuanto a las consecuencias económicas sobre los colegios profesionales, impacto que es indiscutible y de gran relieve, ya que el ejercicio de la función de visado constituía la fuente de ingresos más importante para la mayoría de los colegios profesionales. En su opinión, se debería haber realizado un análisis pormenorizado de la incidencia de las medidas propuestas sobre la economía en general y sobre los destinatarios en particular.

Debe rechazarse esta alegación. La memoria del análisis del impacto normativo del Real Decreto impugnado dedica el epígrafe III.1 al impacto económico a lo largo de las páginas 23 a 29 y examina el impacto en los colectivos afectados (1.1), costes del visado (1.2), las repercusiones en el coste del aseguramiento (1.3), el impacto en la competencia (2), el impacto de cargas (3) y el impacto presupuestario (4), aparte de alguna otra consideración adicional. En particular, en el epígrafe que se dedica al impacto sobre los colectivos afectados, cuestión sobre la que la parte centra su argumentación, se examinan las consecuencias tanto sobre la financiación de los colegios -haciendo diversas observaciones, como la necesidad de que los colegios transmitan al consumidor el valor añadido de los visados si desean mantener esos ingresos al nivel anterior- como sobre los colegiados. Y si bien no se cuantifica dicho impacto, ello no resulta imprescindible para cubrir el objeto de la memoria en el aspecto económico, que es advertir al Gobierno de las consecuencias económicas de la aprobación de una determinada disposición. En el presente caso, la finalidad que el Colegio recurrente entiende acertadamente que debía perseguir la memoria económica, que el Gobierno fuese consciente de la trascendente repercusión del Real Decreto sobre la principal fuente de financiación de los Colegios, se alcanzaba sin duda alguna con la memoria señalada, que no puede ser tachada de insuficiente a tal respecto -



sin perjuicio de la legítima opinión del Colegio actor- ni, determinar, en consecuencia, la pretendida nulidad del Real Decreto por falta de motivación." (Sentencia de 31 de enero de 2012 -RCA 1/408/2.010 -)

Deben pues desestimarse estas alegaciones." (fundamento de derecho cuarto)

Finalmente, tampoco puede prosperar la queja referente a las supuestas irregularidades producidas respecto al trámite de información pública. Según el Colegio recurrente se ha incumplido la obligación prevista en el artículo 86 de la Ley 30/1992 de publicación del anuncio de dicho trámite en el Boletín Oficial del Estado, sin que sea válida la forma de publicación adoptada de inserción en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda. Considera también que se ha incumplido la obligación prevista en el artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales de consultar a los colegiados afectados.

Pues bien, sobre estas mismas quejas hemos dicho ya lo siguiente:

" SEGUNDO.- Sobre la pretensión anulatoria deducida contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, fundamentada en la irregular tramitación del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.

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 debida al 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, en cuanto que constatamos que el texto del proyecto reglamento examinado fue sometido al trámite de audiencia, habiendo podido formular alegaciones las entidades representativas de los sectores profesionales afectados, entre las que cabe consignar el Colegio Oficial de Geólogos; el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos; el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos; el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España; el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos; el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Telecomunicación; el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía; el Consejo Superior de Colegios Oficiales de Químicos; el Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación; el Colegio Oficial de Físicos; el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante española; el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales; el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales; el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; el Colegio Oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos; el Colegio de Ingenieros del ICAI; el Colegio de Ingenieros de Montes; el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas de España; el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Forestales; el Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas; el Consejo General de Colegios de Ingenieros Técnicos de Minas de España; el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos; el Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España; el Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria; el Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores sociales; el Consejo General de Colegios Oficiales de Podólogos; el Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Industrial; el Consejo General de Colegios Oficiales de Decoradores/diseñadores de interior; el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España; y el Colegio Oficial de Ingenieros de Armamento, la Asociación de empresas de control de calidad y control técnico independientes; la Asociación de promotores y constructores de España; la Unión interprofesional de la Comunidad de Madrid; la Unión Profesional; y la Unión Profesional de Colegios de Ingenieros.

Debe, asimismo, significarse 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 enuncia 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 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 propugnan los recurrentes, invocando el artículo 86.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , no es determinante para apreciar la vulneración de las reglas procedimentales 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 .



También procede rechazar 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.

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." (fundamento de derecho segundo de la Sentencia de 31 de enero de 2.012 -RCA 1/432/2.010 -)

TERCERO .- Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas.

En su cuarto fundamento la institución recurrente aduce la vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas, en la medida en que el Real Decreto impugnado supone que las Comunidades no pueden establecer en sus normas sus propios supuestos de visado. Sobre esta alegación competencial nos hemos pronunciado en los siguientes términos:

" **Octavo**.- Analizaremos acto seguido las alegaciones de la demanda (apartado cuarto) en las que se interesa la declaración de nulidad del adverbio "únicamente" que contiene el inciso inicial del artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, por invadir competencias autonómicas y lesionar la autonomía local. Antepone su análisis al de otros apartados del mismo escrito procesal pues en el cuarto de aquéllos se pone de nuevo en tela de juicio el mismo precepto reglamentario al que acabamos de referirnos.



Según afirma su Disposición final primera ("Título competencial") el 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. Esta afirmación se corresponde en parte con la Disposición final de la Ley 25/2009, a tenor de la cual la regulación contenida en su artículo 5 (esto es, la relativa a las modificaciones introducidas en la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales) también tiene como uno de sus títulos competenciales el relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

El Real Decreto 1000/2010 se basa, pues, al menos, en el mismo título competencial que figura en la Ley 25/2009, de la que proviene la actual regulación del visado, sin que se haya puesto en duda la constitucionalidad de esta última (ni, por lo tanto, de su Disposición final) en cuyo desarrollo aquél ha sido dictado. Y es que, en efecto, siendo el visado colegial obligatorio una técnica de control mediante la que los Colegios ejercen funciones administrativas coherentes con su cualidad de corporaciones de Derecho Público (artículo 1 de la Ley 2/1974), es el Estado quien ostenta la competencia para establecer su legislación básica según dispone el artículo 149.1.18ª de la Constitución. En el ámbito de esta competencia puede, a nuestro entender, limitar como ha hecho los supuestos en que los colegios profesionales han de visar los trabajos profesionales y, en general, regular las bases del régimen jurídico de la expedición de los visados colegiales.

Las leyes autonómicas de desarrollo en materia colegial, así como las que puedan dictarse en el ejercicio de otras competencias sectoriales, quedan obligadas a respetar las bases normativas estatales que limitan los visados obligatorios. Y ello mismo se aplica, con mayor razón, a las Corporaciones Locales. Cosa distinta es que las Comunidades Autónomas (o, en su caso, las Corporaciones Locales) puedan regular otros medios de control propio, distintos del visado colegial obligatorio, o incluso, en ejercicio de su autonomía organizativa, pactar con los colegios profesionales los convenios correspondientes o contratar con ellos la prestación de "los servicios de comprobación documental, técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable que consideren necesarios relativos a los trabajos profesionales". Se tratará en todo caso, insistimos, de medios de control distintos del visado forzoso. Así lo reconoce expresamente el preámbulo del Real Decreto impugnado sobre la base de lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 25/2009.

Un segundo título competencial que presta cobertura a la modificación de la Ley 25/2009 -y a su desarrollo reglamentario en materia de visados para servicios profesionales- es el relativo a la dirección de la política económica que corresponde al Estado y a sus facultades de coordinación: dada la relevante importancia del sector servicios en la economía, es lógico que dentro de las competencias estatales de coordinación, que evitan las disfunciones y la fragmentación del mercado, se encuentre la que permite al legislador estatal establecer tanto un principio general de mayor liberalización de aquellos servicios como unos criterios básicos sobre la supresión de las eventuales trabas y cargas administrativas que recaen sobre sus prestadores y sus prestatarios.

La corporación recurrente quizá no tiene suficientemente en cuenta que la imposición del visado colegial obligatorio constituye una carga más de naturaleza administrativa cuyo régimen jurídico, precisamente en razón de dicho carácter, corresponde definir a los poderes públicos según su respectivo nivel de competencia. Por las consideraciones que dejamos expuestas repetimos que el nivel de competencia adecuado -y con cobertura constitucional- para fijar los supuestos "únicos" en que el visado colegial puede ser obligatorio en todo el territorio nacional, y para todas las Administraciones públicas es el estatal." (fundamento de derecho octavo de la Sentencia de 31 de enero de 2.012 -RCA 1/431/2.010 -)

CUARTO .- Sobre la habilitación legal del Real Decreto impugnado.

En el quinto fundamento de la demanda, el Colegio de Ingenieros de Montes argumenta que la única habilitación otorgada al Gobierno en relación con el visado era la contenida en la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009 para aprobar la lista de visados obligatorios. Pues bien, según la referida entidad, todo lo que excede dicha relación vulnera el principio de autonomía estatutaria de los Colegios y Consejos, que sigue recogido en el artículo 6 de la Ley estatal y en los preceptos concordantes de las leyes autonómicas.

Pues bien, sobre las habilitaciones efectuadas por el legislador y sobre su alcance, que indudablemente comprenden todos los aspectos contemplados en el Real Decreto que se impugna, hemos dicho:

" **SEXTO** .- Sobre la falta de habilitación reglamentaria e insuficiencia de rango de los artículos 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto 1000/2010 .

Sostiene la parte recurrente que los artículos 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto impugnado incurren en un doble vicio determinante de su nulidad: por un lado, la exlimitación normativa o *ultravires* por manifiesto exceso respecto de los términos de la habilitación legal conferida por el artículo 13.1 de la Ley de Colegios



Profesionales, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/2009, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; por otro, la insuficiencia de rango por infracción de la reserva de ley que impone el artículo 36 de la Constitución en relación con la garantía institucional de los colegios profesionales.

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, tal como reconoce la parte actora, tanto la Ley sobre Colegios Profesionales como la propia Ley 25/2009 que la modificó a la vez que a numerosos 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.

SÉPTIMO .- Sobre las competencias para la ejecución de trabajos profesionales.

Entiende la institución colegial recurrente que los artículos 3 y 5 del Real Decreto impugnado son normas sobre materia competencial, ya que disciplinan respectivamente las competencias colegiales para el visado obligatorio de aquellos trabajos. En su opinión, mediante ambos artículos el Real Decreto impugnado establecen una regla en materia de competencia, cual es que debe ejercer la función de visado el colegio profesional competente en la materia principal del trabajo, aunque éste se complemente por medio de proyectos parciales. Adicionalmente, ambos preceptos atentan directamente, en opinión de la institución actora, contra la Ley de Ordenación de la Edificación, en la medida en que desconocen la sustantividad de los proyectos parciales y complementarios regulados en ella, proyectos que de acuerdo con dicha Ley tienen plena autonomía y que no pueden ser elaborados por el mismo profesional ni visados por el mismo colegio profesional.

Ninguno de los dos alegatos puede ser estimado. Tal como se ha indicado en el fundamento de derecho anterior, los artículos 3 y 5 quedan comprendidos sin problema en las habilitaciones reglamentarias de la Ley de Colegios Profesionales y de la Ley 25/2009, ya que tratan aspectos accesorios de la normativa referida a los visados obligatorios. Las previsiones sobre la exclusiva necesidad de un visado relativo al trabajo profesional principal (artículo 3) y sobre la competencia para realizar dicho visado único en favor del Colegio que sea competente en la materia principal (artículo 5) deben ser consideradas, efectivamente, de naturaleza complementaria de la regulación de los visados obligatorios.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la exigencia de visados obligatorios ha pasado a ser una exigencia limitada y, por tanto, de interpretación restrictiva. Es por ello perfectamente congruente con la regulación del artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales que baste un solo visado obligatorio cuando el mismo sea forzoso como consecuencia de lo prevenido en dicho precepto y aunque el proyecto cuente con trabajos profesionales complementarios. Y que dicho visado haya de hacerse por el Colegio que sea competente en la materia principal del trabajo es una simple consecuencia de lo anterior, pues si sólo es preciso un visado, es perfectamente lógico que se efectúe por parte de tal colegio. Se trata, pues, de reglas complementarias, propias del desarrollo reglamentario, relativas a la exigencia excepcional del visado obligatorio en ciertos supuestos, en modo alguno de una regulación sobre la competencia de los colegios profesionales, sobre la que nada se dispone. Así, los diversos colegios profesionales ejercerán sus competencias sobre las materias sobre las que las ostentan en función de su regulación propia y es esa atribución competencial la que se proyecta sobre la realización de visados cuando éstos sean necesarios.

Tampoco atentan los referidos preceptos del Real Decreto contra la Ley de Ordenación de la Edificación. Los artículos invocados de dicha Ley se limitan a prever la posibilidad de existan proyectos parciales complementarios de otro principal (artículo 4.2) y que dichos proyectos parciales o complementarios sean redactados por técnicos distintos al que firme el proyecto principal, quienes asumirán así la titularidad de su proyecto parcial (artículo 10.1). Pero ni se establece la obligatoriedad de que dichos proyectos parciales sean firmados por técnico distinto al principal -frente a lo que literalmente se afirma en el recurso- ni la existencia de proyectos parciales o complementarios conlleva la necesidad de visados distintos ni la intervención de colegios diferentes, por mucho que tales proyectos accesorios tengan una sustantividad propia más o menos acusada. Es, por el contrario, claro, que la necesidad de visado deriva tan sólo de los supuestos expresamente previstos en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010 y que el colegio que deba expedirlo será el competente en la materia de que se trate y que, de haber proyecto principal y accesorios, sólo procederá visar el proyecto



principal en el colegio que corresponda según la materia y según sus propias atribuciones en el ámbito material de que se trate." (fundamentos de derecho sexto y séptimo de la Sentencia de 31 de enero de 2.012 -RCA 1/408/2.010 -)

QUINTO .- Sobre otras alegaciones de ilegalidad.

En el sexto y último fundamento de derecho de la demanda la parte recurrente acumula diversas alegaciones sobre supuestas infracciones legales, todas las cuales han sido ya examinadas en recursos anteriores.

Afirma la parte recurrente que el artículo 4.1 y la disposición adicional única del Real Decreto 1000/2010 conculcan la función legal del visado plasmada en la Ley de Colegios Profesionales (arts. 5.q y 13). Pues bien, sobre el cambio operado en la concepción del visado nos hemos pronunciado extensamente en la Sentencia de 31 de enero de 2.012 (RCA 1/408/2.010):

" **CUARTO** .- Sobre la naturaleza del visado profesional en su actual regulación.

Al igual que en los restantes recursos dirigidos contra el Real Decreto 1000/2010 deliberados conjuntamente con el presente, 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 . Recogemos, por tanto, las consideraciones expuestas en la Sentencia referida al recurso 1/431/2.010 , que son de general aplicación a los diversos recursos ya citados y deliberados conjuntamente. 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 vigente 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.

QUINTO .- Sobre las objeciones a la legalidad del artículo 2 del Real Decreto 1000/2010 .

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 mismos 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 "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 civil (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.

Hechas estas consideraciones generales debemos añadir dos observaciones en respuesta concreta a los argumentos expresados por la entidad actora en el presente recurso. En primer lugar, hemos rechazado que los dos requisitos enunciados en el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales impliquen, como sostiene el Colegio recurrente que, de concurrir ambos en determinados trabajos profesionales el Gobierno debe, efectivamente, requerir para ellos el visado con carácter preceptivo.

Y en relación con los trabajos de ingeniería de caminos, canales y puertos en concreto, teniendo en cuenta el alcance del visado colegial que hemos expuesto y la amplia discrecionalidad que la nueva concepción del mismo otorga al Gobierno que también hemos explicado, no se deduce que el visado obligatorio se imponga de manera inexcusable para dichos trabajos por su alegada relación de directa causalidad con la afectación a la integridad y seguridad de las personas.

Y, por otra parte, no bastan las alegaciones formuladas por el Colegio recurrente para acreditar que el visado obligatorio sea el medio más proporcionado de control de tales trabajos profesionales frente al control ejercido, en los supuestos en que procede, por las oficinas de supervisión de proyectos de las Administraciones públicas. Por un lado, frente al ya reseñado carácter limitado del control colegial mediante visado, dicha supervisión si incluye la revisión de la correcta aplicación de la normativa técnica. Y, por otro lado, si bien la intervención de dichas oficinas no es general para todos los proyectos de ingeniería, si que procede para la mayor parte de los proyectos de cierta entidad, puesto que la inmensa mayoría son de obra pública y su intervención es preceptiva para toda obra pública a partir de una cuantía del proyecto no especialmente elevada para este tipo de trabajos de ingeniería (350.000 euros). En definitiva, que la construcción de aeródromos, líneas férreas y obras hidráulicas de titularidad privada o la obra pública por cuantía inferior a la señalada carezcan de dicho control no tiene como consecuencia, dadas las consideraciones generales que se han expuesto, la preceptiva exigencia de visado, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales, para la generalidad de los trabajos de ingeniería civil." (fundamentos de derecho cuarto y quinto)



Sostiene asimismo el Colegio actor que el artículo 3 del Real Decreto vulnera lo dispuesto en la Ley de Ordenación de la Edificación Ley 39/1999, de 5 de noviembre), al prohibir los visados parciales de edificación y el visado del certificado final de obras de edificación; que el artículo 4.2 conculca la obligación constitucional de las Administraciones públicas de realizar sus funciones con objetividad; y objeta la legalidad de la posibilidad abierta por el artículo 5 de que los Colegios Profesionales puedan visar trabajos de profesionales no integrados en ellos.

Sobre la no vulneración de la Ley de Ordenación de la Edificación por el artículo 3 del Real Decreto impugnado hemos afirmado lo siguiente:

" **NOVENO** .- Sobre la alegación relativa a la Ley de Ordenación de la Edificación.

Tal como se expuso en el resumen de las alegaciones expuesto en el segundo fundamento de derecho, según la parte actora el artículo 3 del Real Decreto impugnado contraviene lo dispuesto en los artículos 12.2 y 10.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación al prohibir el visado de proyectos parciales de edificación y el visado del certificado final de obras de edificación por parte de los diversos Colegios profesionales; y el artículo 5.1, primer párrafo, vulneraría los artículos 1.1 , 5.q y 13 de la citada Ley al permitir el visado por Colegio de profesión distinta a la del autor del trabajo o, incluso, a profesionales no colegiados.

Las mismas alegaciones han sido ya rechazadas en una de las Sentencias dictadas el 31 de enero de 2.012 (RCA 1/408/2.010), con las siguientes razones:

" **SÉPTIMO** .- Sobre las competencias para la ejecución de trabajos profesionales.

Entiende la institución colegial recurrente que los artículos 3 y 5 del Real Decreto impugnado son normas sobre materia competencial, ya que disciplinan respectivamente las competencias colegiales para el visado obligatorio de aquellos trabajos. En su opinión, mediante ambos artículos el Real Decreto impugnado establecen una regla en materia de competencia, cual es que debe ejercer la función de visado el colegio profesional competente en la materia principal del trabajo, aunque éste se complemente por medio de proyectos parciales. Adicionalmente, ambos preceptos atentan directamente, en opinión de la institución actora, contra la Ley de Ordenación de la Edificación, en la medida en que desconocen la sustantividad de los proyectos parciales y complementarios regulados en ella, proyectos que de acuerdo con dicha Ley tienen plena autonomía y que no pueden ser elaborados por el mismo profesional ni visados por el mismo colegio profesional.

Ninguno de los dos alegatos puede ser estimado. Tal como se ha indicado en el fundamento de derecho anterior, los artículos 3 y 5 quedan comprendidos sin problema en las habilitaciones reglamentarias de la Ley de Colegios Profesionales y de la Ley 25/2009, ya que tratan aspectos accesorios de la normativa referida a los visados obligatorios. Las previsiones sobre la exclusiva necesidad de un visado relativo al trabajo profesional principal (artículo 3) y sobre la competencia para realizar dicho visado único en favor del Colegio que sea competente en la materia principal (artículo 5) deben ser consideradas, efectivamente, de naturaleza complementaria de la regulación de los visados obligatorios.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la exigencia de visados obligatorios ha pasado a ser una exigencia limitada y, por tanto, de interpretación restrictiva. Es por ello perfectamente congruente con la regulación del artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales que baste un solo visado obligatorio cuando el mismo sea forzoso como consecuencia de lo prevenido en dicho precepto y aunque el proyecto cuente con trabajos profesionales complementarios. Y que dicho visado haya de hacerse por el Colegio que sea competente en la materia principal del trabajo es una simple consecuencia de lo anterior, pues si sólo es preciso un visado, es perfectamente lógico que se efectúe por parte de tal colegio. Se trata, pues, de reglas complementarias, propias del desarrollo reglamentario, relativas a la exigencia excepcional del visado obligatorio en ciertos supuestos, en modo alguno de una regulación sobre la competencia de los colegios profesionales, sobre la que nada se dispone. Así, los diversos colegios profesionales ejercerán sus competencias sobre las materias sobre las que las ostentan en función de su regulación propia y es esa atribución competencial la que se proyecta sobre la realización de visados cuando éstos sean necesarios.

Tampoco atentan los referidos preceptos del Real Decreto contra la Ley de Ordenación de la Edificación. Los artículos invocados de dicha Ley se limitan a prever la posibilidad de existan proyectos parciales complementarios de otro principal (artículo 4.2) y que dichos proyectos parciales o complementarios sean redactados por técnicos distintos al que firme el proyecto principal, quienes asumirán así la titularidad de su proyecto parcial (artículo 10.1). Pero ni se establece la obligatoriedad de que dichos proyectos parciales sean firmados por técnico distinto al principal -frente a lo que literalmente se afirma en el recurso- ni la existencia de proyectos parciales o complementarios conlleva la necesidad de visados distintos ni la intervención de colegios diferentes, por mucho que tales proyectos accesorios tengan una sustantividad propia más o menos



acusada. Es, por el contrario, claro, que la necesidad de visado deriva tan sólo de los supuestos expresamente previstos en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010 y que el colegio que deba expedirlo será el competente en la materia de que se trate y que, de haber proyecto principal y accesorios, sólo procederá visar el proyecto principal en el colegio que corresponda según la materia y según sus propias atribuciones en el ámbito material de que se trate." (Sentencia de 31 de enero de 2.012 -RCA 1/408 / 2.010-)" (fundamento de derecho noveno de la Sentencia de 21 de marzo de 2.012 -RCA 1/457/2.010 -)

Y, finalmente, respecto a la legalidad de los artículo 4 y 5 del Real Decreto en los referidos aspectos objetados por la entidad actora nos hemos pronunciado en la Sentencia del recurso contencioso administrativo 1/408/2.010 , en el fundamento de derecho séptimo, reproducido en el fundamento jurídico anterior de esta Sentencia.

SEXTO .- Conclusión y costas.

Al ser rechazadas todas las alegaciones procede la desestimación del recurso. De conformidad con lo prevenido en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción , no se imponen las costas a la entidad recurrente.

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

Que NO HA LUGAR y por lo tanto DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Montes contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. No se hace imposición de las costas procesales.

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 juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Maria Isabel Perello Domenech.-Firmado.- PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Firmado.-