

Sentencia T.S. (Sala 3) de 12 de marzo de 2012

RESUMEN:

Colegios profesionales: Impugnación del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. Análisis del procedimiento de elaboración del Real Decreto. Principio de reserva de ley. Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Exclusión de determinadas actividades profesionales respecto al visado colegial obligatorio. Admisión de visado por Colegio de profesión distinta a la del autor del proyecto. Desestimación del recurso interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.

En la Villa de Madrid, a doce de Marzo 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 número 388/2010 interpuesto por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS, representado por el Procurador D. Alberto Hidalgo Martínez, contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.—El Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos interpuso ante esta Sala, con fecha 2 de septiembre de 2010, el recurso contencioso-administrativo número 388/2010 contra el Real Decreto número 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Segundo.—En su escrito de demanda, de 15 de febrero de 2011, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que se declare la disconformidad a Derecho del Real Decreto 1000/2010 recurrido, por las distintas razones alegadas en la presente demanda, procediendo a su anulación; subsidiariamente, que declare la disconformidad a Derecho de los arts. 5 y 6 del referido Real Decreto, procediéndose a su anulación, y que reconozca que los 3 trabajos indicados en la demanda deben estar sujetos a visado colegial obligatorio".

Tercero.—El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 12 de julio de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la que sea desestimado el recurso interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos contra el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, al ser el mismo plenamente conforme a Derecho".

Cuarto.—No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por providencia de 5 de diciembre de 2011 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 6 de marzo de 2012, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—El Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos impugna ante esta Sala el Real Decreto número 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. Como pretensión principal interesa que declaremos la nulidad de la disposición general en su conjunto, por supuestos vicios en su proceso de elaboración. Y como pretensión subsidiaria, que declaremos la disconformidad a Derecho de los artículos 5 y 6 del Real Decreto y "reconozcamos" que "los 3 trabajos indicados en la demanda deben estar sujetos a visado colegial obligatorio".

Segundo.—Hemos de hacer constar, ante todo, que esta Sala ha resuelto, mediante sendas sentencias de 31 de enero de 2012, los recursos seguidos contra el mismo Real Decreto bajo los números 408/2010 (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos), 431/2010 (Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales), 452/2010 (Colegio de Ingenieros de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos, Consejo General de Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales, Consejo Superior de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos de Minas, Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Navales, Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Comunicación y Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Topografía) y 468/2010 (Colegio Nacional de Ingenieros del Instituto Católico de Artes e Industrias). Las sentencias desestimaron los correlativos recursos.

Dado que la mayor parte de los argumentos que el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos aduce contra el Real Decreto 1000/2010 coinciden con los alegados por aquellos otros Consejos Generales o Colegios Profesionales en los procesos que ya han sido resueltos, nos remitiremos al contenido de nuestras sentencias de 31 de enero de 2012 para reiterar las razones determinantes del rechazo de aquéllos. Transcribiremos, de ellas, cuando sea menester, el contenido de la dictada en el recurso número 431/2010.

Tercero.—La primera parte de la demanda (apartado II.A) se refiere a "las graves infracciones cometidas durante el procedimiento de elaboración del RD impugnado", a partir de cuya existencia considera el Consejo General recurrente que se ha vulnerado el artículo 24.1 de la Ley del Gobierno. La triple violación de este precepto derivaría, a juicio del recurrente, de que: a) se ha "iniciado de modo incorrecto el procedimiento de elaboración del RD", al haber sido propuesto por el Ministerio de Economía; b) no se han recabado "los debidos informes para la elaboración del RD"; y c) "no se ha anunciado en el BOE el sometimiento a información pública del proyecto de RD, así como por realizarse un trámite de audiencia meramente formal y aparente".

Ninguna de estas alegaciones puede ser acogida:

A) Es irrelevante, desde el punto de vista de la validez del Real Decreto, qué Ministerio toma la iniciativa de proponer o elaborar el proyecto de Real Decreto cuando su contenido es aprobado finalmente por el Consejo de Ministros que, obviamente, incluye a todos los Ministros cuyos departamentos aportaron al procedimiento los informes que consideraron oportunos.

B) Sobre la falta del informe suscrito por el Grupo de Trabajo que debía presentarlo ante la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y sobre la audiencia de las organizaciones, corporaciones y asociaciones relacionadas con la institución del visado colegial (entre ellas los Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos que recurren en este litigio) hemos manifestado en las sentencias precedentes lo que acto seguido transcribiremos. Añadimos en ésta que el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no exige en todo caso la información pública sino la audiencia de los afectados, como así se ha cumplido en este supuesto, y que ésta queda respetada cuando, según también ha sucedido, se toman en consideración, aunque finalmente no se acepten, las sugerencias o propuestas efectuadas por los interesados

Dijimos en las sentencias de 31 de enero de 2012 a este respecto:

"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'."

Cuarto.—En el apartado II, letra b), de la demanda afirma el Consejo General que el Real Decreto vulnera "el principio de reserva de ley, por superación de los límites de la delegación legislativa otorgada por las Cortes Generales". En su opinión, "el mandato legal que se realiza al Gobierno es que establezca los visados que serán exigibles, única y exclusivamente", por lo que en el resto del Real Decreto existiría extralimitación.

Dijimos sobre esta cuestión en nuestra sentencia precedente:

"[...] La premisa de la que parte este apartado de la demanda es que la Ley 25/2009 sólo habilita al Gobierno para aprobar la relación de visados obligatorios 'y nada más'. El resto de los preceptos distintos del artículo 2 carecería, pues, de cobertura legal y en todo lo que no sea la aprobación de los visados obligatorios rige el principio de

autonomía estatutaria colegial, subsistente tanto en la legislación estatal (artículo 6 de la Ley sobre Colegios Profesionales) como en la autonómica.

La Sala no comparte esta premisa, por una triple razón:

A) En primer lugar, la autorización que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, otorga al Gobierno en su Disposición final tercera le permite dictar los reglamentos necesarios para su desarrollo y aplicación, entre los que se encuentra precisamente el Real Decreto 1000/2010.

A juicio de la recurrente, dado que 'la Ley 25/2009 vino a modificar decenas de leyes, no es lógico que el Real Decreto impugnado tenga cobertura en esta disposición final, que con carácter absolutamente genérico autoriza al Gobierno al desarrollo reglamentario'. Pero esta afirmación no puede ser acogida ya que el número de disposiciones de desarrollo no es el factor relevante para saber cuáles caen bajo el ámbito de la habilitación legislativa. En el caso que analizamos, y visto que la Ley 25/2009 introducía un significativo cambio en el régimen jurídico de los colegios profesionales, la habilitación legal para el desarrollo reglamentario alcanza al visado colegial en todas sus facetas.

El hecho de que la habilitación contenida en la Disposición final tercera de la Ley 25/2009 deba ejercerse en el ámbito de las respectivas competencias por quienes sean titulares de los respectivos poderes normativos no es obstáculo en este caso pues, repetimos, la regulación de la carga administrativa en que se traduce el visado colegial obligatorio está atribuida precisamente al Estado.

B) En segundo lugar, la disposición transitoria específica (de la misma Ley 25/2009) que se refiere de modo singular al desarrollo reglamentario en materia de visados exigibles, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, no excluye -en unión de la anterior- que se regulen otros aspectos adjetivos de los visados colegiales obligatorios, como son los contenidos en los artículos 3 a 7 del Real Decreto. Se trata de cuestiones obviamente relacionadas con los visados colegiales obligatorios que bien pueden ser consideradas por el titular de la potestad reglamentaria como complemento necesario y adecuado de la regulación de aquéllos.

Como afirmamos a este respecto en otra de las sentencias sobre esta misma cuestión (recurso 408/2010) '[...] es precisamente el carácter especial de tales habilitaciones específicas lo que determina la plena eficacia de las habilitaciones generales de la Ley de Colegios Profesionales y de la Ley 25/2009, que capacitan al Gobierno, sin duda alguna, 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 precisamente, en el supuesto que nos interesa, la materia relativa a los visados profesionales'.

C) En tercer lugar, siendo cierto que la autonomía de los colegios profesionales y la Ley 2/1974 admiten un margen de actuación normativa propia a los estatutos reguladores de aquéllos y de las profesiones correspondientes, que no debe ser suplantada por la potestad reglamentaria de otros poderes públicos, también lo es que, dada la naturaleza administrativa del visado obligatorio en cuanto carga que se impone a los particulares y a las empresas, su régimen jurídico ha de ser el que disponga precisamente el Legislador estatal, no los colegios profesionales. De lo que se deduce que, en desarrollo de la Disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009, el Gobierno puede tanto establecer los supuestos únicos de visado obligatorio (artículo 2 del Real Decreto) como el resto de reglas que según los artículos 3 a 8 de aquél determinan el modo en que se ha de proceder al visar los trabajos profesionales."

Quinto.— Sostiene asimismo el Consejo General (apartado II, letra C, de la demanda) que el Real Decreto "quebranta el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". Considera que el Gobierno se ha extralimitado al ir más allá de la fijación de las bases "impidiendo o limitando indebidamente la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar el régimen básico". Interesa, por ello, de esta Sala que anulemos los términos "con carácter exclusivo y excluyente" y "únicamente" que figuran en el preámbulo del Real Decreto y en su artículo 2.

Respondimos a esta alegación en nuestras sentencias de 31 de enero de 2012 del siguiente modo:

"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 149.1.18.^a y 149.1.13.^a 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 149.1.18.^a 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."

Sexto.—Propugna el Consejo General en el apartado II, letra D), de la demanda que apreciemos la "disconformidad a Derecho del art. 2 del RD impugnado por no establecer la obligatoriedad de visado de trabajos profesionales que superan manifiestamente el doble test de necesidad y proporcionalidad, resultando arbitrario". A su entender, debería reconocerse la "obligatoriedad de visado de los proyectos (y legalización de proyectos) de edificación fuera del ámbito de aplicación de la LOE". Se refiere, además, de modo singular a la "obligatoriedad de visado de la dirección facultativa de obras" y del "visado de la coordinación de seguridad y salud de obras de construcción".

Nuestro juicio sobre argumentos similares (entonces expuestos por corporaciones profesional de ingenieros) en las sentencias de 31 de enero de 2012 fue el siguiente:

"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 número 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."

Séptimo.—A partir de estas premisas debe concluirse que es válida la exclusión de las tres actividades profesionales respecto de las cuales el Colegio recurrente interesa la obligatoriedad del visado colegial obligatorio.

A) No apreciamos razones suficientes para extender aquella obligación a otros proyectos de ejecución de edificación distintos de los previstos en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuyo catálogo pormenorizado se concreta en el artículo 2.2 de dicha Ley y abarca a todas las obras de edificación de nueva construcción (excepto aquéllas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta) y a las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios.

Los proyectos constructivos distintos de los reseñados no tienen la misma complejidad ni los mismos riesgos, razón por la cual es legítimo que el Gobierno los excluya, como tantos otros, del visado obligatorio,

B) En este mismo sentido, no resulta necesario el visado forzoso "de la dirección facultativa de obras" una vez que sí se ha exigido aquél para los certificados de final de obra de edificación, que han de incluir los documentos previstos 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. No hay por qué, repetimos, ampliar el elenco de actividades sujetas a visado obligatorio a los trabajos de dirección de obra o a las "actuaciones profesionales a pie de obra" (lo que, por lo demás, presentaría no pocos inconvenientes prácticos).

C) Análogas consideraciones deben hacerse sobre los planes de seguridad y salud laborales en el ámbito de la edificación, planes cuya exigencia viene impuesta por las correspondientes normas y cuyos mecanismos de control están previstos en el Real Decreto 1627/1997, de 24 octubre 1997, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. El Consejo de Ministros puede, a nuestro juicio, suprimir la anterior exigencia de visado por las mismas razones antes expuestas, a las que se añaden la correspondientes a las facultades que sobre dichos planes de seguridad y salud ostentan la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los técnicos de

los órganos especializados en materia de seguridad y salud en las Administraciones públicas competentes.

Octavo.— En lo que concierne al artículo 5.1, párrafo 1.º, del Real Decreto, sostiene la corporación recurrente (apartado II, letra E, de la demanda) que "es contrario a Derecho por permitir, en contra de normas de superior rango, el visado por Colegio de profesión distinta al del autor del trabajo, estableciendo competencia entre los Colegios Profesionales". Propugna asimismo la declaración de nulidad del "artículo. 5.1 2.º párrafo del RD impugnado [...] por restringir el visado del certificado final de obras de edificación a un solo Colegio Profesional".

Dijimos a este respecto en las sentencias precedentes lo que sigue:

"En el mismo tercer fundamento jurídico de la demanda sostiene la corporación recurrente que el artículo 5.1 del Real Decreto impugnado es nulo. El precepto dispone que para la obtención del visado colegial obligatorio 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'.

Sobre la base de que la intervención de varios profesionales en un trabajo implica la obligación de visado de cada Colegio, en virtud del artículo 5.q) de la Ley 2/1974 en su redacción dada por la Ley 25/2009, considera la corporación recurrente que la nulidad del artículo 5.1 del Real Decreto 1000/2010 deriva de su contradicción con el artículo 13 de aquella Ley.

La Sala no aprecia incompatibilidad entre el precepto reglamentario y el artículo 13.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, en su nueva redacción. Este último dispone, como ya hemos analizado, que el objeto mínimo del visado es comprobar, además de la identidad y habilitación del autor, la corrección o integridad formal de la documentación en relación con la normativa aplicable al trabajo del que se trate. Siendo ello así, el artículo 5.1 del Real Decreto 1000/2010 no 'se ha excedido del contenido de la Ley', como afirma la corporación recurrente, por el hecho de que la labor de control y verificación quede centralizada, y no dispersa, en el colegio del profesional que deba responder 'del conjunto del trabajo'. Esta fórmula de visado único y no de visados plurales -que sin duda se ajusta al objetivo de reducir la carga administrativa- podrá ser compartida o no desde otras perspectivas pero resulta tan admisible, en su contraste con el artículo 13.2 de la Ley 2/1974, como cualquier otra pues el precepto legal no impone una solución única ni predetermina en una dirección o en otra el ulterior desarrollo reglamentario respecto del colegio competente para el visado de trabajos complejos que incorporen proyectos parciales.

Corroborada la validez del artículo 3 del Real Decreto 1000/2010, en atención a lo expuesto en el fundamento jurídico precedente, y disponiéndose en él que los trabajos profesionales, aunque se desarrollen o completen mediante proyectos parciales y otros documentos técnicos, sólo han de visarse 'una sola vez y por un solo colegio profesional', la regla del artículo 5 en materia de competencia es plenamente coherente con aquél."

Noveno.— En fin, afirma el Consejo General recurrente (apartado II, letra G de la demanda) que es disconforme a Derecho el artículo 5.2 del Real Decreto porque permite aprobar el visado a un colegio profesional "distinto a aquél en donde se halle ubicado el objeto del trabajo profesional".

Baste decir al respecto que, según la sucinta exposición de este apartado de la demanda, las razones que determinarían la nulidad del artículo 5.2 del Real Decreto son las mismas que se han expuesto respecto del artículo 5.1. Rechazadas como han sido estas últimas, similar conclusión se impone para aquéllas.

Por lo demás, el artículo 5 de la Ley de Colegios profesionales, invocado por la recurrente, no puede ser leído sino en conexión con el "nuevo" artículo 3, tras la reforma de este último en virtud de la Ley 25/2009. Frente a la estricta concepción territorial precedente, el artículo 3 de la Ley 2/1974 en su redacción actual dispone que cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. Y en los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios, los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa.

Pues bien, el artículo 5.2 del Real Decreto 1000/2010 se atiene a estas mismas pautas normativas superadoras de la estricta "territorialidad" anterior al permitir que, cuando "una organización colegial se estructure en colegios profesionales de ámbito inferior al nacional", el profesional firmante del trabajo sujeto a visado obligatorio pueda obtenerlo en cualquiera de ellos. Y el mismo precepto prevé, también en sintonía con el artículo 3 de la Ley 2/1974, que si el profesional solicita 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 citada Ley 2/1974.

Décimo.—- Procede, por lo expuesto, la desestimación del recurso sin que haya lugar a la imposición de costas al no concurrir temeridad o mala fe en la actuación procesal de las partes.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

No ha lugar al recurso contencioso-administrativo número 388/2010 interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos contra el Real Decreto número 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, 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.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.