



## **ALEGACIONES DEL CONSEJO SUPERIOR DE LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS DE ESPAÑA AL [PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE OBLIGACIONES DE VISADO COLEGIAL DE TRABAJOS PROFESIONALES]**

### **I. CUESTIONES PREVIAS**

Antes de entrar en el articulado del borrador del texto normativo hemos de analizar una serie de cuestiones previas de gran calado y que ponen en duda la validez del reglamento que pretende aprobarse por el Gobierno:

#### **A.- Exceso en su objeto.-**

Nada más acercarse al borrador de Real Decreto se observa que entre la remisión normativa que se realiza en la Disposición Adicional Tercera de la Ley Ómnibus y el título del mismo hay una notable diferencia, pues la citada Disposición se limita a indicar que en el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno aprobaría un Real Decreto que establecería los visados que serían exigibles de acuerdo con lo previsto en el nuevo Art. 13 de la Ley estatal de Colegios Profesionales. Sin embargo, el borrador de Real Decreto que se nos traslada se denomina [Sobre obligaciones de visado colegial de trabajos profesionales] lo que sin duda supone un objeto superior al previsto. Esta desviación se corrobora en el Art. 1 del mismo, en el que se dice que se *regulan con carácter básico las condiciones generales del ejercicio de la función de visado colegial en aquellos casos en que éste resulta obligatorio*. Por consiguiente, el exceso respecto de la Ley habilitante es evidente, sobre todo cuando se trata de un reglamento ejecutivo, de desarrollo y complemento indispensable de la Ley previa.

#### **B.- Inexistencia de una memoria económica contrastada.-**

En el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que se regula en el Art. 22 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se exige una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar la norma que se elabore. En ese sentido, de la Memoria que se adjunta al Borrador de Real Decreto se deduce que el Ministerio correspondiente no ha sido capaz de analizar adecuadamente el impacto económico que la norma tendría en los colectivos e instituciones afectadas. En efecto, las referencias que se contienen en las páginas 23 y siguientes de la referida Memoria preocupan por su falta de rigor y de concreción. Pensar que el visado puede seguir siendo una importante fuente de financiación de los colegios si éstos consiguen transmitir al consumidor el valor añadido que generan, supone una total contradicción con el supuesto ahorro que se quiere conseguir para los consumidores y usuarios. Igualmente resulta insostenible pensar que la ausencia de visado no va a repercutir en el coste de aseguramiento.

### **C.- Inconstitucionalidad por excederse de los límites del Art. 149.1.18ª.-**

Es necesario señalar que tras el desarrollo reglamentario que se le pretende dar a la Ley Ómnibus estamos asistiendo a una regulación inconstitucional que, además, está llegando mucho más lejos de lo que la Directiva de Servicios exigía en materia de Colegios Profesionales.

La realidad es que si nos paramos a releer la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, Ley Paraguas, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, es imposible llegar a la conclusión de que para cumplir con la Directiva de Servicios el visado tuviese prácticamente que desaparecer, o al menos, verse enormemente limitado de manera artificiosa. El visado tal y como venía produciéndose cabe perfectamente en la Directiva de Servicios, siempre que se hubiera retocado en lo necesario para respetar algunos de los principios inspiradores de la misma, para igualar fundamentalmente la posibilidad de que los profesionales de otros Estados Miembros puedan trabajar en España en igualdad de condiciones respecto de los profesionales españoles.

El Art. 13.2, apartado c), de la Ley Paraguas deja claro que no existe prohibición de establecer restricciones a la libre prestación de servicios en el caso de que exista una reserva de actividad a una determinada profesión, como es el caso, entre otros, de la profesión regulada de arquitecto. A pesar de ello, la Ley Ómnibus ha ido muy lejos bajo la bandera de una supuesta adaptación a la Directiva de Servicios, que ya había transpuesto a nuestro Derecho interno la Ley Paraguas y que, como ya hemos dicho, no requería llegar a tanto en muchos temas, como es el caso del visado colegial.

No obstante, 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 (Ómnibus), incluye, entre otras, una profunda reforma de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Con esta reforma se modifica el contenido del visado así como la responsabilidad que asume el Colegio Profesional cuando visa, configurando el visado como un instrumento voluntario con carácter general, a excepción de los supuestos en los que el Gobierno, mediante Real Decreto, establezca la obligación de visar por entender que existe una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.

En cumplimiento del mandato contenido en la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009, se ha preparado el Proyecto de Real Decreto sobre obligaciones de visado colegial de trabajos profesionales sobre el que ahora alegamos.

A la vista de la reforma operada en la Ley de Colegios Profesionales por la citada Ley 25/2009, de 22 de diciembre, y sobre todo del contenido del Proyecto de Real Decreto sobre obligaciones de visado colegial de trabajos profesionales, cabe plantearse la adecuación de dicha regulación a nuestra Constitución en general, y más concretamente a los preceptos que la Constitución dedica a los Colegios Profesionales (Art. 36) y a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. (Art. 149).

La Constitución Española regula los Colegios Profesionales en su Art. 36 en los siguientes términos:

*□ La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos. □*

Del tenor de este precepto se deduce la existencia de una reserva de Ley para regular las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales pero no se especifica si esa Ley ha de ser necesariamente una Ley estatal o si por el contrario puede tratarse de una Ley dictada por cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Para dilucidar esta cuestión es necesario acudir a lo dispuesto, respecto, de la materia de Colegios Profesionales, en el llamado bloque de la constitucionalidad, delimitador del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que se concreta en el Art. 149 de la Constitución, en consonancia con los diferentes Estatutos de Autonomía.

De la lectura del Art. 149 de la Constitución se deduce:

1.- **Que la competencia en materia de Colegios Profesionales no está expresamente reservada al Estado**, quien no tiene, por lo tanto, competencia exclusiva sobre esta materia. Esto ha permitido a las distintas CCAA asumir competencias en materia de Colegios Profesionales en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Así, los últimos Estatutos reformados recogen la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de colegios profesionales en términos similares a éstos:

*□Corresponden a la Comunidad Autónoma en lo no afectado por el Art. 149.1.18ª de la Constitución **competencias exclusivas** sobre:*

*b) Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el Art. 36 de la Constitución y con la legislación del Estado□*

2.- Que, en la medida en que los Colegios Profesionales, configurados normativamente como Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, se asimilan, aunque sólo parcialmente, a las Administraciones Públicas, resulta justificado que en lo que atañe a su constitución y a la realización de funciones públicas, **el régimen jurídico básico corresponda establecerlo al Estado con arreglo a lo dispuesto en el Art. 149.1.18ª de la CE** (competencia estatal para fijar las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

No obstante, es importante destacar que la legislación básica estatal fijará únicamente el régimen jurídico de aquellos aspectos en los que los Colegios Profesionales puedan ser considerados como Administración Pública, mientras que en lo demás, dado que no actúan ya asimiladamente a las Administraciones Públicas, la competencia estatal decae y consecuentemente la regulación de los mismos corresponde a la Comunidades Autónomas.

De lo expuesto se deduce la necesidad de precisar el alcance de la competencia estatal para establecer las bases de la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales, ya que de ello depende la amplitud de las competencias de que pueden disponer las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales, y, más concretamente, si el visado forma parte del contenido de la Ley básica estatal de Colegios Profesionales.

Con carácter general el visado puede definirse como un acto colegial de control de la actividad profesional de los colegiados. El Art. 5.q) de la Ley de Colegios Profesionales, antes de su reforma por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, atribuía a los Colegios Profesionales la función de *□visar los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así se establezca expresamente en los Estatutos Generales□* En

términos análogos la función de visado ha sido recogida en las legislaciones autonómicas. Así, por ejemplo, la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, que regula los Colegios Profesionales de Andalucía, establece en su Art. 18, entre las funciones de los Colegios Profesionales:

*n.- Visar los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así se prevea expresamente en los estatutos; el visado no comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación se deja al libre acuerdo de las partes, según dispone el Art. 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero.*□

Según esta normativa, aún en vigor, **corresponde a los Estatutos Generales de los respectivos Colegios Profesionales precisar los supuestos de exigencia del visado y el alcance de dicho control corporativo sobre la actividad profesional.**

Por otra parte, la Ley 7/2006, de 31 de mayo, de Colegios Profesionales de Cataluña establece en su Art. 39, entre las funciones públicas de los Colegios Profesionales atribuyéndoles directamente esta función y dotándola del contenido que establezcan las distintas normativas que hacen referencia al mismo:

*d.- Visar los proyectos y los trabajos de las personas colegiadas en los términos y los efectos que establece la normativa correspondiente.*□

Es importante destacar que el visado colegial constituye un instrumento eficaz para que los Colegios Profesionales puedan cumplir una de sus funciones más importantes, cual es la de velar por el correcto ejercicio de la actividad profesional.

Sin embargo, 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, ha modificado el Art. 5.q) de la Ley de Colegios Profesionales, redactándolo en los siguientes términos:

*Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial:*

*q.- Visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el Art. 13*□

Por su parte el Art. 13 citado, introducido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, establece:

### **Artículo 13. Visado:**

*1. 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:*

- *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.*

- *Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.*

***En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales***□

De la lectura de estos preceptos se deduce que:

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, y el Real Decreto que ha de desarrollarla en materia de visado, limitan tanto la autonomía de los Colegios Profesionales, al impedir que establezcan en sus Estatutos Generales los supuestos de exigencia de visado, como también las competencias de las propias Comunidades Autónomas en esta materia, atribuyendo con carácter exclusivo al Gobierno la posibilidad de establecer mediante Real Decreto los supuestos en los que podrá exigirse el visado colegial.

Así, el Proyecto de Real Decreto puede suponer, por tanto, un atentado al reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas establecido en el bloque de la constitucionalidad, dado que implica la regulación por el Estado de determinados aspectos de los Colegios Profesionales, el visado, que no pueden considerarse en toda su dimensión parte del contenido de □la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales□ cuya legislación básica corresponde al Estado en virtud del título competencial previsto en el Art. 149.1.18 de la CE.

Pueden existir los Reglamentos ejecutivos básicos, pero ello no impide comprender que la competencia del Estado en materia de Colegios Profesionales se circunscribe a la legislación básica del régimen jurídico de los mismos, en la medida en que actúen como Corporaciones de Derecho Público, y en base al título competencial previsto en el Art. 149.1.18 de la CE, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y ejecución de dicha legislación básica estatal así como regular aquellos aspectos del régimen jurídico de los Colegios Profesionales que no se encuadran dentro de la competencia básica del Estado, por no actuar los mismos como tales Corporaciones de Derecho Público y no poderse asimilar a la Administración Pública. En ese sentido, el visado colegial no sólo sirve como medida de seguridad para la salud y seguridad de las personas sino también como medio de control por los Colegios Profesionales de las actividades de sus colegiados.

El Estado, antes de la reforma llevada a cabo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, no había considerado la regulación del visado y, más concretamente, la determinación de los supuestos de exigencia de visado como parte del contenido de la legislación básica estatal, entendiéndolo que se trataba de una materia cuya regulación correspondía a los propios Colegios Profesionales, en sus respectivos Estatutos Generales y en el ejercicio de su autonomía.

El Estado estaría ampliando sus competencias en materia de Colegios Profesionales sin razón alguna que lo justifique y sobre la base de un título competencial, el Art. 149.1.18 CE, que en ningún caso le habilita a limitar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía sobre esta materia. No se puede llegar a través de lo básico a desprender a las Comunidades Autónomas de sus propios títulos competenciales.

#### **D.- Inconstitucionalidad por atentado a la reserva de ley del Art. 36 CE.-**

El Real Decreto, como vamos a exponer en el próximo apartado, supone un exceso sobre la Ley Ómnibus que lo habilita, por lo que resulta a todas luces ilegal, lo que

supone además un atentado a la reserva de ley establecida en el Art. 36 de la Constitución. En efecto, en ningún caso podría admitirse que en una materia expresamente reservada a ley, como es el caso del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, se dejara en manos reglamentarias el establecimiento de las condiciones del ejercicio de la función de visado colegial, con una regulación completamente innovadora respecto de la Ley habilitante a la que desarrolla. Una de las Sentencias de nuestro Tribunal Supremo que mejor explica los límites de la reserva de ley con relación al desarrollo reglamentario, a la que nos remitimos, es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 febrero 1996 ([RJ 1996\1830](#)). De admitirse el alcance de este Real Decreto se estaría produciendo una evidente deslegalización de materias constitucionalmente reservadas a Ley.

#### **E.- Inconstitucionalidad por invasión de las competencias autonómicas en materia de urbanismo.-**

Además, la regulación que se hace del visado en el Proyecto de Real Decreto desconoce por completo la competencia autonómica en materia de urbanismo y vivienda, que tiene como pieza fundamental, para la garantía de los ciudadanos en materia de licencias urbanísticas, la existencia de un previo proyecto visado por el Colegio Profesional correspondiente. Prueba de la mala conciencia jurídica en la que se mueve el Real Decreto en el Art. 5.4, es que se dice que las Comunidades Autónomas podrán añadir en su ámbito de competencias otros elementos al visado como contenido necesario, pero no se cae en la cuenta de que al haber limitado tanto los casos en los que los trabajos se visarán, **excluyendo incluso los proyectos básicos de edificación**, desde ese mismo momento se está limitando a las Comunidades Autónomas el completo y efectivo ejercicio de sus competencias en una materia tan importante para el interés general como es la disciplina urbanística. Esto conllevaría la inconstitucionalidad del Real Decreto por invasión de las competencias autonómicas de carácter exclusivo.

Se invade la legítima esfera de competencias de las Comunidades Autónomas, que en muchos casos tienen regulado, en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el llamado **visado urbanístico, exigible en numerosas Comunidades Autónomas no sólo para el proyecto de ejecución, sino para el básico, para los proyectos de reparcelación, etc.** En efecto, la regulación de la disciplina urbanística constituye una parte fundamental de la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y quedaría condicionada por completo desde una competencia estatal tan genérica como las Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Este exceso no pasa el test de constitucionalidad que dejó muy clara la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 relativa al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y a la Ley del Suelo de 1990.

#### **F.- Sobre la ilegalidad del Proyecto de Real Decreto sobre visado al extralimitarse respecto de la regulación contenida en la Ley Ómnibus. El necesario control *ultra vires*.-**

Recordemos que 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, dice:

□*Vigencia de la exigencia de visado colegial.*

*En el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los **visados que serán exigibles** de acuerdo con lo previsto en el 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.*

*Hasta la entrada en vigor de la norma prevista en el párrafo anterior, la exigencia de visado se regirá por la normativa vigente.□*

Esta remisión al Reglamento ejecutivo queda fijada claramente y se limita a una relación de trabajos a visar, que equivaldría a lo que se hace en el Art. 2.1 del Proyecto, es decir, los supuestos en los que el visado colegial queda establecido como obligatorio.

Pero la regulación que se acomete es mucho más amplia y profunda, pues en el Proyecto se traspasan los límites de la remisión al desarrollo reglamentario al regular materias *ex novo*, que no aparecen en la Ley Ómnibus (en la redacción que establece para la Ley estatal de Colegios Profesionales).

Podemos anticipar una relación de las materias que exceden del mandato de la Disposición Transitoria Tercera, y que por ello, además, invaden la reserva de ley del Art. 36 CE, que luego será objeto de análisis en cada precepto:

- Se señala que el objeto del Real Decreto es *regular con carácter básico las condiciones generales de la función de visado colegial en aquellos casos en las que este resulte obligatorio* (Art. 1), lo que ya excede de las previsiones de remisión de la citada Disposición Transitoria.-
- Limita la obligatoriedad del visado al *proyecto de ejecución* (Art. 2.1.a).-
- Determina la improcedencia de los *visados parciales* de documentos, y establece que para los documentos citados en el apartado 2.1 bastará que estén visados una sola vez y por un solo Colegio Profesional.-
- Establece la competencia exclusiva de las oficinas de supervisión de proyectos en sustitución del visado colegial (Art. 3) para informar sobre proyectos de obligatorio visado.-
- Instaure la competencia para visar de los colegios en relación con trabajos realizados por profesionales de distinta titulación (Art. 4.1).-
- Anula los criterios de territorialidad en la organización del visado colegial (Art. 4.2).-
- Regula la forma en que ha de tramitarse el visado por los Colegios Profesionales (Art. 5).-
- Establece un nuevo contenido mínimo del visado (Art. 5.4).-

Todas estas novedades que se regulan en el Proyecto de Real Decreto no entran dentro del marco de la Ley Ómnibus, con lo que el Reglamento ejecutivo sería nulo de pleno derecho por atentar contra el principio de jerarquía normativa (Art. 62.2 Ley 30/1992), y además inconstitucional por invadir la reserva de ley en materia de Colegios Profesionales.

Como la doctrina más autorizada ya se ha encargado de establecer, los Reglamentos ejecutivos son sólo el complemento indispensable para la Ley, sin que puedan ir más allá del marco que la misma establece con su regulación. Para ello hay dos técnicas jurídicas que vienen aplicándose para comprobar cuándo un Reglamento se ha excedido en su desarrollo de la Ley previa que lo habilita. Nos referimos a:

- la teoría de la previsibilidad objetiva, y
- la teoría de la mensurabilidad jurisdiccional.

Según la primera, el Reglamento que desarrolle una Ley previa deberá ser objetivamente previsible en cuanto a sus efectos para los destinatarios de la norma desde la propia Ley. Es decir, la Ley debe dibujar los aspectos esenciales de la materia de tal forma que el Reglamento se limite a concretarlos pero no a introducir una regulación *ex novo* que se salga del marco legal establecido.

La segunda teoría determina que la Ley debe tener un contenido suficiente para que el desarrollo reglamentario que se haga de ella pueda ser medido en su caso por un Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y decidir si es legal o no. Según esta idea, el Reglamento no puede incluir novedades cuyo alcance no puede medirse desde el contenido de la Ley a la que desarrolla.

Pues bien, en el caso que nos ocupa la aplicación de estos criterios determina con claridad que el Proyecto de Reglamento se ha excedido respecto de las previsiones que están en la Ley Ómnibus sobre el visado, resultando inconstitucional por saltarse la reserva de ley, además de ilegal por *ultra vires*. En efecto, desde las previsiones de la Ley Ómnibus no podía nunca llegarse tan lejos como pretende el Proyecto de Real Decreto.

#### **G.- El Real Decreto entra en conflicto con la Ley de Ordenación de la Edificación y con el Código Técnico de la Edificación.-**

En efecto, como vamos a analizar cuando estudiemos a continuación el Art. 2 del Proyecto de Real Decreto, al obviar el visado obligatorio de los Proyectos Básicos contradice y contraviene de una manera evidente tanto a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, como al Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el cual se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

## II. ALEGACIONES AL ARTICULADO

### Primera.- Sobre el Art. 1.

El Art. 1 del Proyecto de Real Decreto que define su objeto se extralimita respecto a la Ley que desarrolla. Los argumentos los hemos expuesto en el Capítulo sobre Cuestiones Previas de este escrito y en concreto en la letra F) de dicho Capítulo, por lo que no es necesario su reiteración.

En función de las consideraciones allí expuestas se propone una nueva redacción del Art. 1 del Proyecto de Real Decreto en los términos siguientes:

*"Este real decreto tiene por objeto ~~regular con carácter básico las condiciones generales del ejercicio de la función de visado colegial en aquellos casos en que éste resulta obligatorio, así como~~ establecer los trabajos profesionales que obligatoriamente deben obtener el visado de un colegio profesional, ~~todo ello~~ de conformidad con lo previsto en el Art. 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales."*

### Segunda.- Sobre el Art. 2.

**A)** El Art. 2 del proyecto de Real Decreto obedece al mandato contenido en el Art. 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios profesionales modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio así como a su Disposición Transitoria Tercera que establece expresamente que:

*En el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el Art. 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios Profesionales.*

Según el citado Art. 13 los visados obligatorios que establezca el Gobierno deben obedecer a los siguientes 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*
- b) *Que se acredite que el visado es el medio más proporcionado*

Es significativo además, la referencia en la Memoria del Real Decreto a otros parámetros que, según la misma, hacen recomendable el establecimiento de la obligatoriedad del visado colegial. Así, en su página 6 se hace referencia expresa a los supuestos en los que:

- el **procedimiento de control recae** en las administraciones con mayores dificultades de organización o menores recursos disponibles, particularmente las **administraciones locales**

- el objeto del visado presenta **especial complejidad documental** y aconseja establecer el trámite de **comprobación previa** de su corrección e integridad
- las **solicitudes** que deben ser objeto de examen son especialmente **numerosas** y presentan rasgos distintivos que **exigen un examen individualizado** y **dificultan la aplicación de métodos de comprobación estandarizados**
- la actividad objeto de autorización puede tener **repercusiones directas sobre los ciudadanos bien por afectar a su seguridad o integridad física**, bien porque sean los **destinatarios últimos** de los bienes objeto del proyecto. En este sentido, se ha considerado que el problema de la información asimétrica para valorar estos trabajos profesionales, se agrava cuando van dirigidos al **ciudadano como consumidor final**.
- La configuración de la actividad y de la intervención del autor del proyecto **no permite una asignación fácil y clara de responsabilidades**.

En este sentido procede examinar, en primer lugar el párrafo inicial del Art. 2 que establece:

1. *Es obligatorio obtener el visado colegial, cuando deban presentarse **ante las Administraciones Públicas**, únicamente los trabajos profesionales siguientes:*

Entendemos que de la interpretación que debe hacerse de la Memoria y de la justificación de los visados obligatorios que establece el Art. 13 de la Ley de Colegios Profesionales, modificada por la Ley Ómnibus referido al doble requisito de causalidad directa de seguridad y proporcionalidad, el Real Decreto se quiere referir a los trabajos profesionales que deben presentarse con carácter previo ante las administraciones públicas y muy especialmente ante las locales, como requisito para la solicitud y obtención de licencias de obras u otras autorizaciones administrativas, lo cual obedece a una redacción imprecisa e indeterminada sobre todo teniendo en cuenta la relación de trabajos profesionales que deben someterse a visado obligatorio y que enumera a continuación el Art. 2.

Por ello se propone dar una nueva redacción al párrafo inicial del apartado 1 del Art. 2 en el siguiente sentido:

1. *Es obligatorio obtener el visado colegial, cuando deban presentarse ante las Administraciones Públicas a los efectos de **solicitud de licencias urbanísticas, concesiones u otras autorizaciones administrativas** los trabajos profesionales siguientes:*

**B)** El apartado 1 del Art. 2 del Real Decreto enumera seguidamente los trabajos profesionales sometidos a visado obligatorio empezando por:

- a.** ***Proyecto de ejecución de edificación.** A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el Art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*

*b. Certificado de final de obra de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el Art. 2.2. de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*

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

Parece incongruente y contradictorio con la propia Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), que cita el mismo Real Decreto, que se exija el visado obligatorio del proyecto de ejecución y no, en cambio, del proyecto básico que es, según el Art. 6.3 del Código Técnico de la Edificación (CTE), documento suficiente para solicitar la licencia de obras, concesiones u otras autorizaciones administrativas y en el que se definen las prestaciones básicas del edificio incluidas las relativas a requisitos de seguridad.

A mayor abundamiento, el Real Decreto contradice y contraviene tanto el espíritu como el propio tenor literal de la LOE y del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el cual se aprueba el CTE, al establecer que serán obligatorios los visados de trabajos profesionales que deban presentarse ante las administraciones públicas pero obviando la obligatoriedad del visado de la fase del proyecto definida como proyecto básico, que es precisamente la que debe presentarse de manera previa ante las administraciones públicas para obtener la correspondiente licencia, autorización o concesión administrativa.

El desconocimiento que parece informar al texto legal del Real Decreto sobre la normativa de la edificación antes citada, puede deberse al hecho de que la LOE define el proyecto (Art. 4) como un **documento único**. No existe un proyecto básico y otro de ejecución, sino que es un único proyecto que se ejecuta en dos fases diferenciadas, básico y de ejecución, a los efectos de su tramitación administrativa (Art. 6 CTE). Sin estas dos fases no existe proyecto.

En coherencia con lo antedicho, el Art. 6 del CTE diferencia claramente las dos fases del proyecto en básico y ejecutivo y establece las condiciones que debe cumplir cada fase complementándolo con la descripción de su Anexo 1.

En este sentido, el Art. 6.3 del CTE define el proyecto básico como suficiente para solicitar la licencia de obras y, aunque su contenido no permita verificar **todas** las condiciones que exige el CTE, debe **definir las prestaciones que el edificio proyectado ha de cumplir y sus exigencias básicas** debiendo contener una descripción de todas las **prestaciones básicas de seguridad en caso de incendios, estructural, de utilización, funcionalidad y habitabilidad** que requieren la LOE y el CTE.

En el mismo sentido, si tenemos en cuenta la definición de proyecto del Anexo 1, y los extremos que éste indica como obligatorios en la fase de proyecto básico, vemos que se encuentran entre los mismos aspectos tan relevantes para la seguridad de las personas como la **sustentación del edificio** (justificación de las características del suelo y parámetros a considerar para el cálculo de la parte del sistema estructural correspondiente a la cimentación) o la **seguridad en caso de incendio**.

El propio Real Decreto 1627/97, de Seguridad y Salud en las obras de construcción, establece como principios generales aplicables al proyecto de obra la obligación del proyectista de tomar en consideración ya en la fase de concepción y diseño del

proyecto así como en el momento de tomar las decisiones constructivas, requisitos que se definen en el proyecto básico, los principios generales de prevención que tienen una incidencia básica en la seguridad de las personas durante la fase de construcción de las obras:

Art. 8. Principios generales aplicables al proyecto de obra.

*1. De conformidad con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, los principios generales de prevención en materia de seguridad y de salud previstos en su Art. 15 **deberán ser tomados en consideración por el proyectista en las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra y en particular:***

*a) **Al tomar las decisiones constructivas, técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que se desarrollarán simultánea o sucesivamente.***

*b) **Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases del trabajo.***

*2. Asimismo, se tendrán en cuenta, cada vez que sea necesario, cualquier estudio de seguridad y salud o estudio básico, así como las previsiones e informaciones útiles a que se refieren el apartado 6 del Art. 5 y el apartado 3 del Art. 6, durante las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra.*

*3. El coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra coordinará la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores.*

Dado que las comprobaciones que se deben llevar a cabo en el acto de visado del proyecto básico que inciden sobre elementos fundamentales para la seguridad de las personas son prácticamente definitivas y constituyen un elemento absolutamente determinante para la redacción y configuración global del proyecto, la falta de comprobación de las mismas antes de proceder a la solicitud y otorgamiento de la licencia de obras incidiría de manera sustancial en la seguridad de las personas, puesto que solamente valorando su conjunto puede garantizarse el cumplimiento de los requerimientos formales relativos a las prestaciones que garanticen la seguridad de las mismas.

Además, estos elementos inciden de tal manera en los criterios de diseño del proyecto que una modificación a posteriori de los mismos en la fase de ejecución puede llevar a un cambio sustantivo en la configuración global del proyecto por cuestiones decisivas como los espacios de evacuación en caso de incendio, la cimentación, la configuración de la fachada del edificio, etc. Por ese mismo motivo se pide expresamente en el anexo 1 del CTE que se incluyan de manera completa y prácticamente definitiva en el proyecto básico.

Además y según el CTE, el proyecto de ejecución desarrolla el proyecto básico y define la obra en su totalidad **sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico** (Art. 6.3 b). Esto implica una necesaria revisión del proyecto básico en el momento de revisar los requerimientos legales del CTE en el proyecto ejecutivo, lo cual se haría materialmente imposible sin un previo visado del proyecto básico o supondría una revisión de los dos obligatoria, por defecto, para poder comprobar el mandato legal que establece el CTE. Además, la obligatoriedad de visar

los proyectos básicos no implicaría duplicación de costes puesto que al visar el proyecto de ejecución queda excluida la revisión de lo que ya ha sido objeto de visado en el proyecto básico.

**C)** En cuanto a la relación de trabajos profesionales en los que se establece la obligatoriedad del visado, parece que el doble criterio de seguridad y proporcionalidad no ha sido tenido en cuenta de una manera homogénea y coherente ni con la legislación de la edificación citada por el propio Real Decreto ni con la legislación autonómica de aplicación. Así pues, han quedado fuera de la obligatoriedad del visado trabajos profesionales tan decisivos para la seguridad de las personas como los documentos relativos al seguimiento de la obra ejecutada, la designación del coordinador de seguridad y salud o los certificados de solidez de los edificios.

En primer lugar, consideramos que la referencia al Art. 2.2 de la LOE es incorrecta e incompleta pues debería referirse al Art. 2 en su conjunto para clarificar los usos de los edificios cuyos proyectos deben someterse obligatoriamente al visado y para extender la citada obligatoriedad a los extremos que la propia LOE considera comprendidos en la edificación por su intrínseca afectación a la seguridad de las personas y a cuya protección debe extenderse la obligatoriedad como son sus instalaciones fijas, el equipamiento propio así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

En segundo lugar, no parece coherente con los criterios de seguridad y proporcionalidad antes expuestos que se exija el visado del certificado final de obras y no en cambio de los documentos y trabajos profesionales que se llevan a cabo durante la dirección de las obras y que son básicos para garantizar su seguridad. Es el caso de los estudios de seguridad y salud, estudios sobre residuos, las certificaciones parciales finales de dirección de obra así como la designación de coordinador en materia de seguridad y salud o el documento de dirección de obras que existe en algunas comunidades autónomas y que certifica quien es el técnico director de la obra como responsable último de su seguridad y ejecución conforme al proyecto. Por todo ello consideramos que la referencia al Certificado Final de Obras debe ir unida a la llamada "documentación del seguimiento de la obra" que define el Anejo II del CTE y a los documentos relativos a la Seguridad y salud según el Real Decreto 1627/97, de Seguridad y salud en las obras de construcción.

Por último, merece una atención especial la exclusión de los visados preceptivos en el ámbito urbanístico pues consideramos que los trabajos facultativos llevados a cabo por los profesionales en el campo del urbanismo, tanto en lo relativo a los instrumentos de planeamiento como a los de ejecución del mismo, deben ser incluidos en la relación de trabajos objeto del visado obligatorio dada la relación de causalidad directa entre este tipo de actos profesionales y su afectación a la integridad física y la seguridad de las personas, en tanto en cuanto :

- El urbanismo tiene un evidente impacto sobre el medio ambiente en el que se desarrolla la actividad humana.
- El planeamiento determina la ordenación de la ciudad, y provee de instalaciones y dotaciones necesarias a las edificaciones.
- El planeamiento zonifica el territorio, estableciendo los terrenos aptos para edificar, entre otras razones por su capacidad portante (estabilidad del suelo,

geotecnia y cimentación) que pueden comprometer en grado máximo a la seguridad de las personas.

En este sentido se considera especialmente relevante para la consideración de la obligatoriedad del visado de este tipo de trabajos, concretamente los de iniciativa privada, lo Dispuesto en la Directiva Europea 2005/36/CE, en cuanto a la relevancia e interés público del ejercicio de la Arquitectura, no sólo en el ámbito de la edificación, sino también en lo tocante al urbanismo y la ordenación del territorio:

*La creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inmersión armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado revisten de un interés público. En consecuencia, el reconocimiento de títulos de Arquitectura implica la garantía de que los títulos de formación reconocidos pueden comprender y dar una expresión práctica a las necesidades de los individuos, de los grupos sociales y de las colectividades por lo que respecta a la organización del espacio, del diseño, organización y realización de las construcciones, la conservación y valoración del patrimonio arquitectónico, y la protección de los equilibrios naturales.*

A mayor abundamiento, cabe citar el propio sentido literal de la Memoria que acompaña el proyecto de Real Decreto de Visado cuando hace referencia a la necesidad de tener en cuenta, a la hora de establecer los trabajos objeto de visado preceptivo, la complejidad documental de los mismos pues es en el ámbito del urbanismo donde mayor complejidad documental se produce a lo largo de su extensa y compleja tramitación y, por tanto, donde una revisión documental del trabajo profesional adquiere mayor necesidad para garantizar el interés público.

Por todo lo anteriormente expuesto se propone la modificación de la redacción de los apartados a, b y c del Art. 2.1 del Real Decreto en el siguiente sentido:

*a. El proyecto **básico y de ejecución de obras** de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el **Art. 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.***

*b. Certificado final y **documentación obligatoria del seguimiento de la obra** de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el **Art. 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.***

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

Además se propone añadir los siguientes nuevos apartados al Art. 2.1. como trabajos profesionales sometidos al visado obligatorio:

***k. Los Estudios de Seguridad y Salud y la designación del coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1627/1997, de Seguridad y salud en las Obras de construcción.***

***l. Los proyectos de urbanización sin perjuicio de la normativa autonómica aplicable.***

***m. Los trabajos de planeamiento urbanístico de iniciativa privada sin perjuicio de la normativa autonómica aplicable.***

**D)** El apartado 2 del Art. 2 del Real Decreto establece que ***Para los trabajos profesionales recogidos en el apartado 1 bastará con que estén visados una sola vez y por un solo colegio profesional, sin que sea necesario el visado parcial de alguno de los documentos que formen parte de cualquiera de los trabajos profesionales mencionados en dicho apartado.***

Este apartado establece un único visado por un solo Colegio profesional para cualquiera de los trabajos comprendidos en el párrafo anterior, relativo al visado obligatorio, y sin que sea preciso el visado parcial de alguno de los documentos que formen parte de ellos.

Entendemos que dicha previsión supone un **exceso normativo** respecto a la regulación de la Ley Ómnibus, que en modo alguno establece esta limitación y, además, regula un aspecto relativo a los proyectos parciales que ya está solucionado de manera coherente en el Art. 4.2 de la LOE.

Esto puede plantear serios problemas en el caso de trabajos pluriprofesionales (por ejemplo, en los que se elaboren conjuntamente proyectos de arquitectura e ingeniería), en relación con el control de la competencia, incompatibilidad o habilitación profesional de uno de los autores del Proyecto, así como en la determinación de una eventual responsabilidad civil subsidiaria.

La eliminación del visado parcial de los documentos que formen parte de los trabajos objeto de visado obligatorio, prevista en el precepto (modificaciones, certificaciones y otros documentos complementarios o integrantes del proyecto y que, resultan tan determinantes de la seguridad como por ejemplo, los Estudios de Seguridad y salud), implica un riesgo para la integridad y coherencia documental, y por ende para el nexo de causalidad respecto a la seguridad. Por ello, la propia LOE prevé el visado de estos documentos al regular las obligaciones del director de obra en su Art. 12.3.e.

Entendemos que esta redacción contraviene el sentido y previsión establecida por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, en su Art. 4.2:

***Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados.***

Y ello a tenor de la justificación contenida en la Memoria (página 13) cuando se establece que, dada la función que tiene el visado de comprobar la integridad documental, no tiene sentido que sea parcial. Con ello se pretende garantizar que no se producen visados solapados, evitando los costes que esto generaría lo cual no es para nada incompatible con el sentido del Art. 4.2 de la LOE que ya preveía la no duplicidad de costes, lo que se podría extender a los visados.

Por lo expuesto, se propone la supresión de este apartado 2, o, en su defecto que, se corrija su redacción, de conformidad con el citado precepto, en el sentido siguiente:

**2. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación, que ejercerá el autor del proyecto principal, sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni incremento alguno en la percepción del coste del visado.**

### **Tercera.- Sobre el Art. 3 y la Disposición Adicional Única**

El Art. 3 establece:

*Para presentar a informe de la oficina de supervisión de proyectos, u órgano equivalente, de la Administración Pública competente, cualquiera de los trabajos profesionales contemplados en el Art. 2.1, **no será obligatoria la previa obtención del visado colegial.** Dicho informe bastará a efectos del cumplimiento de la obligación de obtención del visado colegial.*

Consideramos que existe en este punto una **extralimitación competencial**, en la medida en que el Gobierno pretende mediante Real Decreto proyectar e imponer sobre la generalidad de las Administraciones dicha previsión, incidiendo así en la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de la que parte la Ley de Contratos del Sector Público (Art. 109 de la LCSP, D.A. Segunda. 12, y Arts.135 y 136 del Reglamento General de Contratos) y consagrada, a nivel constitucional, por los Arts. 137 y 140 de la nuestra Carta Magna; y en campos competenciales exclusivos de las Comunidades Autónomas como es el propio del Urbanismo, ex Art. 148.1.3º de la Constitución y Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo. .

Asimismo, y en relación con ello, consideramos también un exceso competencial que la Administración General del Estado ejerza desde las determinaciones del propio Real Decreto (D.A. Única) la opción que la Ley Ómnibus contempla acerca de la posible demanda voluntaria del visado colegial por parte de las Administraciones Públicas, en tanto que clientes de servicios profesionales, impidiéndoles tal posibilidad con ocasión de cada concreto procedimiento de adjudicación y a la vista de sus circunstancias específicas, tal y como, por cierto, lo concibe la propia Memoria del Impacto Normativo (pág. 28) cuando del resto de Administraciones Públicas se trata.

Esta disposición se justifica en la Memoria por referencia a algunos de los informes de, la Junta Consultiva de Contratación (64/96, de 18 de diciembre de 1996; 31/1997, de 10 de noviembre de 1997 y 41/08, de 2 de diciembre de 2008,) en los que se afirmaba que, *en los supuestos de obras del Estado, Organismos Autónomos y Entidades Locales basta la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente, a que se refiere el Art. 47.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, sin que, en estos casos, resulte procedente el visado del Colegio.*

Sin embargo, debemos recordar que entre las funciones de las oficinas de supervisión de proyectos no se encuentran -por ejemplo- algunas como la seguridad o

accesibilidad, con lo que el nexo de causalidad predicado respecto a la seguridad quebraría en este punto.

Por otra parte debemos indicar que la **jurisprudencia ha sido clara y constante al reafirmar la necesidad del visado colegial como requisito de validez de los trabajos encargados por Administraciones Públicas a arquitectos en el ejercicio privado de su profesión, sin que pueda entenderse suplido por los servicios de supervisión técnica de los propios organismos contratantes y de tal forma que su omisión compromete incluso la validez de las licencias correspondientes.** (Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 2 de mayo de 1997, de 25 de septiembre de 1997, de 19 de febrero de 1998 y de 14 de octubre de 1998).

En este sentido, entendemos que el precepto debería limitar su redacción a la previsión establecida por la normativa autonómica al respecto. Por ejemplo, el Art. 14 del RDU de Andalucía *establece que se exceptuará del visado colegial, cuando se trate de obras proyectadas y dirigidas por funcionarios que pertenezcan al personal laboral al servicio de la administración, pero nunca cuando se trate de profesionales en el ejercicio libre de la profesión.*

Ello es así, en tanto en cuanto el proyecto de Real Decreto que nos ocupa no puede entrar en contradicción, en aplicación de un elemental principio de jerarquía normativa, con lo dispuesto en el Art. 1.3 de la vigente Ley de Colegios Profesionales, a tenor del cual *son fines esenciales de los Colegios Profesionales la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional.* Por tanto, la propia Ley de Colegios Profesionales da apoyo al argumento recogido por nuestra Jurisprudencia, de que el visado se configura como una revisión o aprobación colegial del trabajo facultativo que implica una función pública de control del ejercicio de la profesión, que no puede ser llevada a cabo por la Administración que ha de autorizar el trabajo profesional.

Lo anterior está en concordancia con el contenido mínimo que al visado colegial otorga la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus), en tanto afirma que es objeto del mismo comprobar la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en la propia Ley. Fuera del caso de profesionales vinculados a la Administración adjudicadora por relación funcional o laboral, la citada Administración carece por sí misma de medios dotados de una mínima seguridad jurídica para comprobar la identidad y habilitación de los facultativos autores de los trabajos por ella encargados, ya que ésta deriva de la relación de sujeción especial que une al profesional colegiado con su Corporación de adscripción. No se diga a este respecto, como consta en la Memoria anexa al Proyecto de Real Decreto que nos ocupa, que la publicación en las páginas webs de los distintos Colegios Profesionales de los listados de sus colegiados, es instrumento suficiente a estos efectos, ya que, a nuestro entender, este sistema es contrario al principio de seguridad jurídica recogido en el Art. 9.3 de la Constitución, dado que la publicación de estos listados no está dotada de la suficiente eficacia probatoria si no va acompañada de la emisión de un certificado de colegiación.

Tal medida tampoco se justifica desde los términos de ahorro que se pretende, y así en relación con la D.A. única lo reconoce la propia Memoria: *En particular, en el caso de la Administración General del Estado...es difícil estimar la magnitud de este efecto, puesto que no se dispone de datos agregados de visados percibidos.*

Por lo expuesto, proponemos la supresión del Art. 3 y de la Disposición Adicional Única. Subsidiariamente se propone, con supresión de la Disposición Adicional Única, la siguiente redacción alternativa del Art. 3:

**□El visado colegial no se exigirá cuando el trabajo profesional haya sido elaborado, con medios propios, por una Administración Pública□**

#### **Cuarta.- Sobre los Arts. 4 y 5.1.**

El texto del Art. 4 del Proyecto de Real Decreto dice literalmente:

□Art. 4.- Colegio Profesional competente para visar los trabajos profesionales.

*1.- Para la obtención del visado colegial obligatorio de un trabajo profesional de conformidad con lo previsto en el Art. 2.1, el profesional firmante del trabajo, colegiado o no, se dirigirá a un Colegio profesional competente por razón de la materia. Cuando hubiere varios Colegios Profesionales que resulten competentes por razón de la materia, el profesional podrá obtener el visado en cualquiera de ellos.*

*2.- Cuando una organización colegial se estructure en Colegios profesionales de ámbito autonómico o de ámbito territorial inferior al autonómico, el profesional firmante del trabajo, cuyo visado sea obligatorio de acuerdo con lo previsto en el Art. 2.1 podrá presentarlo para obtener su visado en cualquiera de ellos□*

El Art. 4 del texto del proyecto del Real Decreto es sin duda la disposición que presenta las objeciones más graves de legalidad, de oportunidad e incluso es un precepto que va en dirección contraria a la filosofía que se pretende con el Decreto, por cuanto ni mejora la libre competencia, ni va a suponer mayores garantías o beneficios para los destinatarios de los servicios profesionales.

El conjunto del Decreto queda muy viciado con este precepto que establece una distribución competencial para el visado colegial obligatorio de los trabajos a que se refiere el Art. 2.1, introduciendo □ex novo□ un régimen competencial distinto al de la Ley de Colegios Profesionales, atribuyendo en el apartado 1 la competencia al Colegio profesional □competente por la materia□ y en el apartado 2 se otorga al profesional firmante del trabajo la facultad de presentación del mismo para obtener el visado en cualquiera de los Colegios competentes cuando se trate de Colegios profesionales de ámbito autonómico o de ámbito territorial inferior al autonómico, fijando así un criterio de extraterritorialidad.

El texto en su redacción del proyecto de Decreto es **radical y manifiestamente nulo de pleno derecho**, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 62.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de procedimiento administrativo común en relación con el párrafo 2 del Art. 23 de la Ley del Gobierno de 23 de noviembre de 1997, por excederse de la habilitación normativa legitimante del Real Decreto; por vulnerar esencialmente la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales; y por regular unas materias que tienen reserva de Ley, constitucionalmente reconocida.

En primer término, el vicio de ilegalidad del texto del Real Decreto, objeto de análisis radica en existir un manifiesto exceso en la regulación y en su contenido con respecto

a la habilitación normativa, no respetando con ello los límites sustanciales propios de la potestad reglamentaria del Gobierno. Por su naturaleza de Reglamento de carácter ejecutivo, al dictarse en virtud de una habilitación normativa legal, su validez en el orden jurídico está determinada en función de que el contenido del Real Decreto se ajuste a esa habilitación normativa. Habilitación normativa que en este caso es la Ley 25/2009 de 22 de diciembre que ha modificado diversas leyes para adaptarlas a la Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En concreto la Disposición Transitoria Tercera de dicha Ley 25/2009 faculta al Gobierno para que en el plazo máximo de 4 meses desde la entrada en vigor de dicha Ley aprobara **un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el Art. 13 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales**.

La habilitación, por tanto, que al Gobierno le atribuye la Disposición Transitoria Tercera es una habilitación expresa y terminante para regular o establecer aquellos visados **que serán exigibles** siempre de acuerdo con lo previsto en el Art. 13 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero sobre Colegios profesionales. La regulación, a través de Real Decreto, ha de atenerse pues al contenido material de la habilitación legal, es decir, regular y fijar normativamente la exigibilidad de los visados colegiales obligatorios y respondiendo a los criterios determinados en el citado precepto de la Ley de Colegios Profesionales, en aspectos tales como: la necesidad del visado; su objeto y la responsabilidad de los Colegios profesionales.

Así, de concreta, expresa y determinada es la habilitación legal al Gobierno para publicar el mencionado Real Decreto. Ese era su contenido y también su límite material.

El Art. 4 del texto del proyecto de Real Decreto no se está refiriendo a la obligatoriedad o exigibilidad del visado colegial, sino que excediendo de forma grave y abusiva de la habilitación normativa **ha instaurado y alterado por completo el régimen competencial de los Colegios Profesionales en la función que les compete de visado**, función que el propio Art. 13 en el apartado 1 de la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales, señala que se ejercerá **en el ámbito de su competencia**, lo que presupone que la misma Ley, no modificada en este sentido por la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, establece el régimen jurídico competencial propio de los Colegios Profesionales para desarrollar sus funciones, atribuidas legalmente y entre ellas, la función de visado.

Es significativo lo que la propia Administración redactora del Decreto señala en la página 15 de la Memoria del análisis de impacto normativo, diciendo: **los Colegios Profesionales deberán modificar sus Estatutos para recoger que el visado será obligatorio en los casos recogidos en este Real Decreto así como deben recoger las nuevas reglas sobre competencia para visar**.

Es decir, en la intención expresa del propio Ministerio de Economía y Hacienda se encuentra la de establecer **nuevas reglas** sobre la competencia para visar. Ello supone una extralimitación manifiesta de la habilitación legal, toda vez que en modo alguno ni la Disposición Transitoria Tercera ni tampoco en su caso la Disposición Final Segunda, habilitaban al Gobierno para alterar nada menos que un aspecto tan esencial del régimen jurídico de los Colegios Profesionales **de sus peculiaridades propias** en expresión del Art. 36 de la Constitución que exige reserva de Ley para

regular dicho régimen jurídico, como es la distribución de competencias en cuanto a la función de visado.

La Ley 25/2009 de 22 de diciembre no facultó al Gobierno para alterar, modificar o innovar la competencia de los Colegios profesionales sobre el visado. Por ello, **resulta nulo el contenido del Art. 4 en su conjunto al establecerse una regulación normativa sobre aspectos competenciales en la función de visado, al margen y fuera por completo de la habilitación legal de aquella Ley.**

El reparo de ilegalidad no se queda en una extralimitación con respecto a la habilitación legal.

El texto del Art. 4 del R.D. es también nulo de pleno derecho por ser claramente *contra legem* al vulnerar de manera esencial las prescripciones de la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales que determinan un régimen jurídico competencial y un ámbito de actuación de los Colegios profesionales que un Decreto no puede transgredir o infringir, lo que sucede en este caso y determina otro vicio de ilegalidad esencial.

Así el Art. 3.2 vincula el ejercicio profesional al estar incorporado *al Colegio profesional correspondiente* que cuando se organiza la profesión por Colegios Territoriales habrá de ser el del domicilio profesional, que bastará para ejercer en todo el territorio español (Art. 3.3); disponiendo el mismo Art. 3, en el párrafo 3º del apartado 3, que, cuando se ejerza la profesión en ámbito territorial distinto al de la colegiación, el Colegio que ejercerá las competencias de ordenación y potestad disciplinaria será el del *territorio en que se ejerza la actividad profesional*. El Art. 4.3 dispone que dentro *del ámbito territorial que venga señalado a cada Colegio* no podrá constituirse otro de la misma profesión. El Art. 5 establece las funciones de los Colegios profesionales *en su ámbito territorial* y el Art. 13.1 ya citado alude a la competencia de visado de los Colegios profesionales *en el ámbito de su competencia* expresión que ha de ponerse en conexión con los preceptos legales anteriormente citados.

Lo que pretende hacer el Real Decreto es fijar la competencia de visado de una parte en función del objeto de los trabajos profesionales (lo que denomina impropriamente competencia por la materia); y luego, cuando existan varios Colegios de ámbito territorial bien autonómico o inferior al autonómico, dejar al profesional la opción de visar el trabajo en cualquiera de tales Colegios Profesionales; lo que en última instancia no sólo es una alteración de las reglas competenciales, establecidas en la Ley 2/1974 de 13 de febrero, sino que además incurre, el apartado 2 del mismo Art. 4, **en desconocer que la competencia de los Colegios Profesionales sobre visado es por su propia naturaleza irrenunciable y a ellos les corresponde su ejercicio, sin que pueda dejarse a la facultad dispositiva de los autores de los trabajos profesionales.**

Consecuentemente, el texto del Art. 4 en su conjunto resulta manifiestamente ilegal por excederse de la habilitación normativa, contenida en la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009. Además incurre en ilegalidad, por vulneración abierta de la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974, como se ha visto, desconociendo el principio esencial de jerarquía normativa (Art. 9.3 de la Constitución, en relación con el Art. 103.1 del mismo texto Constitucional).

De otra parte, el precepto del Art. 4 del Real Decreto, desconoce **la reserva de Ley** que en materia de Colegios Profesionales establece el Art. 36 de la Constitución, al disponer que: *La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los*

Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. Ello se traduce en que nunca podría a través de la vía de un Real Decreto, con rango reglamentario, regularse una materia que el propio texto constitucional ha reservado a la Ley en cuanto a su regulación. Como expresamente señala el Art. 23 de la Ley del Gobierno «los Reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de Ley». Establecer un régimen competencial nuevo para el visado colegial es incidir de lleno en el núcleo de las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales, y por tanto, entrar, de forma llamativa e injustificada, en el ámbito de dicha reserva de Ley, lo que constituye la tercera causa de ilegalidad manifiesta del texto del Art. 4 del proyecto de Real Decreto.

Conviene que nos detengamos con más detalle en los dos apartados del Art. 4, que anteriormente han sido transcritos literalmente.

- En el apartado 1 del Art. 4, se establece que la competencia del visado se efectuará en función del «Colegio Profesional competente por razón de la materia». La expresión además de ser ciertamente desafortunada, desconoce de manera esencial como se estructuran los Colegios Profesionales. Los Colegios Profesionales ejercen sus competencias no en razón de la materia u objeto material, sino **en razón del vínculo subjetivo de sujeción especial que existe entre el Colegio y el colegiado**. Esa sujeción deriva de la titulación y actividad profesional que se ejerce al amparo de la misma. Así, se desprende claramente de numerosos preceptos de la Ley 2/1974 de 13 de febrero sobre Colegios Profesionales. El Art. 1.3 alude a los fines esenciales de las Corporaciones como «ordenación del ejercicio de las profesionales» y defensa de los «intereses profesionales de los colegiados» precisamente para proteger a los consumidores y usuarios de tales servicios. Hay por tanto una vinculación subjetiva de los fines a los profesionales colegiados. El Art. 3.2 establece con carácter general la incorporación al Colegio profesional correspondiente para el ejercicio de las profesiones.

El Art. 5 de la misma Ley de Colegios Profesionales establece las funciones de estos, y todas ellas están vinculadas o se extienden con respecto a **los colegiados** y actuaciones relacionadas con la profesión de dichos colegiados. El apartado i) alude a la ordenación «en el ámbito de su competencia de la actividad profesional de los colegiados». Bien expresivo es el apartado q), según la redacción de la Ley 25/2009, que alude a la función de: «visar los trabajos profesionales **de los colegiados**». Es decir, los Colegios Profesionales son titulares de sus competencias y ejercen sus funciones con respecto a sus colegiados y a la actividad profesional que los mismos desarrollan. No hay una competencia de visado por razón de la materia o del objeto, desligada de esa vinculación con sus colegiados, toda vez que legalmente lo que visan los Colegios Profesionales, con la propia Ley 25/2009, son trabajos profesionales de sus propios colegiados.

Es impropio pues hablar de Colegio profesional «competente por razón de la materia». ¿A que materia se refiere? ¿Dónde se define legalmente ese ámbito competencial?. Tal es así que supondría modificar o alterar el régimen de actuación de las Corporaciones Profesionales, pretendiendo habilitarlas para actuar «por razón de la materia», introduciendo un término o concepto que no tiene reconocimiento legal alguno, que altera elementos sustanciales del funcionamiento y régimen jurídico de los Colegios profesionales y además con las cuestiones o luchas de competencia que se darían entre distintas profesiones.

Digámoslo con claridad: el precepto ha de ser suprimido porque no tiene encaje legal alguno y no encuentra fundamento en la estructura legal vigente de los Colegios profesionales. No ejercen su actuación en razón de la materia, lo que desconoce el proyecto del Real Decreto.

Ahora se comprende perfectamente la quiebra de este principio legal esencial. De mantenerse el texto se daría la circunstancia de que se podrían visar trabajos de quienes no son colegiados en ese Colegio, sin vínculo alguno con el mismo, lo cual sería abiertamente ilegal.

Se produciría el acto nulo, de que un Colegio Profesional visara un trabajo de quien no está colegiado en dicho Colegio, lo cual con el régimen legal vigente supondría que la función de visado se ejercería sin tener competencia para ello dicho Colegio Profesional.

Este desconocimiento del principio esencial de que las competencias de los Colegios Profesionales son esencialmente subjetivas, lleva al texto del apartado 1 del Art. 4 a establecer la expresión **colegiado o no**, expresión que pone de manifiesto la vulneración y quiebra de todo el régimen competencial de los Colegios Profesionales, sin perjuicio además de las graves repercusiones que ello tendría para los consumidores y usuarios y para su seguridad jurídica, toda vez que la función de visado no se podría llevar a cabo si se presenta un trabajo profesional por quien no está colegiado en un determinado Colegio Profesional. ¿Cómo va a poderse verificar la habilitación profesional, si se trata de un **no colegiado**? Ello no se podría tampoco suplir con acudir a los registros colegiales, porque justamente además se está hablado de la posibilidad de visar un trabajo de quien no está colegiado, que puede no estarlo en ese Colegio profesional o en ningún otro.

Sorprendente y profundamente desacertada la expresión **colegiado o no**, desvinculando la colegiación del visado, lo cual es claramente un despropósito e incide en la cuestión de la colegiación al margen por completo de la habilitación legal. El término debe ser suprimido del precepto.

Tan distorsionador del sistema competencial vigente de los Colegios Profesionales resulta el precepto legal, que el efecto que produciría, además de su manifiesta ilegalidad, sería el contrario al que se pretende: **favorecer la actividad profesional** (página 10 de la Memoria). Ello lo que favorecería sería el descontrol, el intrusismo, la ausencia de la función esencial de los Colegios de verificar si la práctica profesional se ejerce conforme a la deontología y todo ello en perjuicio de la libre competencia, porque se producirían conductas desleales y malas prácticas profesionales, repercutiendo negativamente en los destinatarios de los servicios profesionales.

- El apartado 2 del Art. 4 adolece de los vicios de ilegalidad del conjunto del precepto anteriormente denunciados, incurriendo específicamente en un grave atentando contra uno de los principios esenciales de los Colegios profesionales: **el criterio de territorialidad** del ejercicio de sus funciones y desde luego de la función de visado.

La territorialidad en la competencia de visado, es consustancial con las funciones propias del mismo. Entraña una garantía de su plena efectividad. Ha de ser ejercida la función de visado por el Colegio profesional propio del ámbito territorial en que el proyecto va a surtir efecto y la obra se va ejecutar. Es en el ámbito

territorial de dicho Colegio donde, el autor del trabajo va a desempeñar su actividad profesional. En el ámbito de dicho Colegio se va a desarrollar todas las vicisitudes propias del trabajo profesional sujeto a visado y donde eventualmente se va a poder exigir las responsabilidades a que hubiese lugar.

La territorialidad es garantía para los consumidores y usuarios: van a saber si el autor del trabajo al que han contratado tiene la titulación y colegiación adecuada, si no tiene impedimento alguno para poder ejercer profesionalmente, si el trabajo que ha desarrollado y que se visa cumple con los criterios de corrección e integridad formal en cuanto a su documentación y para ello va a disponer de los servicios de visado del Colegio del lugar en el que va a surtir efecto el trabajo profesional, y va a saber a que Colegio puede, en su caso, realmente dirigirse ante cualquier incidencia derivada del visado. De esta forma el Colegio territorialmente competente estará en condiciones de conocer la documentación autonómica, tanto técnica como urbanística aplicable y desde luego también la propia de las Entidades Locales. Territorialidad equivale a garantía en la prestación adecuada de la función pública de visado.

Todo ello se quiebra gravemente en el apartado 2 de este Art. 4 desde el momento en que se deja a la decisión del profesional autor del trabajo que elija por su cuenta el Colegio que más le convenga de los "competentes por la materia" cuando existan varios Colegios profesionales de ámbito autonómico o de ámbito inferior al autonómico.

Con ser todo lo anterior suficientemente grave para ser reconsiderado en su totalidad el precepto, es **abiertamente ilegal por vulnerar la Ley de Colegios Profesionales 2/1974 de 13 de febrero** en varios preceptos. Entre otros los siguientes:

- a) El Art. 5 de dicha Ley 2/1974 de Colegios Profesionales dispone las funciones de los Colegios Profesionales se ejercerán "en su ámbito territorial" y entre ellas se menciona expresamente en el apartado q) la de "visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el Art.13"
- b) El Art. 3.3. de la misma Ley de Colegios profesionales que establece que "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 ( )"

Debe resaltarse que el citado Art. 3 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero, esta redactado conforme a la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, que evidencia la ilegalidad patente, manifiesta y expresa en que incurre este precepto del Real Decreto. No se vulnera la Ley de Colegios Profesionales en su redacción anterior a la Ley 25/2009, si no que se vulneran los preceptos legales citados conforme a esta Ley, que no se tiene en cuenta en forma alguna en el texto del Real Decreto.

Por otro lado el criterio de este apartado 2 del Art. 4 es netamente incompatible con la información que el visado debe facilitar a los consumidores y usuarios, desde el momento en que si se visa el trabajo fuera del ámbito territorial en el que el mismo va a surtir efecto, resultaría imposible tal información.

Al propio tiempo el precepto, al desconsiderar la territorialidad en el visado, atenta contra las competencias en materia de visado de las Comunidades Autónomas, por cuanto éstas pueden completar otros aspectos del visado, además de los establecidos en el Art. 13.2 de la Ley 2/1974, como señala el Art. 5.4 del proyecto del Real Decreto, resultando incongruente mantener que se pueda obtener el visado fuera de la Comunidad Autónoma de la que el trabajo surtirá efectos, resultando así de muy difícil aplicación el control de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo de que se trate.

Por todo lo anterior, se propone en primer lugar la supresión del precepto por todas las razones anteriormente expuestas o, en otro caso, la siguiente redacción alternativa del Art. 4 del Proyecto de Real Decreto:

1. Para la obtención del visado colegial obligatorio de un trabajo profesional, de conformidad con lo previsto en el Art. 2.1, el profesional firmante del trabajo **se dirigirá al colegio profesional en cuyo ámbito territorial radiquen las obras u otras actuaciones objeto del mismo.**

2. **El autor del trabajo profesional podrá presentarlo en otro Colegio profesional de su misma titulación para la obtención del visado en el Colegio territorialmente competente, para lo que podrán utilizarse los mecanismos de coordinación y colaboración intercolegial previstos legalmente.**

El apartado 1, en la redacción que se propone, contempla el régimen legal vigente de la territorialidad en la función de visado, siendo de esta forma una garantía de que la misma se cumpla eficazmente. Se respecta así pues la Ley de Colegios Profesionales, se aclaran las competencias en el visado y los consumidores y usuarios van a tener así mucha más seguridad jurídica, certeza en el cumplimiento de las funciones propias del visado e intermediación en todas las comunicaciones derivadas del trabajo profesional que se visa.

El apartado 2, contempla la posibilidad de que el autor del trabajo profesional presente el mismo a visado en otro Colegio territorial de su titulación, diferente al competente territorialmente para obtener el visado, lo que con el visado telemático y los medios de comunicación ya previsto en la Ley 25/2009, facilitará la práctica profesional, respetando la competencia legal territorial.

#### **Quinta.- Sobre el Art. 5.**

**A)** El texto del Art. 5.1 del Proyecto de Real Decreto dice literalmente:

Art. 5. Ejercicio de la función de visado por los Colegios profesionales.

1.- La función de visar trabajos profesionales, cuando sean obligatorios, será ejercida directamente por el Colegio profesional competente **por razón de la materia**, con sus medios propios y bajo su responsabilidad.

Se propone la supresión de la expresión **“por razón de la materia”** por las mismas razones expuestas en las alegaciones al apartado 1 del Art. 4, quedando la redacción como sigue:

**Art. 5. Ejercicio de la función de visado por los Colegios profesionales.**

1.- *La función de visar trabajos profesionales, cuando sean obligatorios, será ejercida directamente **por el Colegio profesional competente**, con sus medios propios y bajo su responsabilidad*

**B)** El Art. 5.4 del Proyecto de Real Decreto incluye entre los contenidos del visado de proyectos sometidos a verificación:

**c) Su conformidad con la normativa técnica aplicable.**

Debe entenderse que la mención a la normativa técnica aplicable equivale únicamente a la intención de precisar de forma independiente un grupo de normas que necesariamente han debido tenerse en cuenta en la redacción del proyecto y que, por tanto, forman parte de la verificación de **“La corrección e integridad formal de la documentación que integra el trabajo”**(Art. 5.4.b, del Proyecto de Real Decreto).

Ahora bien, el Art. 13.2. de la Ley de Colegios Profesionales excluye expresamente como objeto del visado: **“el control técnico de los elementos facultativos del trabajo”** y requiere que se precise su alcance en el sentido de limitarlo a aspectos formales de cumplimiento y sin que, en ningún caso, afecte al contenido material del proyecto. La propia Memoria de impacto normativo que justifica el proyecto de Real Decreto recuerda la prohibición de incluir en el visado el control técnico de los elementos facultativos del trabajo (Página 14 de la Memoria).

Con el objetivo de no crear una confusión respecto al contenido de las verificaciones exigidas por el visado y excluir cualquier corresponsabilidad en cuanto a la corrección técnica del proyecto, debe hacerse la precisión oportuna en el texto de esta disposición.

Por todo ello, proponemos la redacción siguiente del Art. 5.4. letra c):

**c) Su conformidad con la normativa técnica aplicable sin que esa verificación formal suponga un control de aspectos técnico-facultativos del trabajo profesional**

### **Sexta.- Sobre la Disposición Derogatoria Única.**

Por todo lo desarrollado en estas alegaciones, en especial las consideraciones incluidas en el Capítulo sobre Cuestiones Previas, estimamos indispensable salvaguardar la competencia normativa de las Comunidades Autónomas.

Por este motivo proponemos la siguiente redacción de esta Disposición Derogatoria:

▣ Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa.

*1. Se deroga cuantas disposiciones incluidas en normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este real decreto **exigiendo un visado colegial obligatorio sobre documentos distintos de los referidos en el Art. 2.1 de este real decreto.***

*2. Asimismo, se derogan las disposiciones relativas al visado incluidas en los estatutos de corporaciones colegiales y demás normas internas colegiales **que incluyan en la obligatoriedad de visado otros trabajos profesionales no previstos en este real decreto**▣*

#### **Séptima.- Sobre La Disposición Final Primera.**

En función de las consideraciones desarrolladas más arriba y en especial las incluidas en el Capítulo de Cuestiones Previas, estimamos infundado el título competencial referido al Art. 149.1.18ª de la Constitución.

#### **Octava.- Sobre La Disposición Final Segunda.**

El Proyecto de Real Decreto establece la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE. Es claro, sin embargo, que la supresión de la obligatoriedad de algunos visados de trabajos profesionales exigirá una reestructuración importante de los servicios colegiales directa o indirectamente relacionados con la función de visado colegial, y una importante reconsideración de la revisión de proyectos por parte de las Administraciones Públicas en el trámite de licencia y autorizaciones.

Consideramos que debe establecerse un periodo de *vacatio legis* que estimamos en seis meses. Por todo ello, proponemos la siguiente redacción de la Disposición Final Segunda:

▣ **Disposición Final Segunda.** Entrada en vigor.

*El presente real decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado*▣

Madrid, 20 de mayo de 2010