

## A VUELTAS CON LA “LEY ÓMNIBUS”:

### LA REGULACIÓN DEL VISADO PROFESIONAL OBLIGATORIO



Álvaro Gutiérrez Molano  
FÓRUM JURÍDICO ABOGADOS

Cuando se va a cumplir un año desde la promulgación de la comúnmente conocida como “Ley Ómnibus” ((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) se abre un debate centrado en uno de los puntos de dicha normativa que requerían de desarrollo reglamentario: la regu-

lación de la exigencia del visado profesional. Un debate que no por esperado se muestra más “pacífico”: antes bien, la aprobación de la normativa de desarrollo regulatorio -Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre Visado Colegial Obligatorio- no ha disminuido la actividad que al respecto han desarrollado varios agentes directamente implicados. Entre los mismos, sin solución de continuidad, y especialmente profusos en

la defensa del Visado Colegial Obligatorio se han destacado los Colegios Profesionales y los Sindicatos.

A raíz de la entrada en vigor el 1 de octubre del Real Decreto sobre el visado colegial obligatorio, y ante las diferentes interpretaciones que se han hecho del texto por parte de los distintas partes involucradas, ya han sido tres los gobiernos autonómicos que han hecho pública su interpretación: Aragón, Navarra y Extremadura. Y los tres se han posicionado, en su producción legislativa, a favor de que en la tramitación de expedientes relacionados con el cumplimiento de reglamentos de Seguridad Industrial que requieran proyecto o dirección de obra suscrito por técnico titulado competente, dicho proyecto o dirección de obra deba estar visado por el correspondiente colegio profesional. Lo cual, en la práctica, se traduce en un más que amplio espectro de actuaciones profesionales y proyectos técnicos.

Ante tal toma de posición de los ejecutivos autonómicos, y sin que caigamos en la tentación de un juicio apresurado de antemano, cabe plantearse dos cuestiones fundamentales: la delimitación competencial en el desarrollo de la Ley Ómnibus y la función de garantía inherente a la figura del visado profesional.

Pero antes de abordar estos interrogantes a la luz de la (re)visión de las Comunidades Autónomas a la vanguardia del desarrollo de la precitada Ley, hagamos una pausa para volver a la "fuente" de la propia norma: la transposición a nuestro Ordenamiento Jurídico de la norma comunitario de liberalización de servicios (o Directiva de Servicios a secas, o Directiva "Bolkestein") y al espíritu que la impulsa. Esta norma "marco" nace con clara voluntad liberalizadora, con la intención de crear un auténtico mercado interior de

## **“Ni las administraciones ni los colegios profesionales pueden poner en cuestión la normativa comunitaria”**

servicios, mediante la implementación de un sistema jurídico que pretende una dinamización económica basada en la eliminación de trabas u obstáculos y el fomento de la libertad de elección. Ciertamente, y dejando de lado cualquier consideración política o evaluación de la bondad de los pretendidos efectos económicos, la gestación y aplicación de esta Directiva es consecuencia de los propios principios ordenadores del Ordenamiento Comunitario, y responde al establecimiento de un verdadero mercado interior congruente con las libertades esenciales de la Unión Europea, una unión que – bien es conocido – básicamente se ha logrado desde un punto de vista monetario pero no ha alcanzado el mismo grado de integración económica o de mercado.

Hemos de reconocer que el legislador español parece haber recogido la "oportunidad" derivada de la transposición de la normativa comunitaria para dar un decidido paso en la liberalización del sector de prestación de servicios, superando el deber en una búsqueda (ambiciosa) de mejorar el marco regulatorio, introducir mayor competencia y, en definitiva, dinamizar la actividad económica.

En la misma línea se sitúa el desarrollo reglamentario que regula la obligatoriedad del visado profesional obligatorio, el Real Decreto 1000/2010, que por ello reconoce que el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria se

limita frente al que debe ser principio general: la libertad de elección del cliente. De tal modo, el propio Real Decreto habla de los visados obligatorios como "excepción" y que los supuestos recogidos tienen un carácter "exclusivo y excluyente". Desde luego, tanto el desarrollo como el contenido tienen la misma música que la norma de la que traen causa, ¿también la misma letra?

Para la determinación de los supuestos de obligado visado profesional (y por ello, claro, colegial), se basa el Real Decreto en criterios objetivos, basados en dos principios: necesidad, porque exista relación directa del trabajo con la seguridad e integridad física de las personas; y proporcionalidad, porque se considere al visado como el medio más adecuado de control de dichos trabajos y de menor restricción de la actividad económica. El visado profesional en Colegio Profesional correspondiente sólo será obligatorio en los casos estrictamente necesarios y proporcionados, y se restringe a los nueve trabajos profesionales a los que se refieren el artículo 2º del Real Decreto, y que se resumen en:

- Edificación. Se someten a visado obligatorio los proyectos de ejecución de edificación y sus certificados finales de obra, incluso cuando se presenten para legalización de edificaciones ya realizadas. También habrá visado

para los proyectos de demolición.

- Minería y explosivos. Se requiere visado obligatorio para proyectos de apertura de explotaciones mineras y de voladuras, así como para los proyectos de fábricas y depósitos de explosivos y pirotécnica y cartuchería.

Es visible que la determinación reglamentaria de los supuestos de aplicación no debe mover al pánico a demasiados colegios profesionales: comprende una amplitud de supuestos técnicos de hecho que es difícil pensar que en la práctica haya decisión de no visar (y no sólo por parte del cliente, sino del propio profesional). Cabe preguntarse legítimamente si en aras de unos principios –por otro lado, perfectamente justificados y justificables– no se ha dejado atrás la música de la Directiva comunitaria para dar lugar a una letra distinta. No estamos poniendo en cuestión los beneficios del establecimiento de una regulación extensa sino el cumplimiento del espíritu de la Directiva de Servicios.

Al menos, y en aras a que exista un marco jurídico estable común para todas las Comunidades Autónomas (no tanto de cara a los profesionales y su organización colegial, sino en la defensa de los

consumidores y usuarios, verdaderos receptores finales de la liberalización de servicios), la determinación de los supuestos en los que es obligatorio el visado profesional se ejecuta en una norma estatal y que expresa literalmente el carácter exclusivo y excluyente de los mismos. Ya que no se ha recogido en una norma con rango de Ley (lo que hubiera sido deseable, y más teniendo en cuenta la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las bases de la actividad económica) el desarrollo reglamentario de la norma comunitaria exigía un grado de concreción que no dejase en manos de cada Comunidad Autónoma o Entidad Local la verdadera aplicación del visado profesional obligatorio. Conviene recordar que las directivas obligan al estado miembro en cuanto al resultado que ha de alcanzarse, dejando sin embargo al legislador nacional la elección y forma de transposición de la norma para conseguir el resultado. Sin embargo, tampoco hay que olvidar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha repetido que el margen de discrecionalidad del Estado no llega hasta al punto de una trasposición inadecuada que incumpla el espíritu y, más aún, el tenor literal de la

norma. Por eso no es válida una legislación que incorpore la Directiva iocandi causa: no se trata de aceptar un tono “general” y que, posteriormente, en el desarrollo reglamentario a nivel estatal, autonómico o municipal, se prevea una casuística amplia o imprecisa que haga devenir en ineficaz cualquier marco general y que lo que ocurra en la práctica sea el lampedusiano “que cambie todo para que nada cambie”.

Por ello, ninguna Instrucción de Servicio (y nos centramos en el caso extremeño), ni con la excusa del desarrollo de la norma estatal ni con la finalidad de concretar o ánimo explicativo, puede ampliar de modo alguno los supuestos previstos con carácter exclusivo y excluyente (remarquemos por el RD 1000/2010. No caben interpretaciones extensivas de ninguna clase: los conceptos previstos en el Real Decreto son los suficientemente extensos como para que de hecho una ampliación de supuestos dejara sin aplicación efectiva la norma estatal. Por todo ello, la conclusión debe ser clara. La Instrucción de Servicio 03/2010 divulgada por la Junta de Extremadura, que se acoge intencionalmente o no a una redacción nebulosa, en ningún caso puede dar lugar a una interpretación que



lleve a la exigencia de visado colegial obligatorio por parte de la Administración o del Colegio Profesional más allá de los supuestos del artículo 2º del Real Decreto 1000/2010, e incluso debiera significar una interpretación restrictiva del mismo. Si hay duda sobre la integración o no en los supuestos aplicables, siempre quedará la libre elección o visado voluntario de quién encarga o promueve el Proyecto que es la que debe primar.

Como señalábamos anteriormente, existe una última cuestión adyacente a la cuestión actual del visado profesional obligatorio, es la propia función de garantía que cumple el visado. Una garantía integral que ofrece el control del Colegio Profesional y que sirve no sólo al cliente o consumidor, sino igualmente al profesional que se somete al visado y a las administraciones públicas, como receptor bien en función de aprobación bien en la vertiente de la contratación pública. Lejos de nuestra intención poner en cuestión la función de garantía que los Colegios realizan a través del visado: este control a priori certifica la identificación y habilitación profesional del redactor del proyecto, limita el intrusismo, acredita el cumplimiento formal de las condi-

ciones técnicas, proporciona asistencia técnica al colegiado en su labor y conlleva la responsabilidad subsidiaria del Colegio Profesional por la expedición del visado. Indudablemente son poderosas razones para recurrir al visado por el cliente o el colegiado. Pero tampoco hay que perder de vista que el visado sigue significando un coste, que no evalúa el contenido ni supone una garantía de calidad del mismo, y que en todo caso la reforma de la liberalización de servicios constituye un avance en la instauración de un sistema legal e institucional de defensa del consumidor, que se ha desarrollado transversalmente en las últimas décadas.

Para los casos en que el visado no sea obligatorio, los clientes siempre podrán solicitar voluntariamente el visado del Colegio. Con la nueva regulación los consumidores sabrán con certeza qué garantiza el visado y a qué precio, teniendo así la información necesaria para elegir libremente. Tanto en la Directiva Comunitaria, como en la Ley Ómnibus como el Real Decreto sobre Visado Colegial Obligatorio se postula como eje la protección de los intereses de los consumidores y usuarios. Y desde esa noción se construye el régimen de obligatoriedad limitada del

visado colegial, manteniéndose como norma la libertad de elección. Sin ánimo de imponer opinión alguna, lo cierto es que esta reforma, más que como amenaza, debiera verse por los Colegios Profesionales como la oportunidad de dejar atrás una cierta concepción gremialista de la institución, que desde su origen se ha centrado más al interés de sus miembros que en cualquier otra cosa. Y, consecuentemente, en crecer con una orientación hacia el cliente, el consumidor final, constituyendo el visado una auténtica garantía para el mismo y llevando a cabo de una labor de control disciplinario que ayude a que la percepción pública de los Colegios Profesionales supere la clásica visión del único interés en defensa de los colegiados.

Ni las administraciones ni los colegios profesionales pueden poner en cuestión la normativa comunitaria ni la corriente que lleva a un entorno más favorable y transparente en la actividad económica de servicios. Debemos avanzar en la senda marcada por Europa que refuerza los derechos de los destinatarios de los servicios y fomentará –si así lo asumen los agentes implicados– una mejora de la calidad. Que la música y la letra sean armónicas.