

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7638** *Pleno. Sentencia 62/2017, de 25 de mayo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 8260-2010. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Competencias sobre colegios profesionales: nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a los criterios territoriales de colegiación, a la colegiación de personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas y al visado colegial; interpretación conforme con la Constitución de la previsión de existencia de un servicio colegial de visado a disposición de consumidores y usuarios.*

ECLI:ES:TC:2017:62

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8260-2010, promovido por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 2, apartados primero; segundo, punto 2; quinto y décimo, puntos 1, 2 y 3, así como contra los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Han formulado alegaciones el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el día 23 de noviembre de 2010, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2, apartados primero; segundo, punto 2; quinto y décimo, puntos 1, 2 y 3, así como contra los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. El Abogado del Estado invocó el artículo 161.2 CE y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se acordase la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado expone que los preceptos impugnados adolecen de una inconstitucionalidad mediata o indirecta en tanto vulneran las competencias estatales atribuidas en el artículo 149.1.1, 13, 18 y 30 CE y ejercitadas a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante Ley 17/2009) y 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 (en adelante Ley 25/2009). Estas leyes tienen como finalidad profundizar en la libertad de circulación de prestadores de servicios, suprimiendo los obstáculos a su movilidad, como eficaz instrumento para lograr una reactivación económica a través del impulso empresarial.

En cuanto a la delimitación competencial en la materia, afirma el representante estatal que la competencia del Estado en materia de colegios profesionales deriva de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.1, 13 y 18 CE, con cita de doctrina constitucional sobre el alcance de los mismos. En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma, hace referencia al artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG) y al artículo 3 de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Finalmente, el Abogado del Estado concreta los motivos de inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados, que ordena en tres grupos, analizando la contradicción de los mismos con la normativa básica estatal, así como el carácter formal y materialmente básico de los preceptos estatales:

a) En primer lugar, expone el motivo de inconstitucionalidad en el que, a su juicio, incurre el artículo 2.1 de la Ley 1/2010, que modifica el artículo 2 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia, referido, concretamente, al siguiente inciso de su apartado cuarto: «en caso de desplazamiento temporal de un profesional de la Unión Europea se precisará, para ejercer en cualquier parte de Galicia, de una comunicación previa al colegio profesional gallego, sin perjuicio de lo que establezcan la legislación estatal y la normativa vigente en aplicación del derecho comunitario, en particular la relativa al reconocimiento de cualificaciones».

Motivo de inconstitucionalidad que hace extensivo a los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010 en la medida en que, entiende el Abogado del Estado, hacen aplicación de dicha previsión a las leyes gallegas reguladoras de los diversos colegios profesionales (Ley 3/2006, de 30 de junio, de creación del colegio profesional de logopedas de Galicia, Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de ingeniería técnica en informática de Galicia, Ley 9/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de joyería, orfebrería, platería, relojería y gemología de Galicia, Ley 10/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de ingeniería en informática de Galicia, Ley 11/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de higienistas dentales de Galicia, Ley 15/2007, de 13 de diciembre, de creación del colegio oficial de ingenieras e ingenieros químicos de Galicia, y Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación del colegio profesional de detectives privados y privadas de Galicia), exigiendo a cada uno de los profesionales en ellas contemplados que, antes de comenzar a ejercer en cualquier parte de Galicia, deban realizar una comunicación previa al correspondiente colegio profesional gallego.

Concretamente, el Abogado del Estado aduce que, de acuerdo con la normativa básica estatal, para la prestación de un servicio en España por un profesional de un Estado miembro de la Unión Europea basta con que realice una sola comunicación, que debe renovar anualmente, y ante cualquiera de las administraciones a que alude el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). Esta comunicación ha de tener vigencia territorial en todo el Estado. A dicha conclusión llega a la vista de lo dispuesto en los artículos 1, 3, 4, 7 y 9 de la Ley 17/2009. El artículo 1 dispone que el objeto de la Ley es establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de

servicios. Conforme a las definiciones del artículo 3, entiende el Abogado del Estado que la exigencia de una previa declaración ante el colegio profesional gallego es un requisito. El artículo 4, a su vez, establece el principio general de libertad de establecimiento, principio general que entiende el Abogado del Estado que el artículo 9 solo permite exceptuarlo imponiendo un requisito cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionado a esa razón imperiosa. Finalmente, el Abogado del Estado hace referencia al artículo 7, apartados 1 y 3, de la citada Ley conforme al que cuando el requisito consista en realizar una comunicación, ésta permitirá ejercer la actividad por tiempo indefinido y en la totalidad del territorio español. Solo podrán exigirse comunicaciones de eficacia «limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente motivada».

Asimismo, el Abogado del Estado hace referencia al artículo 3.4 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada por el artículo 5.5 de la Ley 25/2009 que establece que «en el caso de desplazamiento temporal de un profesional de otro Estado miembro de la Unión Europea, se estará a lo dispuesto en la normativa vigente en aplicación del Derecho comunitario relativa al reconocimiento de cualificaciones». El Derecho comunitario en esta materia está constituido por la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, que refunde toda la legislación comunitaria sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, y cuya transposición se realiza en España por el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, y en cuyo artículo 13 se establecen los requisitos que debe cumplir el prestador de servicios de la Unión Europea que pretenda desarrollar su actividad en España, exigiendo una sola declaración previa con validez para el ejercicio en todo el territorio nacional.

El Abogado del Estado mantiene el carácter formalmente básico de los preceptos de la Ley 17/2009 (dictados al amparo del art. 149.1.1, 13 y 18 CE) y del art. 5 de la Ley 25/2009 (amparado en el art. 149.1.18 y 30 CE), conforme a lo dispuesto en sus respectivas disposiciones finales primeras, así como su carácter materialmente básico conforme a doctrina constitucional (SSTC 100/2005, de 20 de abril, FJ 5, y 194/2004, de 10 noviembre, FJ 7).

Tampoco le ofrece dudas el carácter básico del artículo 13 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, a tenor de la doctrina de este Tribunal sobre el carácter básico de normas reglamentarias (con cita de doctrina constitucional), por su contenido marcadamente técnico sirviendo de complemento necesario de la Ley 2/1974 y porque en su preámbulo hace referencia a su desarrollo por las Comunidades Autónomas. Además, pretende implantar un sistema general en todo el territorio nacional fijando el mínimo común en materia de reconocimiento de cualificaciones.

Entiende el Abogado del Estado que los preceptos básicos citados en este recurso tienen una clara vocación liberalizadora del ejercicio profesional, reuniendo todos los requisitos que en la doctrina del Tribunal Constitucional se exige para su caracterización como básicos y deben entenderse prevalentemente dictados al amparo del artículo 149.1.13 CE, en cuanto tienen un marcado carácter económico, tendiendo a alcanzar objetivos de política económica general y dando un tratamiento uniforme a determinados problemas económicos, como es el de la existencia de precios poco competitivos debidos a una estrechez de la oferta derivada de la existencia de barreras territoriales a la entrada de nuevos profesionales.

De acuerdo con lo anterior se considera que la regulación impugnada infringe la normativa básica en dos aspectos: (i) en la exigencia de comunicación específica para prestar servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, ignorando que basta con una

sola comunicación para ejercer en toda España; y (ii) en la imposición de que la comunicación se realice precisamente al correspondiente colegio profesional gallego, desconociendo la facilidad que la legislación básica estatal concede al prestador de servicios de poder realizar la única comunicación en los términos del artículo 38 LPC.

b) En segundo lugar, el Abogado del Estado expone los motivos de inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 2 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero. El referido precepto da una nueva redacción al artículo 3.2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, y se impugna porque impone la colegiación obligatoria a «los profesionales médicos y demás profesionales de ciencias de la salud al servicio de las administraciones públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Público de Salud de Galicia, así como también para el ejercicio de la actividad privada».

Dicha previsión, entiende el Abogado del Estado, vulnera el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por la Ley 25/2009, que reserva a la ley estatal la exigencia de la incorporación a un colegio profesional como requisito indispensable para el ejercicio de una profesión. Además, tiene en cuenta que en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009 se dispone que en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación.

La vulneración aducida por el Abogado del Estado se concreta en que el legislador autonómico infringe la reserva que la Ley 25/2009 hace a las Cortes Generales para la determinación de aquellos supuestos en que excepcionalmente se exija la colegiación como requisito para el ejercicio de una profesión, independientemente de que el legislador autonómico coincida o no con la norma estatal vigente relativa a la obligación de colegiación del profesional sanitario. Tras citar doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por normas autonómicas, considera el Abogado del Estado que, aunque la Comunidad Autónoma tiene competencia para incidir en el régimen de colegios profesionales, ha de hacerlo respetando las competencias del Estado ex artículo 149.1.1, 18 y 30 CE y carece de toda competencia para fijar el régimen de colegiación obligatoria de las profesiones, aunque se limite a reproducir la normativa estatal.

A ello añade que la normativa estatal es básica conforme al artículo 149.1.18 (con cita de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9) y 149.1.30 CE (con cita de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9) y conforme al artículo 149.1.1 CE en cuanto la colegiación obligatoria supone un límite al derecho de asociación (SSTC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 5, y 76/2003, de 23 de abril, FJ 4), considerando que la regulación contenida en la Ley 25/2009 es plenamente respetuosa con el contenido constitucionalmente protegido en el artículo 22 CE. De acuerdo con el artículo 149.1.1 CE el Estado se reserva la competencia para fijar una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de una dimensión esencial del derecho de asociación.

c) Finalmente, el Abogado del Estado afirma que el artículo 2, apartados quinto y décimo, puntos 1, 2 y 3, de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, vulnera el artículo 13 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por la Ley 25/2009 que regula el visado de los trabajos profesionales, como función de los colegios profesionales, y que tiene carácter básico conforme a la disposición final primera de esta Ley.

El visado es un control de carácter administrativo dentro de una relación de sujeción especial, de Derecho público, de carácter obligatorio para los colegiados y se corresponde con una de las funciones que cumplen los colegios dentro de los fines que les atribuye la ley. Se trata, conforme a la STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, de «potestades públicas que la Ley delega en favor de los Colegios para 'ordenar.. la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares'».

Recuerda, además, el Abogado del Estado, que la exigencia de visar una determinada actividad profesional supone introducir un «requisito» para el ejercicio de la

misma en el sentido del artículo 3 de la Ley 17/2009, en cuanto constituye una «obligación.. condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios». Entiende el Abogado del Estado que los supuestos de colegiación obligatoria inciden en el acceso a la profesión, mientras la obligación de visado lo hace sobre el ejercicio profesional, introduciendo obstáculos a éste que sólo están justificados cuando concurra un interés público relevante.

Resulta evidente, a juicio del Abogado del Estado, el carácter materialmente básico de la normativa estatal que regula el visado profesional en cuanto conecta con las funciones públicas atribuidas a los colegios profesionales y, por tanto, reclama la aplicación del artículo 149.1.18 CE. Asimismo, por su repercusión económica, precisando de una actuación unitaria que evite una grave quiebra de la libre competencia, quedaría también amparado por el artículo 149.1.13 CE. Finalmente, abunda en ese carácter básico de la regulación del visado de las actividades profesionales, la evidente repercusión económica que tal función tiene en la propia organización y actuaciones de los colegios profesionales. Es decir, la regulación del visado no sólo tiene incidencia general en la economía, como barrera de acceso al ejercicio profesional, sino también sectorial, en tanto influye de forma esencial en las fuentes de financiación de los colegios.

Sentada dicha premisa, el Abogado del Estado expone los motivos de impugnación de los apartados quinto y décimo del artículo 10 de la norma impugnada:

El apartado quinto del artículo 2 de la Ley 1/2010 da una nueva redacción al apartado i) del artículo 9 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, que regula las funciones de los colegios profesionales, en los siguientes términos: «i) Visar los trabajos profesionales de los colegiados, únicamente cuando así lo soliciten estos a petición expresa de sus clientes o lo impongan las leyes. El visado no comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación se deja al libre acuerdo de las partes.»

Entiende el Abogado del Estado que la legislación básica estatal, y concretamente el artículo 13.1 de la Ley 2/1974 y la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009 [legislación liberalizadora a la que resulta de aplicación las SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4; 264/1993, de 22 de julio, FJ 3 c), y 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4] reserva al Estado, a través de Real Decreto, la fijación de los casos en que, en las profesiones técnicas, será necesario el visado del correspondiente colegio profesional. A su juicio, el precepto impugnado infringe esa reserva al Estado, en un doble sentido: (i) establece una congelación de rango de esta materia a favor de la ley formal; y (ii) habilita al legislador autonómico para determinar los supuestos de visado obligatorio.

Por su parte, el apartado décimo del artículo 2 introduce un nuevo artículo 10 *quinquies* en la Ley de colegios profesionales de Galicia. En su primer apartado establece que «los colegios profesionales tendrán a disposición de los consumidores y usuarios, prestado con medios propios o ajenos, un servicio de visado de los trabajos realizados por sus colegiados».

Esta regulación contradice lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 2/1974, en redacción dada por el artículo 5.13 de la Ley 25/2009, que expresamente acota el servicio de visado de los colegios a las profesiones técnicas. En consecuencia, sólo los colegios de profesiones técnicas están facultados para visar los trabajos realizados por sus colegiados, pues, de acuerdo con la legislación estatal básica, sólo en esas profesiones puede tener algún sentido la actividad pública de visado, tal y como se configura a partir del conjunto normativo integrado por la Directiva y las Leyes 17/2009 y 25/2009.

En su segundo apartado, el artículo 10 *quinquies* establece que «el visado garantiza, al menos, la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional, el cumplimiento de las normas sobre especificaciones técnicas, así como la observancia del resto de la normativa aplicable al trabajo de que se trate. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes».

Tal regulación no respeta el párrafo segundo del artículo 13.2 de la Ley 2/1974 cuando dispone que «en todo caso, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control e informará sobre la responsabilidad que, de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, asume el Colegio. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes, ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional».

En la nueva configuración básica del visado, ordenada a garantizar una mínima intervención corporativa en la actividad profesional, la legislación básica excluye claramente del objeto del visado «el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional». Esta configuración básica obedece a la finalidad de reducir el margen de discrecionalidad de la supervisión colegial, introduciendo la máxima seguridad jurídica a los prestadores de servicios, de modo que se cumpla con la finalidad de las leyes básicas liberalizadoras de fomentar la creación de empresas y, en definitiva, de reducir los precios incidiendo en el lado de la oferta. Pues bien, la legislación autonómica de desarrollo reproduce el párrafo segundo del artículo 13.2 de la Ley 2/1974 omitiendo una parte esencial del precepto básico estatal e introduciendo una grave inseguridad jurídica (por todas, STC 62/1993, de 18 de febrero, FJ 8).

Finalmente, el artículo 10 *quinquies*.3 establece que «en caso de daños derivados de los trabajos que hubiera visado el colegio, en que resulte responsable el autor de los mismos, el colegio responderá subsidiariamente en cuanto los daños tengan su origen en defectos formales o técnicos que razonablemente deberían haber sido puestos de manifiesto por el colegio al visar el trabajo profesional». El precepto de desarrollo recoge aquí unas reglas de responsabilidad colegial contrarias a lo estipulado por el artículo 13.3 de la Ley 2/1974. Este precepto básico dispone que «en caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el Colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el Colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el Colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto». Dicho precepto es básico ex artículo 149.1.18 CE en cuanto regula el régimen de responsabilidad de una corporación de Derecho público en ejercicio de una función pública delegada como es la de visado.

En este caso, alega el Abogado del Estado que la norma autonómica reproduce innecesariamente el precepto básico estatal, pero lo hace omitiendo el segundo requisito que el precepto básico exige para que proceda la responsabilidad subsidiaria colegial, esto es, que los defectos causantes del daño «guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto».

2. Por providencia de 14 de diciembre de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –23 de noviembre de 2010– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes de la Xunta de Galicia y del Parlamento de Galicia. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. El Parlamento de Galicia solicitó el día 21 de diciembre de 2010 una prórroga de quince días del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. El Pleno del

Tribunal mediante providencia de 22 de diciembre de 2010 acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Parlamento de Galicia y prorrogar en ocho días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 23 de diciembre de 2010, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. La Xunta de Galicia se personó en el proceso por escrito registrado el día 4 de enero de 2011 solicitando una prórroga del plazo inicialmente otorgado para formular alegaciones, prórroga de ocho días que le fue concedida por providencia del Pleno de 5 de enero de 2011.

6. El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 11 de enero de 2011, que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

7. El Letrado de la Xunta de Galicia presentó su escrito de alegaciones el día 19 de enero de 2011 solicitando la inadmisión del recurso contra el artículo 2.1 y los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010 y, en todo caso, interesando la desestimación del recurso interpuesto. Mediante otrosí solicitó la apertura del incidente a fin de oír a las partes sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Las alegaciones formuladas por el representante de la Xunta de Galicia se resumen en lo siguiente:

En primer lugar se alega la inadmisibilidad del recurso en relación con los artículos 2.1 y 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010 porque no se ha consultado al Consejo de Estado en relación con los mismos. Se afirma que, si bien la STC 192/2000 rechazó dicha causa de inadmisibilidad, dicha doctrina no es aplicable a este supuesto, ya que la referida Sentencia partía de que el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE) permitía que esa consulta se produjera durante la interposición del recurso, lo que demostraba que no era un requisito previo o «sine qua non» para el ejercicio de la acción. Sin embargo, el artículo 22.6 fue modificado por Ley Orgánica 3/2004 que eliminó dicha posibilidad de forma que esa consulta solo puede ser previa a la interposición del recurso. En consecuencia, se trata de un requisito previo *sine qua non* para la interposición del recurso de inconstitucionalidad. En todo caso, la Xunta de Galicia discrepa de la solución adoptada en la citada Sentencia porque para controlar si la voluntad del legitimado está correctamente constituida será necesario acudir a la normativa que establece los trámites imprescindibles para ello, entre los que se encuentran los establecidos en la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

A continuación, el Letrado de la Xunta de Galicia expone el que, a su juicio, es el régimen de distribución de competencias en la materia objeto de la impugnación, partiendo de la consideración, con cita de doctrina constitucional, de que la aplicación del Derecho comunitario no puede alterar las competencias de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las competencias de Galicia en materia de colegios profesionales, cita el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), y la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia. Asimismo, hace referencia al Real Decreto 1643/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de colegios oficiales o profesionales.

En cuanto a las competencias del Estado en esta materia, descarta la aplicación tanto del artículo 36 CE como del artículo 139 CE, y las referencias al interés general, ya que no son normas atributivas de competencias.

Considera el Letrado de la Xunta de Galicia que el Estado, en la materia objeto de la impugnación tan sólo tiene competencias para establecer normativa básica (conforme al concepto material y formal de las bases sentada por la doctrina constitucional) al amparo

del artículo 149.1.18 CE. Por ello considera que no resultan de aplicación los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.1 y 13 CE, que no son citados en la disposición final primera de la Ley 25/2009 para amparar la reforma de la Ley 2/1974. Asimismo, y aunque es citado en dicha disposición final primera, descarta que pueda invocarse por el Estado en este recurso el artículo 149.1.30 CE.

A continuación, tal y como ha hecho el Abogado del Estado en la demanda, el Letrado de la Xunta de Galicia realiza sus alegaciones sobre tres grupos de preceptos:

a) En relación con el artículo 2, apartado primero, y artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010, comienza delimitando el objeto del recurso ya que, a su juicio, del apartado primero del artículo 2 de la Ley 1/2010 se impugna solo la redacción dada al párrafo segundo del apartado cuarto del artículo 2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia.

Respecto al motivo de inconstitucionalidad alegado por el Abogado del Estado, que se concreta en la exigencia de comunicación específica para prestar servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, ignorando que basta una sola comunicación para ejercer en toda España, el Letrado de la Xunta considera, en primer lugar, que cabe una interpretación conforme de los preceptos impugnados, en el sentido de que esa comunicación prevista en la norma gallega será de aplicación en cuanto que la normativa estatal o comunitaria no la impida expresamente.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, entiende que la previsión de comunicación previa para el supuesto del desplazamiento temporal de un profesional de otro Estado miembro de la Unión Europea está prevista en el artículo 3.4 de la Ley 25/2009 y en el artículo 13 del Real Decreto 1837/2008 y dichas disposiciones no recogen la existencia de una sola comunicación. El hecho de que dicha comunicación se realice a un colegio profesional resulta conforme a la referida regulación y entra dentro de las competencias de desarrollo normativo que corresponden a la Comunidad Autónoma, al amparo de su título competencial de colegios profesionales, teniendo en cuenta que no resulta irracional que se arbitre un mecanismo por el cual los colegios profesionales puedan tener conocimiento de los profesionales que ejercen o se desplazan dentro de su ámbito territorial.

En el mismo orden de consideraciones, el Letrado de la Xunta alega que el artículo 13 del Real Decreto 1837/2008 no tiene carácter básico, en su dimensión formal, y agota la regulación. En todo caso, considera que el artículo 7.3, párrafo segundo, de la Ley 17/2009, permite comunicaciones previas cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio.

Por otra parte, afirma que este recurso tiene un carácter preventivo y que la incorporación del derecho comunitario, y con especial incidencia para el caso de Directivas tan expansivas y horizontales como es la de servicios, no puede suponer una recentralización de competencias en el Estado, o una minoración de las autonómicas (cita la STC 332/2005, FJ 12, que entiende de aplicación a la incorporación de la Directiva de servicios). Al respecto, se alega que el hecho de que las autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas deban tener, con carácter general, efecto en todo el territorio español implica que solo el Estado puede decidir qué instrumento rige en cada materia, sector, subsector y, además, con carácter excluyente de otras prevenciones, lo que comportaría otorgar a los títulos competenciales en que se amparan las Leyes 17/2009 y 25/2009 un carácter agotador, y la trasposición de las Directivas tendrían un carácter cercenador de las competencias autonómicas.

Finalmente, afirma que para la Directiva de servicios y normativa de incorporación, establecer una comunicación previa no es un mecanismo impeditivo de la libre prestación de servicios, pues ese efecto solo puede aparecer si se exige una autorización, que es donde se disponen excepciones restrictivas, por lo que la comunicación gallega, que no autorización, tampoco puede ser rechazada desde ese punto de vista.

En relación con el segundo motivo de inconstitucionalidad alegado por el Abogado del Estado respecto a este grupo de preceptos, esto es que la ley gallega incumple la mención del artículo 13.2 a) del Real Decreto 1837/2008 referida a que esa



comunicación previa se puede presentar en los sitios indicados en el artículo 38 LPC, afirma el Letrado de la Xunta que la norma gallega no establece donde ha de realizarse dicha comunicación por lo que no existe contraposición entre ambas normas. En todo caso, entiende que la norma estatal no sería básica en dicho aspecto o sería inconstitucional por excesiva concreción e interferir en aspectos de autoorganización.

b) Respecto al apartado dos del artículo 2 de la Ley 1/2010, entiende el Letrado de la Xunta de Galicia que lo cuestionado es, únicamente, el segundo apartado de la nueva redacción del artículo 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia. Al respecto, afirma que las profesiones a las que se refiere dicho apartado son de colegiación obligatoria, teniendo en cuenta que, hasta que se dicte la ley a la que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, se mantienen las obligaciones de colegiación existentes, y la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias contiene remisiones y citas a la colegiación de estos profesionales.

Por lo tanto, el hecho de que el legislador gallego dicte una continuación de una regla que ya existe, y lo haga para con su organización no puede ser tildado de competencialmente inconstitucional, sea por sus facultades de organizar su servicios y administración (artículo 27.1 EAG), o por sus competencias de desarrollo del artículo 149.1.18 CE tanto en materia de colegios como funcional en general y del régimen de su Administración. Se considera que si una profesión está sujeta a colegiación obligatoria, aunque la determinación de la colegiación obligatoria correspondiese al legislador estatal, la especificación de si esa colegiación rige para los empleados públicos de la Administración autonómica corresponde a la Comunidad Autónoma. En ese sentido considera que, conforme a la doctrina de este Tribunal (entre otras, STC 131/1989), la colegiación de los empleados públicos depende de la respuesta que dé el legislador o la Administración correspondiente y, conforme a ello, el Estado no ha impugnado el primer párrafo del artículo 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia que establece la regla de colegiación para los empleados públicos.

Asimismo, considera que el recurso es preventivo porque no se ha desarrollado el artículo 3.2 de la Ley 2/1974 a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, y cabría una interpretación conforme del precepto.

En todo caso, entiende la representación de la Xunta de Galicia, que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974 sería inconstitucional porque la determinación de cuando la colegiación es obligatoria no forma parte de la dimensión de administración pública de los colegios profesionales, salvo que no impida la ulterior intervención normativa autonómica.

Finalmente, en cuanto al inciso «así como también para el ejercicio de la actividad privada», considera que no hay alegaciones concretas del Abogado del Estado en relación con el mismo. Además de reproducir las alegaciones realizadas respecto a todo el precepto impugnado, expone que esas profesiones, la médica y de ciencias de la salud con las condiciones del artículo 3.2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, son de colegiación obligatoria para el ejercicio privado, por lo que cabe la reproducción por la norma gallega para dar coherencia al texto normativo autonómico.

c) Respecto a los motivos de inconstitucionalidad del apartado quinto del artículo 2 de la Ley 1/2010, que da una nueva redacción al apartado i) del artículo 9 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, se cuestiona únicamente la frase «o lo impongan las leyes», dado que el artículo 13.1 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el artículo 5 de la ley omnibus estatal, contiene la mención «cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto». Al respecto se afirma que cabe una interpretación conforme, porque cuando la ley gallega se remite a la ley, se podría estar remitiendo a la ley constitucionalmente competente para determinar tal cuestión o, en su caso, a la norma correspondiente. En todo caso, el artículo 13 de la Ley 2/1974, a su juicio, no resulta amparable en los artículos 149.1.13 y 149.1.30 CE, y el artículo 149.1.18 CE no impide la intervención autonómica en esta materia.

En segundo lugar, respecto a la impugnación del artículo 10 *quinquies*, apartado 1, de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en la redacción dada por el art 2.10 de la Ley

1/2010, entiende que cabe una interpretación conforme en el sentido de que de la redacción gallega se infiere, al señalar el artículo 10 *quinquies* que en el visado se analizarán las especificaciones técnicas del trabajo profesional, que el servicio de visados sería para los colegios de las profesiones técnicas. A ello se añade que el artículo 13.2 de la Ley 2/1974 sería inconstitucional si no permitiese a las Comunidades Autónomas extender el servicio de visado a todos los colegios donde pudiera tener sentido ese objeto del visado. Finalmente, y en último caso, se considera que la normativa básica estatal el objeto del visado no lo hace exclusivo de las profesiones técnicas, por lo que la norma gallega no sería inconstitucional.

En tercer lugar, respecto a la impugnación de la nueva redacción del apartado segundo del artículo 10 *quinquies* se considera que lo que critica el escrito estatal es que no incluya la frase «tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional». Ello no obstante, a su juicio, el texto gallego no sólo no contradice la regla contenida en el apartado segundo *in fine* del artículo 13.2 de la Ley 2/1974, sino que, de hecho, tal regla está inserta en el mismo, sin bien en vez de recoger la frase en negativo, se hace una mención en positivo del contenido del visado, donde no tienen cabida aspectos facultativos del trabajo profesional, sino sólo aspectos reglados o normados. La redacción gallega es fruto del margen que ha de tener el legislador autonómico, en todo caso, en aras a su competencia de desarrollo, sin perjuicio de que cabe una interpretación conforme.

Finalmente, en relación con el apartado tercero del artículo 10 *quinquies* de la Ley de colegios profesionales de Galicia se considera que no se ajusta exactamente al texto del artículo 13.3 de la Ley 2/1974, si bien, de la comparación de dichos textos se puede concluir, que en ambos casos, el colegio responde subsidiariamente en relación a lo que es el objeto del visado. El hecho de que el término que define el grado de relación entre el daño y el objeto del visado no sea exactamente el mismo no impide que se puedan entender de la misma forma, esto es, que se exige que los daños deriven de un defecto de lo que debe controlar el visado, siendo esta diferente terminología propia de una materia de confluencia de competencias estatales y autonómicas.

8. El Letrado Mayor del Parlamento de Galicia formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 24 de enero de 2011 solicitando la inadmisión del recurso respecto del apartado primero del artículo 2 y de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9 de la Ley 1/2010 y, en todo caso, la desestimación del recurso. Por otro sí suplica que se abra el incidente de levantamiento de la suspensión de la norma impugnada. Las alegaciones formuladas se resumen en lo siguiente:

Con carácter previo pone de relieve que el Dictamen del Consejo de Estado emitido sobre la impugnación de esta disposición no se ha pronunciado sobre el apartado primero del artículo 2 y sobre los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9 de la Ley 1/2010 por lo que solicita al Tribunal se pronuncie sobre su subsanación o sobre la inadmisibilidad del recurso respecto a dichos preceptos.

A continuación, parte el Letrado Mayor del Parlamento de Galicia de la consideración de que el recurso deriva de la ejecución y transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, por lo que habrá de estar al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para determinar a quién corresponde la ejecución y aplicación del derecho comunitario.

La Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de colegios profesionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 EAG, y en la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia. Por su parte, el Estado ha amparado los preceptos que el recurrente entiende transgredidos en los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.18 y 30, lo que lleva a descartar, a juicio del Parlamento de Galicia, la aplicación del artículo 149.1.1 y 13 que no se han incluido por el legislador estatal para atribuirles

carácter básico. Asimismo, se descarta la aplicación de los artículos 36 y 139 CE por considerar que no son normas atributivas de competencias.

Siguiendo la agrupación de preceptos realizada por el Abogado del Estado para fundamentar los motivos de inconstitucionalidad que se aducen respecto a la Ley 1/2010, el Letrado Mayor del Parlamento de Galicia alega lo que, resumidamente, se expone a continuación:

a) Respecto a la impugnación del artículo 2, apartado primero, por el que se le da nueva redacción al artículo 2.4 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, y de los artículos 3, 4, 5, 6,7, 8, y 9 de la Ley 1/2010, se considera que hay dudas fundadas sobre el alcance del carácter básico de los preceptos sobre los que el legislador estatal ostenta competencias, por entender que existe una concurrencia competencial que habilita a la Comunidad Autónoma de Galicia a establecer la consecuencia genérica del desplazamiento temporal de los prestadores de servicios: comunicación previa. Así, se parte de que el Real Decreto 1837/2008 no establece su carácter básico ni el título competencial que ampara su regulación y no concurren las circunstancias admitidas por este Tribunal para excepcionar el rango de ley de las normas de carácter básico y que, en todo caso, no puede vaciar de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, por lo que se entiende que no solo al Estado corresponde determinar en todos y cada uno de los supuestos de desplazamientos temporales de prestadores de servicios ante quién y qué instrumentos deben de exigirse, sin posibilidad de poder ser complementados por las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Todo ello sin perturbar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.

Sobre el segundo aspecto que el recurrente considera infringido: «la imposición de que la comunicación se realice precisamente al correspondiente colegio profesional, desconociendo la facilidad que la legislación básica concede al prestador de servicios para poder realizarla en los términos del artículo 38 de la Ley 30/1992» se afirma que no hay contradicción ya que al quedar exclusivamente contemplado en la norma gallega a quien debe dirigirse, no puede ello determinar que solo pueden presentarse ante el destinatario de la misma.

Finalmente, se aduce que, en todo caso, no hay contradicción entre la regulación impugnada y las normas estatales ya que se puede entender que la comunicación previa sería exigible cuando las normas estatales o comunitarias no la impidan. A ello añade que la legislación gallega no impone en ningún caso que sea el prestador de servicios el que deba realizar la comunicación al colegio profesional. Además solo precisa que es al colegio profesional al que se debe una comunicación ya que la inmensa mayoría de las funciones que el ordenamiento les encomienda, serían de difícil o imposible cumplimiento si los mismos desconociesen quienes están prestando servicios en el territorio en el que despliegan sus competencias.

b) Respecto al artículo 2.2, en su apartado segundo, parte de que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 69/1985, 194/1988 y 131/1989), el legislador autonómico puede decidir en qué supuestos y en qué condiciones puede o no excepcionar la sumisión de sus funcionarios públicos a una organización colegial, siendo por tanto el precepto impugnado constitucional, conforme a la competencia prevista en el artículo 28.1 EAG. En todo caso, si no se admitiese dicha consideración se ha de tener en cuenta que la norma gallega está en sintonía con la regulación estatal (artículo 3.2 de la Ley 2/1974 y Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias) e incluso con la regulación que pueda establecer el legislador estatal conforme a la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, pudiendo perder por ello objeto el recurso.

Finalmente, respecto al inciso «así como también para el ejercicio de la actividad privada» se descarta el carácter básico del artículo 3 de la Ley 2/1974 y, en todo caso, se mantiene que cabría una interpretación conforme de dicha regulación por quedar referida a aquellos funcionarios públicos que pudieran compatibilizar su actividad con otras de la

misma naturaleza pero de carácter privado, por ser el título del precepto: profesionales al servicio de la Administración.

c) En cuanto a los apartados quinto y décimo, puntos 1, 2 y 3, del artículo 2 de la Ley 1/2010, el Letrado del Parlamento de Galicia considera que el artículo 13 de la Ley 2/1974 tiene carácter básico al amparo del artículo 149.1.18 CE, pero no al amparo del artículo 149.1.13 y que cabe una interpretación conforme de los preceptos impugnados.

Respecto al rango de la norma jurídica que debe contener los supuestos en los que deviene obligatorio a los colegios profesionales visar los trabajos de sus profesionales se considera que es precisamente una ley, la Ley 25/2009 la que da cobertura a través de su artículo 13 y disposición transitoria tercera a que un real decreto sea el que establezca los visados que en su caso serán exigibles. Por ello se afirma que cabe una interpretación conforme de la norma impugnada porque el legislador gallego se refiere a una norma con rango de ley, y la Ley 25/2009, a su vez, se remite a un real decreto.

En relación con el segundo reproche, que deriva de que la legislación estatal limita los visados a las profesiones técnicas y la norma autonómica no contiene dicha limitación, alega que el apartado primero del artículo 10 *quinquies* de la Ley gallega no contiene la limitación señalada, ya que, de la lectura conjunta del precepto en todos sus apartados (primero, segundo y tercero), puede concluirse que no hay ruptura sino perfecto equilibrio entre el precepto gallego y el estatal. La actual redacción del apartado primero del precepto gallego, en nada entorpecería la competencia del Estado en orden a la determinación de qué colegios profesionales están facultados para visar los trabajos realizados por sus colegiados, ya que el apartado primero de la ley gallega no está sino haciendo referencia a los colegios profesionales técnicos.

En relación con la omisión en el precepto gallego de la exclusión del control técnico sobre los elementos facultativos, cabría asimismo una interpretación conforme, ya que tienen fácil acomodo los elementos facultativos del trabajo profesional en aquellas condiciones contractuales cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo de las partes, que conforme a la redacción actual del precepto gallego están exentas de los elementos sometidos a control. Por tanto, en nada contradice la regla contenida en el apartado segundo *in fine* del artículo 13 de la Ley 2/1974, sino que está inserta en el mismo.

El último reproche se refiere a la contradicción entre la redacción dada por el apartado tercero, del artículo 10 *quinquies* y el artículo 13.3 de la Ley 2/1974, relativo a la responsabilidad colegial por entender el representante del Estado que la omisión de «que guarde relación directa con los elementos que han visado en ese trabajo concreto» pretende la no aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia de la existencia de una relación de causalidad entre el hecho y el perjuicio efectivo y evaluable. A pesar de que el precepto gallego no lo recoge, a diferencia de lo que ocurre con la redacción dada en el precepto estatal, se considera que dicha omisión no podría determinar una conclusión distinta a la dada por el legislador estatal: solo cuando exista nexo causal entre los daños causados y la actividad o en su caso inactividad de la corporación, estaremos ante un supuesto de responsabilidad exigible al colegio profesional, siendo esto así, el tenor literal del precepto gallego no permitiría entender que se vulnera el carácter básico del precepto estatal.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 15 de febrero de 2011, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Letrados de la Xunta de Galicia y del Parlamento de Galicia, y en cuanto a la solicitud formulada en otrosí sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto de recurso, oír a los mismos y al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 42/2011, de 12 de abril, acordó levantar la suspensión de los preceptos recurridos.

10. Por providencia de 25 de mayo de 2017 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia ese mismo día.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra el artículo 2, apartados primero; segundo, punto 2; quinto y décimo, puntos 1, 2 y 3, así como contra los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante Ley 1/2010).

Los preceptos impugnados introducen determinadas modificaciones en la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia, que el Abogado del Estado reputa contrarias a previsiones básicas en materia de colegios profesionales. Tanto la representación procesal de la Xunta de Galicia como la del Parlamento de Galicia defienden, en los términos expuestos en los antecedentes, la constitucionalidad de los preceptos impugnados, considerando que los mismos han sido dictados al amparo de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en dicha materia.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, y antes de entrar en el fondo del asunto, resulta necesario tener en cuenta que la Ley 1/2010, tras la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, ha sido objeto de modificación por el Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, que deroga la disposición adicional primera de la Ley 1/2010 y que, por lo tanto, no afecta a las disposiciones ahora impugnadas.

Asimismo, hemos de abordar la cuestión planteada tanto por el Letrado de la Xunta de Galicia como por el Letrado del Parlamento de Galicia acerca de la concurrencia de una causa de inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad respecto del apartado primero del artículo 2 y de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010, consistente en no haber consultado al Consejo de Estado en relación con la impugnación de los referidos preceptos.

El artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) establece que la comisión permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada respecto a la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso. Sin embargo, ya tuvimos ocasión de señalar, tanto en STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 3, como en STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 a), que este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los recursos constitucionales que se interpongan ante el mismo, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica y, en lo que se refiere a los recursos de inconstitucionalidad, por los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 31 y siguientes. En definitiva, la consulta al Consejo de Estado prevista en la Ley Orgánica del Consejo de Estado no afecta a la interposición del recurso de inconstitucionalidad desde el punto de vista de su admisibilidad procesal [SSTC 192/2000, FJ 3, y 148/2012, FJ 2 a)], por lo que debe desestimarse el óbice aducido por las representaciones procesales de la Xunta de Galicia y del Parlamento de Galicia.

3. Del examen de la demanda se deduce que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter competencial, por lo que debemos examinar el régimen de distribución de competencias en materia de colegios profesionales, en la que se insertan los preceptos controvertidos.

La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada, principalmente, por el artículo 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. Aun cuando los colegios profesionales se

constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4, y 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 b)]. En definitiva, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71) (doctrina sintetizada en STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5, y reiterada, entre otras, en SSTC 50/2013, de 28 de febrero, FJ 4; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, y 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 5).

En lo que se refiere a las competencias autonómicas, el artículo 27.29 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) establece que le corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva en materia de cofradías de pescadores, cámaras de la propiedad agrarias, de comercio, industria y navegación y otras de naturaleza equivalente y, a través de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, se transfirió a esta Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

En todo caso, una vez expuesto el marco competencial general en materia de colegios profesionales será necesario precisar, al analizar las impugnaciones concretas, el alcance de los títulos competenciales que asisten a las partes. El análisis de las impugnaciones se realizará siguiendo la agrupación de artículos efectuada por el recurrente.

4. Asimismo, hemos de advertir que la cuestión que se nos plantea en el presente proceso es si los preceptos impugnados de la Ley 1/2010 contradicen la normativa básica en materia de colegios profesionales.

La eventual apreciación de la infracción de la normativa básica determinaría un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina (SSTC 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3; 18/2011, de 3 marzo, FJ 17, y 148/2011, de 28 septiembre, FJ 3) inconstitucionalidad de carácter mediano o indirecto, dado que la normativa autonómica será contraria al orden de distribución de competencias precisamente por infringir la normativa básica. Ahora bien, para que dicha vulneración exista será necesario que, como declaró la STC 151/1992, de 19 de octubre FJ 1, concurren dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 2).

5. De acuerdo con lo anterior examinamos el primer grupo de preceptos impugnados, en el que se incluyen el artículo 2.1 y los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero.

El artículo 2.1 de la citada Ley 1/2010 da nueva redacción al artículo 2 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia, relativo al ejercicio de esas profesiones. Sin embargo, y tal y como alega el Letrado de la Xunta de Galicia, resulta necesario precisar el objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con el referido precepto. Como ya afirmamos en ATC 42/2011, de 12 de abril, FJ 4, a pesar de la aparente impugnación global del apartado primero del artículo 2 de la Ley 1/2010, que da nueva redacción al artículo 2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en realidad, tanto por la precisión que hace en su demanda el propio Abogado del Estado, como porque centra exclusivamente en tal precepto la argumentación en favor de su pretensión de declaración de inconstitucionalidad, el objeto del recurso de inconstitucionalidad en este punto es la

redacción que, al segundo párrafo del artículo 2.4 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, da el apartado primero del artículo 2 la Ley 1/2010, que dispone lo siguiente:

«En caso de desplazamiento temporal de un profesional de la Unión Europea se precisará, para ejercer en cualquier parte de Galicia, de una comunicación previa al colegio profesional gallego, sin perjuicio de lo que establezcan la legislación estatal y la normativa vigente en aplicación del derecho comunitario, en particular la relativa al reconocimiento de cualificaciones.»

Se impugnan, asimismo, los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010 en la medida en que, según aduce el Abogado del Estado, hacen aplicación de dicha previsión a las leyes gallegas reguladoras de los diversos colegios profesionales (Ley 3/2006, de 30 de junio, de creación del colegio profesional de logopedas de Galicia, Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de ingeniería técnica en informática de Galicia, Ley 9/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de joyería, orfebrería, platería, relojería y gemología de Galicia, Ley 10/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de ingeniería en informática de Galicia, Ley 11/2006, de 1 de diciembre, de creación del colegio profesional de higienistas dentales de Galicia, Ley 15/2007, de 13 de diciembre, de creación del colegio oficial de ingenieras e ingenieros químicos de Galicia, y Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación del colegio profesional de detectives privados y privadas de Galicia), en los siguientes términos:

«En caso de desplazamiento temporal de un profesional de la Unión Europea se precisará, para ejercer en la Comunidad Autónoma de Galicia, de una comunicación previa al ejercicio de su actividad, salvo que la normativa vigente en aplicación del derecho comunitario, en particular la relativa al reconocimiento de cualificaciones, establezca otra cosa.»

Dicha regulación, como ha quedado reflejado en los antecedentes, considera el Abogado del Estado que es inconstitucional en dos aspectos: en la exigencia de una comunicación específica para prestar servicios en la Comunidad Autónoma, ignorando que basta con una sola comunicación para ejercer en toda España y en la exigencia que dicha comunicación se realice en el colegio profesional gallego desconociendo la previsión que establece el legislador básico estatal de que dicha comunicación se realice en los términos del artículo 38 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). Hemos de proceder, en consecuencia, a analizar los motivos de inconstitucionalidad alegados respecto a dichas disposiciones.

El primer motivo de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado es que los preceptos impugnados, al establecer la exigencia de una comunicación específica para ejercer en la Comunidad Autónoma de Galicia, ignoran que basta una sola comunicación para ejercer en toda España.

Como se ha expuesto en los antecedentes, a juicio del Abogado del Estado, los referidos preceptos adolecen de inconstitucionalidad mediata, por vulnerar el régimen previsto tanto en los artículos 1, 3, 4, 7 y 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009) como en el artículo 3.4 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada por el artículo 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 25/2009), y, finalmente, en el artículo 13 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado. Considera el Abogado del Estado que de dicha normativa básica se infiere que para la prestación de

un servicio en España por un profesional de un Estado miembro de la Unión Europea basta con una sola comunicación, que debe renovar anualmente.

Por su parte, el Letrado de la Xunta de Galicia entiende que cabe una interpretación conforme de los preceptos impugnados, en el sentido de que esa comunicación prevista en la norma gallega será de aplicación en cuanto que la normativa estatal o comunitaria no la impida expresamente. Ello no obstante, alega que dicha normativa no establece una única comunicación y que lo dispuesto en las disposiciones impugnadas entra dentro de las competencias de desarrollo normativo que corresponden a la Comunidad Autónoma, al amparo de su título competencial de colegios profesionales, negando, por otra parte, el carácter básico del artículo 13 del Real Decreto 1837/2008. Concluye que una comunicación previa no es un mecanismo impeditivo de la libre prestación de servicios, pues ese efecto solo puede aparecer si se exige una autorización, que es donde se disponen excepciones restrictivas, por lo que la comunicación gallega, que no autorización, tampoco puede ser rechazada desde ese punto de vista. El Letrado del Parlamento de Galicia, por su parte, niega el carácter básico del artículo 13 del Real Decreto 1837/2008 y afirma que no solo al Estado corresponde determinar en todos y cada uno de los supuestos de desplazamientos temporales de prestadores de servicios ante quién y qué instrumentos deben exigirse, sin posibilidad de poder ser complementados por las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. En todo caso, alega que no hay contradicción entre la regulación impugnada y las normas estatales ya que se puede entender que la comunicación previa sería exigible cuando las normas estatales o comunitarias no la impidan.

A la vista de lo expuesto hemos de partir de la consideración de que el Abogado del Estado no identifica una norma concreta como parámetro de constitucionalidad sino que aduce como motivo de inconstitucionalidad de las referidas disposiciones autonómicas la vulneración de un conjunto normativo estatal del que infiere que para la prestación de un servicio en España por un profesional de un Estado miembro de la Unión Europea basta con que se realice una sola comunicación, que debe renovar anualmente, y ante cualquiera de las administraciones a las que alude el artículo 38 LPC y que dicha comunicación ha de tener vigencia territorial en todo el Estado.

Como hemos señalado, los preceptos que, a juicio del Abogado del Estado, integran dicho conjunto normativo son, en primer lugar, los artículos 1, 3, 4, 7 y 9 de la Ley 17/2009. El artículo 1 dispone que el objeto de la ley es «establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas». El artículo 3 contempla una serie de definiciones, a los efectos de dicha ley, entre las que se encuentran las de autorización, requisito, declaración responsable y régimen de autorización. Concretamente, «requisito» es «cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas de los colegios profesionales», entendiendo el Abogado del Estado que la exigencia de una previa declaración ante el colegio profesional gallego es un requisito. Por su parte, en el artículo 4 se establece la libertad de establecimiento previéndose expresamente que «los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley» y que «cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional». Establecido dicho principio general entiende el Abogado del Estado que el artículo 9 sólo permite exceptuarlo imponiendo un requisito cuando esté justificado «por una razón imperiosa de interés general». Finalmente, el Abogado del Estado hace referencia al artículo 7 de la citada Ley, concretamente a sus apartados 1 y 3, que ha sido objeto de modificación por la disposición final segunda de la Ley 20/2013, de 9 de



diciembre, de garantía de la unidad de mercado (objeto de los recursos de inconstitucionalidad 1397-2014, 1411-2014, 1454-2014 y 5437-2014), y que establece la regulación de las posibles limitaciones temporales y territoriales a las comunicaciones, declaraciones responsables y autorizaciones para acceder a una actividad de servicios. Este precepto que, en lo que aquí resulta relevante –el primer párrafo del apartado tercero– no ha sido modificado por la mencionada Ley 20/2013 y tampoco cuestionado en los citados recursos de inconstitucionalidad, prevé expresamente que «la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales». Tras la modificación mencionada no cabe el establecimiento de excepciones a dicha previsión ya que se ha derogado la salvedad a la misma que preveía que las Administraciones públicas puedan solicitar comunicaciones cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente motivada. Ahora bien, la supresión de dicha salvedad, que es lo cuestionado en los recursos de inconstitucionalidad citados, es irrelevante en lo que a este recurso se refiere. En efecto, la norma gallega no se acoge a la excepción prevista en la redacción de la Ley 17/2009, ahora suprimida en la Ley 20/2013, en la medida en que establece la exigencia de comunicación con carácter general y no de manera excepcional (esto es, conforme a los supuestos que establecía dicha norma). De esta manera, este recurso puede ser resuelto sin que se prejuzguen los anteriormente mencionados, en los que se reitera no se discute la constitucionalidad de la exigencia de una única comunicación válida en todo el territorio nacional, sino la supresión de la posibilidad de que las normas autonómicas pudieran establecer excepciones al respecto [en un sentido similar, SSTC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 3 B) a)].

Por su parte, el artículo 3.4 de la Ley 2/1974 establece que, «en el caso de desplazamiento temporal de un profesional de otro Estado miembro de la Unión Europea, se estará a lo dispuesto en la normativa vigente en aplicación del Derecho comunitario relativa al reconocimiento de cualificaciones» que se concreta en el citado Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, cuyo artículo 13 establece los requisitos que debe cumplir el prestador de servicios de la Unión Europea que pretenda desarrollar su actividad en España. Dicho precepto dispone que, «con carácter previo al primer desplazamiento, el prestador de servicios deberá informar de la prestación que pretende realizar mediante la presentación de una declaración por escrito a la autoridad competente española» así como, entre otros extremos, los requisitos de tal declaración previa (entre los que se encuentra que «podrá presentarse por cualquiera de los medios y en los lugares previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común»).

Atendiendo a que el motivo de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado se concreta en que las disposiciones impugnadas, al establecer una comunicación específica para ejercer en la Comunidad Autónoma de Galicia, ignoran que basta una sola comunicación para ejercer en toda España, hemos de precisar, sin perjuicio de lo dispuesto en el conjunto normativo alegado por el Abogado del Estado como parámetro de constitucionalidad de la norma, que donde expresamente se establece que basta con una sola comunicación para ejercer en todo el territorio español es en el artículo 7.3 de la Ley 17/2009. En dicho precepto, como ya hemos señalado con anterioridad, el legislador estatal ha previsto expresamente que «la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español».

La citada Ley 17/2009 «tiene como fin –según se indica en su preámbulo– impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o

desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios; a tal efecto la Ley 17/2009 (que tiene carácter básico conforme a su disposición final primera) establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios incluidos en su ámbito de aplicación y su libre ejercicio en todo el territorio español por prestadores de servicios establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, y regula como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades sea en forma de exigencia de autorización, sea en forma de requisitos para el acceso a la actividad» (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 5).

Ninguna duda cabe que esta disposición tiene carácter básico desde una perspectiva formal pues como tal se proclama en la disposición final primera de la Ley 17/2009. Además, desde una perspectiva material puede ser considerada como una previsión básica en cuanto forma parte de la definición de un marco más flexible para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios. En efecto, el párrafo primero del artículo 7.3 de la Ley 17/2009 restringe las limitaciones al ejercicio de una determinada actividad al establecer que basta una única comunicación para el ejercicio de una actividad en todo el territorio español, pudiendo el Estado legítimamente perseguir dichos objetivos al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía ex artículo 149.1.13 CE (en un sentido similar, STC 26/2012, FJ 5, reiterado, entre otras, en SSTC 193/2013, de 21 de noviembre, FJ 4, 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8, y 73/2016, de 14 de abril, FJ 5).

Afirmado el carácter básico de la regulación estatal debemos ahora determinar si la norma impugnada encuentra acomodo en la misma. La regulación impugnada establece la exigencia de una comunicación previa para el ejercicio de la actividad en la Comunidad Autónoma de Galicia, lo que contradice la legislación básica que ha previsto que basta una única comunicación para ejercer en todo el territorio nacional, y que no admite la exigencia de comunicaciones previas para ejercer en una parte del territorio.

Apreciado dicho motivo de inconstitucionalidad, no es necesario resolver sobre el segundo motivo de impugnación alegado por el Abogado del Estado y que se concreta en que la exigencia de que la comunicación se realice en el colegio profesional gallego desconoce la previsión que establece el legislador básico estatal de que dicha comunicación se realice en los términos del artículo 38 LPC.

En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en la redacción dada por el apartado primero del artículo 2 la Ley 1/2010, así como de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero.

6. En el segundo grupo de preceptos impugnados se incluye el artículo 2.2 de la Ley 1/2010, que da una nueva redacción al artículo 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia. Los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Abogado del Estado se refieren, únicamente, a la redacción dada al apartado segundo del citado artículo 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, al que, por tanto, queda contraído el presente recurso de inconstitucionalidad, y que establece que «será obligatoria la colegiación para los profesionales médicos y demás profesionales de ciencias de la salud al servicio de las administraciones públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Público de Salud de Galicia, así como también para el ejercicio de la actividad privada».

El Abogado del Estado considera que dicho precepto vulnera el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por la Ley 25/2009, que reserva a la ley estatal la exigencia de la incorporación a un colegio profesional como requisito indispensable para el ejercicio de una profesión, independientemente de que el legislador autonómico coincida o no con la norma estatal vigente relativa a la obligación de colegiación del profesional sanitario. Se invoca, asimismo, la vulneración de la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009. Partiendo de la consideración de que la regulación estatal es básica conforme al artículo 149.1.1, 18 y 30 CE, el Abogado del Estado afirma que, aun cuando la Comunidad Autónoma tiene competencias para incidir en el régimen de colegios

profesionales, carece de toda competencia para fijar el régimen de colegiación obligatoria de las profesiones, aunque se limite a reproducir la normativa estatal.

Por su parte, tanto el representante procesal del Parlamento de Galicia como el de la Xunta de Galicia mantienen que entra dentro de sus competencias determinar el régimen de colegiación de sus empleados públicos y que, en todo caso, la regulación controvertida se acomoda a la regulación estatal ya que se trata de profesiones de colegiación obligatoria.

Planteada la cuestión en los términos señalados, debemos determinar, en primer lugar, las competencias que asisten a las partes a la vista del sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios implicados y del carácter, sentido y finalidad de la disposición impugnada (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5).

Como hemos señalado, la regulación controvertida establece la colegiación obligatoria para los profesionales médicos y demás profesionales de ciencias de la salud al servicio de las administraciones públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Público de Salud de Galicia, así como también para el ejercicio de la actividad privada. Por lo tanto, al regular un supuesto de colegiación obligatoria, esto es, uno de los elementos definitorios de la institución colegial a la que se pertenece en razón de la actividad profesional que se realiza (STC 3/2013, FJ 5, por todas) debe quedar encuadrado en materia de colegios profesionales.

A su vez, hemos de descartar que, pese a la incidencia de dicha regulación en materia de función pública, la controversia se pueda encuadrar en la misma, ya que, tal y como afirmamos en STC 3/2013, FJ 5, el título de función pública solo sería de aplicación preferente en el caso de los colegios profesionales integrados exclusivamente por funcionarios públicos o por quienes ejercen funciones públicas (STC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3), lo que no ocurre en este caso.

Partiendo de dicha premisa hemos de examinar el carácter básico del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, conforme a la cual «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones, hallarse incorporado al colegio profesional correspondiente, cuando así lo establezca una ley estatal», y si el contenido de la regulación autonómica respeta lo dispuesto en la misma.

Sobre el carácter básico del artículo 3.2 de la Ley 2/1974 ya tuvimos ocasión de pronunciarnos, entre otras, en SSTC 3/2013, FJ 7, y 201/2013, FJ 5, afirmando que corresponde «al legislador estatal, conforme a lo establecido en el artículo 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma» y que «la determinación de las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación es obligatoria se remite a una ley estatal previendo su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo superado con creces, el Gobierno remitirá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley y que, en tanto no se apruebe la ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido». En todo caso, la competencia para la regulación básica de los colegios profesionales que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado no excluye *a priori* que una determinada prescripción dictada en ejercicio de su competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por afectar, además, al contenido primario de un derecho constitucional, pueda ser una condición básica que tienda a garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes (STC 3/2013, FJ 8). En este sentido, la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales al amparo del artículo 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el artículo 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda y constituye una excepción, amparada en el artículo 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el

derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a sus miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión [STC 3/2013, FJ 8, reiterada posteriormente en SSTC 46/2013, de 28 de febrero, FJ 3 d), y 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2 d)].

Así, independientemente de que las profesiones a las que se refiere la disposición impugnada sean o no profesiones de colegiación obligatoria, es al legislador estatal al que corresponde la determinación de las profesiones cuyo ejercicio se sujeta a colegiación obligatoria, en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974 (STC 89/2013, FJ 2). Al respecto, hemos afirmado la falta de competencia autonómica para determinar el régimen de colegiación obligatoria y sus excepciones (STC 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 7). En consecuencia, en este caso, el legislador autonómico ha ejercido una competencia básica del Estado al establecer la colegiación obligatoria para los profesionales médicos y demás profesionales de ciencias de la salud al servicio de las Administraciones públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Público de Salud de Galicia, así como también para el ejercicio de la actividad privada, en la disposición ahora impugnada.

En definitiva, el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/2009, constituye parámetro de constitucionalidad en la materia que nos ocupa, y dado que en el mismo se atribuye al legislador estatal la competencia para establecer los supuestos en que la colegiación obligatoria resulte exigible para el ejercicio profesional, al amparo del artículo 149.1.1 y 18 CE, no podemos sino concluir la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo del artículo 2 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, en cuanto da una nueva redacción al artículo 3.2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en tanto en cuanto la Comunidad Autónoma no es competente para establecer el régimen de colegiación obligatoria previsto en el mismo.

7. Finalmente, en el último grupo de preceptos impugnados se encuentra el artículo 2, apartados quinto y décimo, puntos primero, segundo y tercero, de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, que, a juicio del Abogado del Estado, vulneran el artículo 13 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por la Ley 25/2009, que regula el visado de los trabajos profesionales, como función de los colegios profesionales, y que tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.13 y 18 CE.

Nos encontramos, nuevamente, ante una eventual inconstitucionalidad mediata o indirecta por lo que, conforme a nuestra doctrina y como ya hemos señalado con anterioridad, resulta necesario constatar la concurrencia de dos circunstancias: primero, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado. Y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. Al respecto, debemos tener en cuenta que «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10).

La norma estatal cuya vulneración aduce el Abogado del Estado es el artículo 13 de la Ley 2/1974. El artículo 5 apartado q) de la Ley 2/1974 incluye, entre las funciones que

corresponden a los colegios profesionales, la de visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el citado artículo 13 que dispone lo siguiente:

«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:

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 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.

2. El objeto del visado es comprobar, al menos:

a) La identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10.2.

b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.

En todo caso, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control e informará sobre la responsabilidad que, de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, asume el Colegio. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes, ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional.

3. En caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el Colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el Colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el Colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto.

4. Cuando el visado colegial sea preceptivo, su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio. Los Colegios harán públicos los precios de los visados de los trabajos, que podrán tramitarse por vía telemática.»

El citado precepto cumple con los requisitos formales que nuestra doctrina ha exigido a la legislación básica, puesto que se trata de un precepto de rango legal declarado básico ex artículo 149.1.18 y 149.1.30 CE en virtud de la disposición final primera de la Ley 25/2009, cuyo artículo 5.13 introduce la redacción vigente del artículo 13 de la Ley 2/1974.

Desde la perspectiva material, ya hemos reconocido expresamente el carácter de la Ley 25/2009 como parámetro básico de contraste de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales (STC 89/2013, FJ 3), si bien debemos confirmar dicha afirmación respecto a la regulación contemplada en el artículo 13 de la Ley 2/1974. Dicho precepto, como hemos señalado, establece los términos en los que se ejerce la función de los colegios profesionales de visar los trabajos profesionales de los colegiados y determina los criterios a partir de los cuales se podrán establecer visados obligatorios, el objeto del visado, el contenido del mismo así como el sistema de responsabilidad.

Conforme al artículo 1.3 de la Ley 2/1974 uno de los fines esenciales de los colegios profesionales es la ordenación del ejercicio de las profesiones para lo que a los mismos

se les atribuyen, entre otras funciones, las de ordenar, en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial [artículo 5 i) y visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 13; artículo 5 q)].

Como expuso la STC 3/2013, de 17 enero, FJ 6, «la institución colegial está basada en la encomienda de funciones públicas sobre la profesión a los profesionales, pues, tal y como señala el artículo 1.3, son sus fines la ordenación del ejercicio de las profesiones, su representación institucional exclusiva cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. La razón de atribuir a estas entidades, y no a la Administración, las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y, con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, estriba en la pericia y experiencia de los profesionales que constituyen su base corporativa.» La función de visar los trabajos de los colegiados ha de entenderse comprendida entre las referidas funciones públicas. Por lo tanto, el carácter básico de la regulación de los visados, en tanto que función atribuida a los colegios profesionales, encuentra su fundamento en el artículo 149.1.18 CE.

El hecho de que conforme a la legislación estatal el visado se restrinja a las profesiones técnicas, existiendo dos tipos, obligatorio y voluntario, no tiene por qué determinar que su regulación no resulte amparada en dicho título competencial, ya que continúa siendo una función propia de los colegios profesionales y, en la medida en que dicha función se ejerza, bien por petición de los clientes, bien porque así se haya determinado por el Gobierno conforme al artículo 13.1 de la Ley 2/1974, la función de visar comportará en todo caso el ejercicio de una función pública que habrá de atenerse a lo dispuesto en la legislación básica.

El Abogado del Estado entiende que esta regulación se ampara, asimismo, en el artículo 149.1.13 CE, por la repercusión económica de la función del visado que reclama una actuación unitaria que evite una grave quiebra de la libre competencia y por la repercusión económica que tal función tiene en la propia organización y actuaciones de los colegios profesionales. A ello añade que la regulación del visado no sólo tiene incidencia general en la economía, como barrera de acceso al ejercicio profesional, sino también sectorial, en tanto influye de forma esencial en las fuentes de financiación de los colegios. Este título competencial, sin embargo, no se encuentra entre los títulos competenciales citados en la disposición final primera de la Ley 25/2009, cuyo artículo 5.13 introduce la redacción vigente del artículo 13 de la Ley 2/1974. En todo caso, la cobertura competencial propuesta por la ley estatal o por las partes del proceso constitucional pueden ser indicativas naturalmente, pero no vinculan al Tribunal Constitucional: «para llegar a una calificación competencial correcta» hay que atender «tanto al sentido o finalidad de los varios títulos competenciales», como al «carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido» (por todas, SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 97/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3).

Además, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6), ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico. No obstante, tampoco cabe descartar, pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado.

Ahora bien, ya hemos afirmado que hay que evitar «una lectura excesivamente amplia» del artículo 149.1.13 CE que pudiera «constreñir de contenido o incluso vaciar

las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas» y que este título lo que autoriza al Estado es a fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (por todas, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3). En este caso, y aunque la regulación prevista en el artículo 13 de la Ley 2/1974 tenga repercusión económica, la finalidad de la norma es regular una de las funciones de los colegios profesionales como es la de visar los trabajos profesionales de los colegiados [artículo 5 q)], por lo que el título prevalente es el previsto en el artículo 149.1.18 CE.

Consecuentemente, el Estado, conforme a la competencia que le corresponde en esta materia, puede determinar los supuestos en los que el visado es obligatorio, así como establecer las normas básicas que conforman inicialmente el régimen jurídico de los visados.

Determinado así con carácter general el carácter básico de la norma estatal de contraste hemos de analizar ahora si dicho carácter básico puede predicarse de las concretas previsiones normativas estatales y si las disposiciones autonómicas impugnadas se acomodan o no a la referida regulación estatal:

i) El apartado quinto del artículo 2 de la Ley de Galicia 1/2010 da una nueva redacción a la letra i) del artículo 9 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, que establece entre las funciones de los colegios profesionales la de «visar los trabajos profesionales de los colegiados, únicamente cuando así lo soliciten estos a petición expresa de sus clientes o lo impongan las leyes. El visado no comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación se deja al libre acuerdo de las partes».

El motivo de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado se concreta en la vulneración de la legislación básica que reserva al Estado, a través de Real Decreto, la fijación de los casos en que, en las profesiones técnicas, será necesario el visado del correspondiente colegio profesional. La norma autonómica, a su juicio, congela el rango de esta materia a favor de la ley formal y habilita al legislador autonómico para determinar los supuestos de visado obligatorio.

El Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia no niegan el carácter básico de la norma estatal, si bien consideran que dicha regulación se ha dictado al amparo, únicamente, del artículo 149.1.18 CE y que cabe una interpretación conforme del referido precepto en el sentido, según el Letrado de la Xunta de Galicia, de que cuando la disposición impugnada se está remitiendo a la ley, se remite a la ley competente. La representación procesal del Parlamento de Galicia interpreta dicho precepto entendiendo que el mismo se remite a la Ley 25/2009 que, a su vez, realiza una remisión a la regulación por real decreto.

La norma de contraste, en relación con esta previsión, es el artículo 13.1 de la Ley 2/1974 que establece que «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». Asimismo, el Abogado del Estado hace referencia a la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2009 que determina que «en el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales».

Nos encontramos ante un supuesto en el que la norma autonómica ha penetrado en el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico. En este caso, la norma autonómica, aparentando reiterar lo dispuesto en la normativa básica, no la reitera sino que altera los términos de la misma vulnerando, de ese modo, las competencias del Estado en la materia. Así, el artículo 13 de la Ley 2/1974 dispone que la función de visar de los colegios profesionales se ejercerá en dos supuestos: cuando se solicite por petición expresa de los clientes o cuando así lo establezca el Gobierno por real decreto.

De este modo la norma básica precisa los supuestos de visado obligatorio determinando que, en los colegios de profesiones técnicas, únicamente procede a petición de los clientes o en los casos en los que el Estado lo establezca. La norma autonómica, empero, al establecer los dos supuestos en que ha de ejercerse la función de visar, repite uno de ellos pero, al definir el segundo, no reproduce fielmente las bases, sino que las altera en la medida en que la genérica referencia a la ley posibilita la intervención autonómica en un ámbito que la norma básica ha reservado al Estado. El legislador autonómico ha parafraseado un precepto básico estatal de modo tal que, lejos de contribuir a la inteligencia de un desarrollo adecuado de las bases, ha introducido confusión.

Consecuentemente, procede declarar que el apartado quinto del artículo 2 de la Ley de Galicia 1/2010, que da una nueva redacción a la letra i) del artículo 9 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, ha invadido la competencia estatal para dictar legislación básica sobre corporaciones profesionales (art. 149.1.18 CE) y, por ello, que es inconstitucional y nulo.

ii) El apartado décimo del artículo 2 de la Ley 1/2010 introduce un nuevo artículo 10 *quinquies* en la Ley de colegios profesionales de Galicia que dispone, en su apartado primero, que «los colegios profesionales tendrán a disposición de los consumidores y usuarios, prestado con medios propios o ajenos, un servicio de visado de los trabajos realizados por sus colegiados».

El Abogado del Estado considera que esta regulación contradice lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 2/1974 que expresamente acota el servicio de visado de los colegios a las profesiones técnicas. En consecuencia, solo los colegios de profesiones técnicas están facultados para visar los trabajos realizados por sus colegiados, pues, de acuerdo con la legislación básica, solo en esas profesiones puede tener algún sentido la actividad pública de visado, tal y como se configura a partir del conjunto normativo integrado por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Leyes 17/2009 y 25/2009.

Por su parte, el Letrado de la Xunta de Galicia en sus alegaciones propone diferentes alternativas para solventar la expuesta controversia competencial entre las que se encuentra la de realizar una interpretación conforme en el sentido de considerar que de la lectura conjunta del artículo 10 *quinquies* se infiere que la norma autonómica se refiere a las profesiones técnicas. Dicha interpretación conforme se mantiene, asimismo, por el representante procesal del Parlamento de Galicia.

Hemos de tener presente, en el análisis de la cuestión planteada, que, como afirmamos en la STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, tratándose del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, por lo que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda es que «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)» (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9).

Conforme alegan las representaciones procesales del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia, cabe una interpretación conforme del precepto impugnado en el



aspecto también discutido por el Abogado del Estado. El legislador autonómico ha previsto, en la norma impugnada, que los colegios profesionales han de contar con un servicio de visado, debiendo entenderse que los colegios profesionales que deben contar con dicho servicio de visado son los que determina la base estatal, esto es los colegios de las profesiones técnicas. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

iii) El artículo 10 *quinquies* de la Ley de colegios profesionales de Galicia en su número 2, en la redacción dada al mismo por el artículo 2 apartado décimo de la Ley 1/2010, establece que «el visado garantiza, al menos, la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional, el cumplimiento de las normas sobre especificaciones técnicas, así como la observancia del resto de la normativa aplicable al trabajo de que se trate. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes».

Tal regulación, a juicio del Abogado del Estado, no respeta el último párrafo del número 2 del artículo 13.2 de la Ley 2/1974 que excluye expresamente del objeto del visado «el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional». Por su parte, tanto la representación procesal de la Xunta de Galicia como la del Parlamento de Galicia entienden, entre otras de las alegaciones realizadas, tal y como han quedado recogidas en los antecedentes, que en este caso también cabe una interpretación conforme del precepto impugnado.

Como ha señalado el Abogado del Estado la norma de contraste en este caso es el artículo 13.2 de la Ley 2/1974 que, en el último inciso de su último párrafo establece que el visado «en ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes, ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional».

Este precepto regula el objeto del visado y el contenido del mismo, del que se excluye expresamente el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional. Podemos afirmar el carácter básico de dicha previsión al amparo del artículo 149.1.18 CE, en la medida en que el objeto de la regulación es la forma en la que se ejerce una función de los colegios profesionales, la función de visar que es una de las competencias públicas sobre la profesión que se encomienda a los colegios profesionales.

Al contrastar la norma autonómica y la norma básica advertimos la omisión en la referida norma autonómica de un elemento que el legislador estatal en el ejercicio de las competencias en esta materia ha dispuesto expresamente que ha de excluirse del contenido del visado. En efecto, la norma estatal es determinante al excluir del visado tanto los honorarios como las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes, y el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional. Al no contener la norma autonómica dicha exclusión nos encontramos ante un supuesto de reproducción parcial en un precepto autonómico de una norma estatal básica que determina la invalidez de la norma autonómica, por no respetar la legislación básica del Estado (por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 18). En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10 *quinquies*, en su segundo apartado, de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en la redacción dada por el artículo 2.10 de la Ley 1/2010.

iv) Finalmente, el artículo 10 *quinquies*.3 establece que «en caso de daños derivados de los trabajos que hubiera visado el colegio, en que resulte responsable el autor de los mismos, el colegio responderá subsidiariamente en cuanto los daños tengan su origen en defectos formales o técnicos que razonablemente deberían haber sido puestos de manifiesto por el colegio al visar el trabajo profesional».

Considera el Abogado del Estado que dicho precepto recoge unas reglas de responsabilidad colegial contrarias a lo establecido por el artículo 13.3 de la Ley 2/1974,

que dispone que «en caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el Colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el Colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el Colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto». Afirma que la norma autonómica reproduce innecesariamente el precepto básico estatal, pero lo hace omitiendo el segundo requisito que el precepto básico exige para que proceda la responsabilidad subsidiaria colegial, esto es, que los defectos causantes del daño «guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto».

Sin embargo, las representaciones procesales del Parlamento y de la Xunta de Galicia consideran que la omisión denunciada por el Abogado del Estado no determina un sistema de responsabilidad diferente en la norma autonómica respecto al previsto en la normativa básica estatal.

El artículo 13.3 de la Ley 2/1974 establece el régimen de responsabilidad aplicable al ejercicio de la función de visado por los colegios profesionales que por su dimensión pública están equiparados a las Administraciones públicas de carácter territorial (por todas, STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). De acuerdo con ello, el Estado ha establecido la referida regulación al amparo de su competencia exclusiva sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, ex artículo 149.1.18 CE. Dicho sistema de responsabilidad implica una normativa común para todo el territorio en cuanto que garantiza indemnizatoria general (STC 61/1997, FJ 33).

En este caso, nos encontramos, ante un supuesto de reproducción parcial de la norma básica estatal por la norma autonómica en la medida en que omite uno de los requisitos necesarios para que proceda la responsabilidad subsidiaria colegial, como es que los defectos causantes del daño guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto. En consecuencia, al modificar el régimen de responsabilidad establecido con carácter básico por la normativa estatal por la reproducción parcial de la misma, hemos de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10 *quinquies* 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en la redacción dada por el artículo 2.10 de la Ley 1/2010.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior:

a) El apartado primero del artículo 2, en cuanto da nueva redacción al segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 2 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

b) El apartado segundo del artículo 2 en cuanto da nueva redacción al apartado segundo del artículo 3 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

c) El apartado quinto del artículo 2 en cuanto da nueva redacción a la letra i) del artículo 9 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

d) El apartado décimo del artículo 2 en cuanto da nueva redacción a los números 2 y 3 del nuevo artículo 10 *quinquies* de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales.

e) Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

2.º Declarar que el apartado décimo del artículo 2 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, en cuanto da nueva redacción al número 1 del nuevo artículo 10 *quinquies* de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 ii).

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.