

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

EN MATERIA DE REQUISITOS VINCULADOS A LA EXIGENCIA DE PRESENTACIÓN DE TRABAJOS PROFESIONALES SOMETIDOS A

VISADO COLEGIAL

El Comité para la Mejora de la Regulación, a la luz del informe¹ elaborado por el Grupo de Trabajo para el análisis de requisitos vinculados a la exigencia de presentación de trabajos sometidos a visado colegial, **ha aprobado en la reunión del 29 de septiembre de 2011 las siguientes recomendaciones:**

Recomendación 1: *En aquellos supuestos en que se puedan plantear dudas en relación a la aplicación práctica del Real Decreto 1000/2010, debe acudirse a la literalidad del texto e interpretarlo en los estrictos términos en que está redactado.*

Recomendación 2: *Corresponde a todas las Administraciones culminar los procesos de adaptación de su normativa a la nueva normativa básica estatal en materia de visados, en aras de una mayor certidumbre y seguridad jurídica. Una buena práctica es promover la eliminación de las referencias al visado obligatorio de trabajos profesionales distintos de los exigidos por la norma estatal.*

Asimismo, se considera necesario que las Administraciones Públicas adapten la gestión de sus procedimientos a la nueva normativa con el fin de garantizar su correcta aplicación. Una buena práctica es eliminar, en las relaciones de documentación exigible que se ofrezcan a los interesados, las referencias al visado obligatorio de trabajos profesionales distintos de los exigidos por la norma estatal.

Recomendación 3: *Dado que las dificultades con el nuevo marco normativo en materia de visado colegial, son de orden práctico, se considera deseable dar a la nueva regulación sobre visados la máxima difusión posible, tanto en el ámbito público, como en el privado, para promover su*

¹ Ver anexo.

conocimiento y correcta aplicación. Así, se conseguirá un mayor conocimiento por los profesionales de sus derechos y obligaciones relativos al visado colegial y una aplicación por las Administraciones más ajustada a la norma.

Recomendación 4. En los casos en que corresponde optar a la Administración sobre si solicitar visado o no hacerlo, conviene que ésta explicita los criterios que ha seguido para ejercer esta opción. En este caso, la Administración Pública deberá tener en cuenta el contenido, alcance y precio del visado.

Recomendación 5: Las Administraciones disponen de distintos mecanismos para comprobar si el firmante del trabajo profesional es un “técnico competente”. Debe apostarse por el uso de aquellos más proporcionados, que minimicen las cargas sobre los ciudadanos y fomenten la colaboración entre las Administraciones. De los **instrumentos** disponibles puede mencionarse en orden de **proporcionalidad decreciente**:

1. Acceso directo y telemático de las AAPP a la información. Para ello las AAPP podrán hacer uso de varios instrumentos: consulta de los registros electrónicos disponibles en las webs de los Colegios profesionales, petición de la información al Colegio o el uso del sistema IMI, según corresponda en cada caso.
2. Declaraciones responsables.
3. Aportación de documentación acreditativa por el profesional cuando los anteriores no fueran posibles.
4. Certificado del Colegio Profesional, cuyo uso debe evitarse por resultar desproporcionado al generar cargas y costes innecesarios al profesional y no ser siempre aplicable.

Recomendación 6: Dado que el acceso a los **registros electrónicos de los Colegios Profesionales** está entre los mecanismos más proporcionados a estos efectos, **conviene impulsar su efectiva puesta en marcha** por parte de todos los Colegios Profesionales, para lo que resulta fundamental que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas se aseguren del cumplimiento de esta obligación por las organizaciones colegiales de sus respectivos ámbitos de competencia.

Recomendación 7: Para que la **declaración responsable** resulte útil como instrumento de acreditación de identidad en éste ámbito, la declaración **debe exigirse al autor del trabajo profesional**, responsable último del mismo.

Recomendación 8: Para que el **uso de la declaración responsable** resulte lo más **proporcionado** posible y no suponga la imposición de cargas injustificadas al profesional, **debe fomentarse la elaboración** por parte de las Administraciones Públicas **de formularios tipo** que puedan ser fácilmente cumplimentados por el profesional y entregados cuando se presente el trabajo profesional a la Administración, a ser posible por vía telemática.

Recomendación 9: *Conviene que las Administraciones Públicas valoren con carácter preliminar la **necesidad de continuar exigiendo toda la documentación** que hasta ahora venían requiriendo en los distintos procedimientos, con el fin de reducir la exigencia a aquellos que realmente resulten necesarios en la tramitación y reducir las cargas a los profesionales. De este modo, se lograría que los procesos de revisión documental sirvieran para **eliminar** o, al menos, minimizar, las posibles **duplicidades** que en ellos puedan producirse.*

Recomendación 10: *Es recomendable que las Administraciones impulsen la puesta en marcha de los mecanismos oportunos que **permitan al profesional presentar los trabajos profesionales por vía electrónica de forma directa ante la Administración**, ya que agilizaría la tramitación administrativa, minimizaría las cargas y ahorraría costes al ciudadano, además de reducir la necesidad de un control documental posterior.*

Recomendación 11: *Las Administraciones Públicas tienen a su alcance **distintos medios eficaces** para el **control documental** de las actividades.*

*Deben priorizarse aquellos que resulten más proporcionados, como la **publicación de instrucciones de presentación de documentos y el uso de procedimientos electrónicos** para la presentación de los trabajos profesionales y, en general, diseñarse de forma que se eviten solapamientos de funciones, a fin de que los mismos aspectos no se revisen más de una vez.*

Recomendación 12: *Antes de plantear la externalización de funciones públicas, conviene valorar su necesidad y proporcionalidad, ponderando la utilidad que reporta, los costes que implica y las disfunciones que pueda generar, en particular, sobre la competencia. Al valorar los costes económicos que conlleva externalizar, deben tenerse presentes no sólo aquellos que se generen con cargo al presupuesto público de la Administración, sino también aquellos que, de manera directa o indirecta, se generen a los ciudadanos al optar por la externalización.*

Recomendación 13: *Como primera aproximación, las Administraciones Públicas, en caso de optar por externalizar funciones en el ámbito del control documental o técnico, **deben apostar por el uso de los mecanismos de externalización más proporcionados**, entendiendo por tales aquellos que minimicen las cargas sobre los ciudadanos y favorezcan la libre competencia.*

Para ello, las Administraciones deberán escoger entre los diferentes mecanismos disponibles atendiendo al marco legal aplicable, al objeto de la externalización que definan y a los recursos de los que dispongan para la supervisión del funcionamiento de la función externalizada.

De acuerdo con sus implicaciones sobre la competencia y la contribución a la eficiencia que puede reportar la mayor concurrencia, puede establecerse el siguiente orden orientativo de prioridad en los instrumentos analizados:

- 1. Contratación pública y sistema de autorización.*
- 2. Convenio de colaboración.*
- 3. Encomienda de gestión y delegación de competencias.*

En todo caso, resulta aconsejable definir con claridad las tareas a externalizar, identificar los criterios de idoneidad para realizar las tareas externalizadas y establecer garantías de calidad e independencia en el ejercicio de esas funciones, con los adecuados mecanismos de supervisión.

Finalmente, en función del uso concreto que se haga de cada uno de estos instrumentos el orden de prioridad puede verse alterado desde la óptica de su mayor o menor proporcionalidad. A estos efectos, se continuará profundizando en este análisis.

Recomendación 14: *El uso de los Convenios de Colaboración debe ser justificado, proporcionado, y respetuoso con la libre competencia. Para contribuir a ese respeto, debe prestarse especial atención a:*

- **Maximizar el número de sujetos** firmantes, evitando su firma con una sola entidad o Colegio Profesional y prever cláusulas sencillas y no discriminatorias de adhesión al convenio para que en el futuro puedan sumarse nuevos firmantes.*
- **Delimitar su contenido** para respetar la normativa de defensa de la competencia, admitiendo que puedan beneficiarse de los trámites o procedimientos en él previstos el mayor número de profesionales posibles*
- **Dar la máxima publicidad** al contenido del convenio para favorecer la transparencia.*
- Asegurar que se mantiene abierta para el ciudadano la posibilidad de dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento que se trate en cada caso sin merma en sus derechos o expectativas.*

ANEXO

COMITÉ PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO PARA EL ANÁLISIS DE REQUISITOS VINCULADOS A LA EXIGENCIA DE PRESENTACIÓN DE TRABAJOS PROFESIONALES SOMETIDOS A VISADO COLEGIAL

RESUMEN EJECUTIVO

La nueva regulación en materia de visado colegial introducida por la Ley Ómnibus y por el Real Decreto 1000/2010 tiene como **principal novedad** que el visado para a configurarse como un **instrumento voluntario** con carácter general, con lo que se reducen significativamente los casos en que resulta obligatorio. Esto tiene implicaciones sobre algunos procedimientos que gestionan las Administraciones para los que se requiere la aportación de trabajos profesionales.

El **Grupo de Trabajo sobre Visado Colegial** del Comité para la Mejora de la Regulación es un **foro** creado entre las diversas Administraciones Públicas **para la puesta en común** de las cuestiones suscitadas en el proceso de adaptación a la nueva normativa y de las soluciones aplicadas, así como para **la adopción de enfoques** eficaces y proporcionados que se ajusten tanto al nuevo marco regulatorio en materia de visados, como a otros cambios más amplios. En efecto, durante el desarrollo de los trabajos del Grupo se han abordado otras cuestiones conexas relativas a la mejora de los procedimientos administrativos en los que los trabajos profesionales tienen un papel, analizando opciones de mejora de la actuación administrativa, especialmente en el ámbito procedimental.

Este documento recoge una síntesis del análisis realizado en el Grupo sobre esta materia y una propuesta de recomendaciones que se elevan al Comité para la Mejora de la Regulación.

En concreto, las **cuestiones analizadas en el Grupo** han sido las siguientes:

Las derivadas de la nueva regulación del visado:

A) Alcance práctico de la obligación de visar:

El Grupo concluyó que en la medida en que el visado colegial tenía en la práctica un alcance limitado, la nueva regulación en materia de visado colegial no ha generado por sí sola efectos significativos en la gestión de procedimientos por parte de las Administraciones.

Asimismo, apreció que **no existen grandes dificultades en la interpretación de la nueva normativa** en materia de visados y que el criterio interpretativo más claro es atenerse a la literalidad de la norma.

Así, las **dificultades** detectadas en relación a esos extremos no son tanto conceptuales, sino **de orden práctico**, en la medida en que supone cambios en la forma de gestionar algunos procedimientos administrativos.

La **dispersión** normativa las obligaciones de presentación de documentación visada y los casos en los que la literalidad de las normas procedimentales no está adaptada aún al nuevo marco

regulador general del visado **generan dudas** sobre el alcance de los cambios e inseguridad jurídica.

En los casos en que la solicitud de visado resulte opcional para la Administración, su decisión deberá basarse en criterios relativos al coste del visado, frente a los beneficios que le pueda aportar.

B) Instrumentos disponibles para comprobar si el firmante de un trabajo profesional es un “técnico competente”

Puede afirmarse que el visado venía a ser básicamente un modo de comprobar, aunque de manera limitada, la identidad y habilitación del profesional firmante del trabajo profesional. La comprobación de estos extremos en algunos de los casos en que el visado ha dejado de ser obligatorio puede realizarse mediante varios instrumentos ya a disposición de las Administraciones.

El Grupo ha analizado la **proporcionalidad** de esos instrumentos para la comprobación del técnico competente, teniendo en cuenta en particular las cargas que imponen a los profesionales.

Destacan las ventajas del acceso a los registros electrónicos de los Colegios Profesionales y del acceso directo y telemático de las Administraciones a la información que ya está en su poder, así como del uso del sistema IMI (Internal Market Information System). Las declaraciones responsables se consideran también ventajosas frente a otras opciones con más inconvenientes, como la exigencia de que el profesional aporte documentación acreditativa, o la más gravosa que debe evitarse como es la exigencia de un certificado del Colegio Profesional.

C) Opciones para comprobación documental

El Grupo ha analizado asimismo los distintos mecanismos que las Administraciones Públicas tienen a su disposición para la comprobación documental de los trabajos profesionales, función que hasta ahora venía también cumpliendo en parte el visado, aunque fuese de manera muchas veces limitada e ineficiente. Así, se planteó tanto la **conveniencia de examinar las exigencias de documentación para racionalizarlas** en lo posible, así como las vías para facilitar el cumplimiento de estas exigencias, mediante la publicación de instrucciones de presentación de documentos o el **fomento del uso de procedimientos electrónicos abiertos**, todo ello con el objetivo de reducir la necesidad de esta comprobación documental o realizarla de una forma más eficiente.

Otras cuestiones conexas:

Tras analizar la nueva regulación del visado colegial se trataron otros temas conexos que no derivan de la nueva regulación del visado, pero que en el

transcurso del análisis se han detectado como áreas conexas de mejora en la gestión administrativa. En concreto:

D) Consideraciones sobre la externalización de funciones públicas.

Ante las perspectivas de algunas Administraciones de considerar procesos de externalización de las funciones de comprobación documental, el Grupo realizó un análisis de los parámetros de referencia en que deberían basarse estos procesos. Así, se concluyó que podría valorarse la posibilidad de externalizar determinadas funciones de comprobación **sólo en aquellos casos en los que, una vez adoptadas otras medidas de mejora del procedimiento, se mantuvieran las dificultades de gestión.**

En los trabajos del Grupo se analizaron:

Por un lado, los **criterios** que deben tenerse en cuenta para la toma de decisiones sobre la externalización de funciones públicas, ponderando la necesidad de externalizar.

Por otro, los **diferentes instrumentos** a disposición de las Administraciones para externalizar funciones públicas, así como sus condicionantes legales y de otro tipo: mecanismos de contratación pública, los sistemas de autorización, los convenios de colaboración, las encomiendas de gestión o la delegación de competencias. Se estudió la **proporcionalidad** de estos instrumentos proponiéndose apostar por aquellos que minimicen las cargas sobre los ciudadanos y favorezcan la competencia.

E) Análisis de los convenios de colaboración con Colegios Profesionales

De entre los distintos instrumentos disponibles para externalizar funciones públicas, en el Grupo se analizó especialmente uno de ellos: los convenios de colaboración, cuya firma con los colegios profesionales se ha extendido tras la entrada en vigor de la nueva normativa sobre visado colegial. A estos efectos, se analizaron los **posibles riesgos para la libre competencia** que pueden derivarse de la firma de estos convenios y se propusieron medidas para mitigarlos, como evitar que se otorguen exclusividades a los colegios profesionales.

ÍNDICE

1. Introducción.....	10
2. Punto de partida de los trabajos del Grupo.....	12
3. Cuestiones analizadas en el Grupo.	15
3. 1. Cuestiones derivadas de la nueva regulación del visado:	16
A) Alcance práctico de la obligación de visar.....	16
B) Ejercicio de la opción de visado voluntario por las Administraciones Públicas	18
C) Instrumentos disponibles para comprobar si el firmante de un trabajo profesional es un “técnico competente”.	19
D) Opciones para comprobación documental	23
3. 2. Otras cuestiones conexas pero distintas a la nueva regulación del visado que también se trataron en el Grupo:.....	26
E) Consideraciones sobre la externalización de funciones públicas.....	26
F) Caso concreto: análisis de los convenios de colaboración con Colegios Profesionales.	32

1. Introducción

La nueva regulación del visado colegial ha reducido significativamente el ámbito en que resulta obligatorio el visado de trabajos profesionales, al configurarlo en general, salvo excepciones, como un trámite voluntario. Con ello ha logrado ampliar la libertad de elección de los profesionales y clientes, lo que está permitiendo reducir cargas administrativas innecesarias para los profesionales. A la vez, para los casos en que se mantiene el visado obligatorio, ha diseñado un instrumento de control más eficiente que interfiere menos en la actividad económica, con un marco regulatorio más claro que aporta mayor certeza y aumenta la utilidad del visado.

De este modo, la nueva regulación contribuye a:

- La **reducción de costes monetarios y de tiempo, y de cargas** en la actividad de los profesionales afectados, eliminando el trámite del visado obligatorio en aquellos casos en que no resulta necesario y a la vez proporcionado. Este objetivo se enmarca en el proceso general de reducción de trabas y requisitos a la actividad económica impulsado por la Directiva de Servicios², que, como ya se ha señalado, ha dado lugar a reformas muy amplias de regímenes de autorización o de requisitos injustificados o desproporcionados.

En línea con esos trabajos, se espera contribuir con esta nueva regulación del visado al esfuerzo de reducción de barreras, cargas administrativas y de mejora de la regulación para ganar competitividad.

Como se desarrolla ampliamente en la Memoria del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, se estima que esta reforma generará unos **ahorros anuales de 815 millones de euros**, de los que 584 millones provienen de menores costes de cumplimiento de trámites administrativos por eliminación de obligaciones de visado.

- Asimismo, al definir el contenido mínimo y máximo del visado se logra un ejercicio de la función del visado colegial obligatorio con **mayor transparencia y claridad**, en beneficio de los profesionales que visan, de los consumidores y las Administraciones Públicas, que tendrán una mayor seguridad jurídica sobre la responsabilidad que asume quien le aporta un trabajo visado.
- Finalmente, se contribuye a **mantener e incluso elevar los niveles de seguridad** en el ejercicio de las actividades profesionales al eliminar los trámites de control de menor utilidad y mantener con una

²Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

regulación más cierta y clara aquellos controles que se consideran necesarios y proporcionados.

Según se ha puesto de manifiesto, la nueva normativa reguladora del visado **ha impulsado un proceso de cambio** por parte de las **Administraciones Públicas** en lo que se refiere a procedimientos en los que se venía exigiendo este trámite, que va más allá de la mera adaptación a la normativa del visado.

En ese proceso de cambio se han detectado dificultades comunes y la adopción de soluciones distintas por parte de las diversas Administraciones Públicas, tanto en lo que se refiere a la adaptación de la normativa autonómica y local al nuevo marco regulatorio básico de referencia en materia de visados, como, al hilo de este análisis, en otras cuestiones conexas pero que no derivan de la nueva regulación del visado. Esto ha llevado a ampliar el análisis de grupo más allá de la figura del visado a otros ámbitos de mejora de la eficiencia de la gestión administrativa, como la externalización de funciones públicas.

El Grupo de Trabajo sobre Visado Colegial del Comité para la Mejora de la Regulación es el foro creado entre las Administraciones Públicas para la puesta en común de los problemas y soluciones implementadas y la adopción de enfoques generales eficaces y proporcionados que se ajusten al nuevo marco regulatorio en materia de visados, así como para debatir otros asuntos conexos.

A continuación se recoge una síntesis del análisis realizado en el Grupo y una propuesta de recomendaciones a elevar al Comité para la Mejora de la Regulación, con la finalidad de que sirvan de guía orientadora que ayude a las Administraciones en estos procesos de cambio en los procedimientos.

2. Punto de partida de los trabajos del Grupo

Los trabajos del Grupo han partido de consideraciones generales que han dado lugar a conclusiones igualmente generales sobre el proceso de cambio y adaptación.

La Nueva normativa estatal en materia de visado

Como parte del proceso de transposición de la Directiva de Servicios³, a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio (**Ley Ómnibus**), se ha modificado la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, Ley de Colegios Profesionales), incluyendo una **reforma de la figura del visado colegial** de trabajos profesionales⁴. En esta reforma, en particular:

- Se configura el **visado como instrumento voluntario** con carácter general, estableciéndose que los Colegios de profesiones técnicas visarán sus trabajos profesionales únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas a las Administraciones Públicas cuando actúen como tales.
- Como **excepción**, se prevé que el Gobierno pueda establecer la **obligación de visar los trabajos profesionales por Real Decreto** siempre que exista una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas y se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.
- Clarifica el **contenido del visado**, estableciendo su contenido **mínimo y máximo**.

En este sentido, la Ley establece que el visado comprobará, al menos, la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional. Sin embargo, el visado en ningún caso comprenderá aspectos económicos (honorarios y demás condiciones contractuales) ni el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional. Esto recoge en buena medida la situación previa, en la que el visado colegial no suponía una garantía de revisión y conformidad por el colegio de que los aspectos técnicos del trabajo

³ Directiva 2006/123/CE del parlamento europeo y del consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

⁴ Esta regulación se recoge en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, tal como queda redactada según la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio.

correspondían a los legalmente exigidos o a los convenientes de acuerdo con las normas profesionales comúnmente admitidas.

- **Se clarifica la responsabilidad que asume el colegio profesional cuando visa** un trabajo profesional, algo que no se había regulado hasta ahora y sobre lo que existía cierta confusión. Por tanto, se prevé que el colegio pueda ejercer la función de visar trabajos y cobrar por ello, pero asumiendo su responsabilidad al respecto. En concreto, se establece que 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.

Así, cuando un trabajo profesional se presente visado ante la Administración, debe tenerse en cuenta que ello implica que el Colegio correspondiente asume la responsabilidad subsidiaria de haber revisado la identidad y habilitación del profesional firmante, así como la corrección e integridad formal de la documentación, de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.

- Cuando el visado sea preceptivo, su **coste** será razonable, no abusivo ni discriminatorio. Los Colegios deberán hacer públicos los precios de los visados de los distintos trabajos profesionales.
- Se prevé que los visados puedan tramitarse por **vía telemática**.
- Se establece la **obligación para los colegios profesionales de tener en su web un listado actualizado de los profesionales habilitados y colegiados**. Esto afecta al visado, puesto que permite comprobar la identidad y habilitación del autor de los trabajos profesionales sin necesidad de visado.
- Por otra parte, la Ley declara expresamente que la regulación del visado no afecta a la capacidad que las Administraciones Públicas tienen reconocida para establecer convenios o contratar con los Colegios Profesionales u otras entidades, para realizar determinadas funciones, entre ellas comprobar la integridad documental, realizar un control técnico o supervisar el cumplimiento de la normativa urbanística, medioambiental u otras.

Por su parte, el **Real Decreto 1000/2010** ha venido a concretar esa regulación determinando:

- La **regla general**, tal y como establece la Ley, es que los trabajos profesionales (plasmados en distintos tipos de documentos: proyectos, certificados u otros) **no** se aportarán **visados previamente** por un colegio profesional cuando tengan que presentarse ante cualquier Administración Pública.

- Sólo **excepcionalmente**, la **Administración exigirá** que el trabajo profesional que se le presenta (para el procedimiento administrativo que corresponda) esté previamente **visado** por un colegio profesional si se trata de uno de los nueve documentos enumerados en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010 y para las finalidades que ahí se especifican. **Se exceptúan** aquellos casos en que los trabajos previstos en el artículo 2 hayan sido objeto de **informe** de la **oficina de supervisión de proyectos**.
- **Se eliminan duplicidades** y posibles prácticas que puedan atentar contra la efectividad del visado:
 - **No se admiten visados parciales**. Los trabajos profesionales recogidos en el artículo 2 se visarán una sola vez y en su conjunto.
 - **Tampoco se admiten los denominados visados delegados** (aquellos casos en que visa un trabajador de la propia empresa que realiza el proyecto), **ni diferidos** (supuestos en que se visa el proyecto ex post, cuando ya ha sido aprobado por la Administración competente).
- Se establece un **doble criterio competencial para determinar** qué **colegio** profesional puede visar: en primer lugar deberá ser competente en la materia principal del trabajo profesional concreto del que se trate. Cuando haya varios colegios competentes en esa materia, será el profesional firmante del trabajo el que decida en qué colegio profesional, de cualquier ámbito territorial, lo presenta para obtener el visado preceptivo.

Con ello **se eliminan restricciones a la movilidad de los profesionales**, que de entre los colegios profesionales competentes por razón de la materia podrán dirigirse para obtener su visado al de cualquier parte del territorio. Del mismo modo, **se favorece la libre prestación de servicios** por profesionales comunitarios procedentes de otros Estados miembros, que visarán sus trabajos profesionales en los mismos términos que los profesionales españoles. Para acreditar la habilitación del profesional comunitario bastará la comunicación que debe realizar al desplazarse.

- **Se permite que puedan visar** los trabajos también **los no colegiados**. En este sentido, se aclara que para la obtención del visado obligatorio de un trabajo profesional no será exigible la colegiación, salvo que una Ley estatal así lo establezca.
- Se prevé una regulación especial aplicable únicamente a la **Administración General del Estado**, que **ha tomado la decisión**, en ejercicio de su potestad de autorregulación, **de no exigir el visado colegial, cuando actúe como cliente** en materia de contratación pública, haciendo uso de la libertad de la elección que el artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales otorga a las Administraciones

Públicas cuando actúan como clientes. Por tanto, para los trabajos profesionales no incluidos en el apartado 1 del artículo 2 del Real Decreto, la Administración General del Estado no exigirá el visado colegial cuando ésta sea el cliente.

- Finalmente, debe destacarse el **carácter básico** de la **nueva normativa estatal reguladora del visado, a la que**, por tanto, **deben adaptarse** las normas sectoriales reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, en función de la materia y del tipo de **normativa: estatal, autonómica y local**.

3. Cuestiones analizadas en el Grupo.

La nueva normativa reguladora del visado ha incidido en un proceso de cambio en la forma en que las Administraciones Públicas diseñan y gestionan sus procedimientos administrativos. Con la finalidad de poner en común las buenas prácticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones en este proceso de cambio general, pero en especial en aquellos casos en los que los trabajos profesionales tienen un papel destacado, los integrantes del Grupo de trabajo sobre visado han realizado, sobre la base de partida ya descrita, las aportaciones que han considerado relevantes en ese ámbito.

Las aportaciones recibidas (fundamentalmente las de los ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia, Valencia y Vigo, así como las de las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla y León y País Vasco) planteaban unas cuestiones comunes que dieron lugar al análisis conjunto que se refleja en este documento.

Identificadas las principales cuestiones suscitadas por la nueva normativa sobre visado a raíz de las aportaciones recibidas, las **reuniones presenciales** tuvieron como finalidad realizar un análisis conjunto y examinar posibles soluciones. El **objetivo último** perseguido ha consistido en **anuar criterios** en el Grupo y **adoptar recomendaciones** que pudieran ser elevadas al Comité para la Mejora de la Regulación y sirvieran de **guía orientadora** que ayude a todas las Administraciones a la mejora del diseño y gestión de sus procedimientos administrativos en el nuevo marco regulatorio.

El trabajo del Grupo durante las reuniones presenciales se centró en el **análisis** de las **siguientes cuestiones**:

- Análisis del **alcance práctico** de la **obligación de visar**. En concreto, se analizaron conceptos como el de proyecto básico, proyecto de ejecución y edificación, y se delimitaron los contenidos mínimos y máximos del visado.
- **Encaje de la normativa autonómica y local** que **aún no** ha sido **adaptada** a la nueva normativa básica estatal en materia de visados.

- Análisis de la **proporcionalidad** del uso de los **distintos instrumentos** que tienen a su alcance las Administraciones Públicas **para comprobar** si el firmante de un trabajo profesional es un “**técnico competente**”.

En particular, se analizó un listado de los distintos instrumentos de los que pueden disponer para ese fin las distintas Administraciones, ordenándolos de más a menos proporcionados.

- **Otras cuestiones conexas** al visado pero no derivadas de la nueva normativa. En este punto el análisis se centró en la necesidad y proporcionalidad de la externalización de funciones públicas a través de diferentes instrumentos. En particular, se prestó especial atención a los convenios de colaboración con Colegios Profesionales.

Las **dudas** y dificultades detectadas durante la primera reunión en relación a la **externalización** de las **funciones de las AAPP**, pusieron de manifiesto la necesidad de **analizar** el tema **con mayor profundidad**, por lo que la **segunda reunión** se centró en dicha cuestión, poniéndose **especial énfasis en los convenios de colaboración**. En concreto, se analizaron las posibles consecuencias de dar prioridad o exclusividad a los Colegios frente a otros operadores en la firma de convenios, y la posibilidad de utilizar el contenido de los convenios para mitigar los riesgos que pudieran generar sobre la libre competencia.

La **experiencia** del **Grupo** como **foro de intercambio de opiniones** en materia de visados ha resultado **muy positiva**, en tanto que ha permitido plantear las dificultades detectadas en los distintos niveles administrativos en relación a la nueva normativa en materia de visados, así como poner en común las buenas prácticas que se han venido adoptando en la materia. Las conclusiones alcanzadas durante los trabajos del Grupo, junto con la Memoria del Real Decreto 1000/2010, la presentación sobre visados publicada en la web del Ministerio de Economía y Hacienda con el fin de facilitar a los profesionales la comprensión y correcta aplicación de las importantes novedades introducidas en esta materia, y la nota informativa elaborada por la Dirección General de Política Económica referida a las principales cuestiones suscitadas sobre dicha norma servirán sin duda para la mejor adaptación al nuevo marco regulatorio.

A continuación se presentan las cuestiones centrales analizadas en el Grupo y las recomendaciones a que dio lugar ese análisis.

3. 1. Cuestiones derivadas de la nueva regulación del visado:

A) Alcance práctico de la obligación de visar.

Tras analizar esta nueva regulación del visado colegial en las reuniones celebradas por el **Grupo** se **concluyó** que:

- En la medida en que el visado colegial tenía en la práctica un alcance limitado, la nueva regulación en materia de visado colegial no ha generado por sí sola efectos significativos en la gestión de procedimientos por parte de las Administraciones, que, por otro lado, cuentan con otros instrumentos de control y gestión también aplicables.
- **No existen grandes dificultades en la interpretación de la nueva normativa** en materia de visados. Los conceptos a los que se refiere el Real Decreto sobre visados para delimitar los supuestos de visado obligatorio y el alcance práctico de la obligación de visar no generan dudas. En ese sentido, se concluyó que **el criterio interpretativo más claro es atenerse a la literalidad de la norma**.
- Las **dificultades** detectadas en relación a esos extremos no son tanto conceptuales, sino **de orden práctico**, en la medida en que supone cambios en la forma de gestionar los procedimientos administrativos y exige que se difunda el conocimiento de la nueva normativa.
- Finalmente, las obligaciones de presentación de documentación visada se hallaban recogidas en normativa sectorial de muy distinto rango. Esta **dispersión** normativa y los casos en los que la literalidad de las normas procedimentales no está adaptada aún al nuevo marco regulador general del visado **generan dudas** sobre el alcance de los cambios e inseguridad jurídica en los profesionales y en las propias Administraciones.

Recomendación 1: En aquellos supuestos en que se puedan plantear dudas en relación a la aplicación práctica del Real Decreto 1000/2010, **debe acudirse a la literalidad del texto** e interpretarlo en los estrictos términos en que está redactado.

Recomendación 2: **Corresponde a todas las Administraciones culminar los procesos de adaptación de su normativa a la nueva normativa básica estatal en materia de visados**, en aras de una mayor certidumbre y seguridad jurídica. Una buena práctica es promover la eliminación de las referencias al visado obligatorio de trabajos profesionales distintos de los exigidos por la norma estatal.

Asimismo, se considera **necesario que las Administraciones Públicas adapten la gestión** de sus procedimientos a la nueva normativa con el fin de garantizar su correcta aplicación. Una buena práctica es eliminar, en las relaciones de documentación exigible que se ofrezcan a los interesados, las referencias al visado obligatorio de trabajos profesionales distintos de los exigidos por la norma estatal.

Recomendación 3: Dado que las dificultades con el nuevo marco normativo en materia de visado colegial, son de orden práctico, **se considera deseable dar a la nueva regulación sobre visados la máxima difusión posible**, tanto en el ámbito público, como en el privado, para promover su

conocimiento y correcta aplicación. Así, se conseguirá un mayor conocimiento por los profesionales de sus derechos y obligaciones relativos al visado colegial y una aplicación por las Administraciones más ajustada a la norma.

B) Ejercicio de la opción de visado voluntario por las Administraciones Públicas

Cuando la Administración Pública actúa como cliente, esencialmente en los **procedimientos de contratación pública**, la nueva regulación no exige el visado si el trabajo profesional está sometido al informe de la oficina de supervisión de proyectos (u órgano equivalente).

Además, **la Administración contratante puede optar** por no solicitar el visado si, aunque no se haya sometido a informe obligatorio de la oficina de supervisión de proyectos (o de un órgano equivalente), en el proceso de contratación, de acuerdo con la normativa aplicable, se han incorporado mecanismos de comprobación de la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional.

En los casos en que el visado no resulte obligatorio, la Administración también podrá decidir si solicita el visado cuando actúe como cliente.

En los casos, en que los trabajos profesionales no se presenten visados (por no estar obligados a ello), la Administración competente en el procedimiento administrativo que se trate continuará haciendo el control de legalidad que le corresponda, igual que hasta ahora.

En este sentido, la supresión del visado obligatorio no supone una pérdida de garantías sobre la corrección técnica de la documentación presentada, porque el “antiguo visado” no verificaba éste extremo. Por ello, el nuevo marco normativo en materia de visados no supone ningún cambio respecto a la comprobación técnica de los trabajos profesionales.

En consecuencia, la decisión de la Administración sobre si solicitar visado o no en los casos en que resulte opcional, deberá basarse en criterios relativos al coste del visado, frente a los beneficios que le pueda aportar.

Recomendación 4. *En los casos en que corresponde optar a la Administración sobre si solicitar visado o no hacerlo, conviene que ésta explicita los criterios que ha seguido para ejercer esta opción. En este caso, la Administración Pública deberá tener en cuenta el contenido, alcance y precio del visado.*

C) Instrumentos disponibles para comprobar si el firmante de un trabajo profesional es un “técnico competente”.

En determinados casos, deben presentarse ante la **Administración trabajos profesionales** que la normativa (estatal, autonómica o local) exige que vayan firmados por un profesional que reúna una determinada cualificación (por exigir “técnico competente”⁵).

En la gestión de estos procedimientos corresponde a la Administración efectuar un control sobre esa “competencia”, lo que no está exento de dificultades en la práctica. De hecho, el visado venía a ser un modo de comprobar la identidad y habilitación del profesional firmante del trabajo profesional, aunque de manera parcial y defectuosa.

La identidad del profesional puede comprobarse con facilidad por medio del Documento Nacional de Identidad. En cambio, para la comprobación de la habilitación donde se plantean mayores dificultades.

En el Grupo se han estudiado los distintos instrumentos que tienen disponibles las Administraciones para efectuar esta comprobación, y las principales implicaciones que conlleva cada uno de ellos.

En concreto, se planteó ordenar los **distintos instrumentos disponibles** para comprobar si el firmante de un trabajo profesional es un “*técnico competente*” **de más a menos proporcionado**:

- **Registros electrónicos de los Colegios Profesionales.** El art. 10.2 a) Ley de Colegios Profesionales, tras la reforma operada en ella por la Ley Ómnibus, prevé que a través de la ventanilla única, por vía electrónica, se dará acceso al *registro de colegiados, que estará permanentemente actualizado y en el que constarán, al menos, los siguientes datos: nombre y apellidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que estén en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional.*

Se trata del instrumento más proporcionado para la comprobación del “técnico competente”. En efecto, cuando una Administración Pública necesite comprobar la identidad y habilitación de un profesional para la tramitación de un determinado procedimiento administrativo, podrá acudir a los registros electrónicos de los Colegios Profesionales para comprobar dichos extremos sin ocasionar carga alguna al profesional en cuestión.

No obstante, alguno de los asistentes al Grupo señaló que dichos registros no están operativos en todos los puntos del territorio nacional, y además la dispersión de la información también genera costes de búsqueda, por lo que **debe hacerse un mayor esfuerzo**

⁵ En muchas ocasiones identificado como “el técnico competente”, y en otras con una concreción más precisa sobre el tipo de formación que debe reunir.

para garantizar su puesta en marcha efectiva por parte de todos los Colegios Profesionales.

En tanto en cuanto los Colegios Profesionales no den efectivo cumplimiento a dicha exigencia legal, así como en los casos en que no exista colegiación obligatoria, cabe recurrir a otros medios de los señalados a continuación para su verificación, debiéndose valorar en todo caso la proporcionalidad del uso de cada uno de ellos frente a otras alternativas.

- **El acceso directo y electrónico de las Administraciones Públicas a la información.** Las Administraciones pueden acceder por medios electrónicos a la información necesaria para la comprobación de la identidad y habilitación del profesional firmante del trabajo de forma que no se impongan cargas administrativas a los ciudadanos. En particular, debe tenerse en cuenta la posibilidad de acceder:
 - A la **información que los Colegios Profesionales faciliten a las AAPP.** Los Colegios Profesionales, en tanto que corporaciones de derecho público, tienen el deber de colaborar con las Administraciones, que pueden dirigirse a ellos para solicitar información sobre las actividades relacionadas con sus fines (artículo 5 a) de la Ley de Colegios Profesionales). En aplicación de esta obligación, se entiende que los colegios deben poner a disposición de las Administraciones de forma inmediata, ágil y gratuita, por medios electrónicos, toda la información que debe constar en el Registro de colegiados.
 - Al **registro de titulados del Ministerio de Educación.** La disposición adicional segunda de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan acceder a la información contenida en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales y en el Registro Nacional de Títulos académicos y profesionales no universitarios, gestionados por el Ministerio de Educación, cuando tramiten procedimientos en los que resulte necesario acreditar la titulación oficial o la cualificación profesional del solicitante. Asimismo, se prevé que el acceso a esta información se realizará preferentemente a través de procedimientos telemáticos. Una vez que se desarrolle reglamentariamente este extremo y sea operativo, el acceso será un instrumento útil.
- El uso del **sistema IMI** (*Internal Market Information System*) permite la comunicación directa y por vía electrónica entre autoridades competentes de todas las Administraciones Públicas y de diferentes Estados miembros. Los Colegios Profesionales, como autoridades competentes, deberán incorporarse al sistema IMI y cumplir sus obligaciones en materia de cooperación administrativa. Así, están obligados a facilitar:

- La información solicitada por cualquier autoridad de un Estado miembro sobre los colegiados que consten inscritos en sus registros, con el fin de supervisar correctamente a los prestadores.
- La información sobre sanciones firmes impuestas a sus colegiados, cuando una autoridad competente de un Estado miembro lo solicita motivadamente.

También las Administraciones Públicas forman parte del sistema IMI y podrán solicitar a los Colegios Profesionales y al resto de autoridades competentes europeas la información que necesiten.

No obstante, el sistema IMI sólo puede usarse para efectuar comprobaciones sobre personas de otro Estado miembro de la Unión Europea que pretendan ejercer actividad, permanente o temporal, en nuestro territorio, por lo que no puede utilizarse para consultar información sobre “técnicos competentes” españoles.

- **Declaraciones responsables.** Otro medio para acreditar la identidad y habilitación del profesional firmante del trabajo es la presentación por parte de éste de una declaración en la que, bajo su responsabilidad, manifiesta su identidad y declara estar en posesión de la titulación necesaria para llevar a cabo el trabajo profesional en cuestión y no estar inhabilitado ni administrativa ni judicialmente para el ejercicio de la profesión.

En los trabajos del Grupo se manifestó que, para que este instrumento de acreditación de la identidad tenga plena utilidad, la declaración responsable debe exigirse al autor del trabajo profesional, responsable último del mismo, y no a quien, en su caso, solicite la licencia para el ejercicio de una actividad (comercial o de otro tipo).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, para que el uso de la declaración responsable resulte lo más proporcionado posible y no suponga la imposición de cargas injustificadas al profesional, debe fomentarse la elaboración por parte de las Administraciones Públicas de **formularios tipo** que puedan ser fácilmente cumplimentados por el profesional y entregados cuando se presente el trabajo profesional a la Administración, a ser posible por vía telemática.

- **Aportación de documentación acreditativa.** También puede la Administración Pública solicitar al profesional que aporte determinada documentación para acreditar algunos extremos sobre su identidad y habilitación, como, por ejemplo, el título universitario.

No obstante, debe tenerse en cuenta que dicha exigencia **supone una carga para el profesional**, que debe recopilar la documentación requerida y presentarla ante la correspondiente Administración, lo que le genera costes directos e indirectos, y por tanto, ralentiza la actividad

económica. En consecuencia, sólo deberá recurrirse a esta opción en aquellos casos en los que esa documentación no pueda ser obtenida directamente por la Administración de una manera menos costosa para el profesional.

Por ejemplo, para la comprobación de que un profesional posee un título universitario, debe optarse preferentemente por el acceso de la Administración al registro de titulados universitarios del Ministerio de Educación (en los términos establecidos por la disposición adicional segunda de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible), por ser un instrumento mucho más proporcionado de obtener la misma información.

- **Certificado del Colegio Profesional.** El último medio analizado en los trabajos del Grupo para acreditar la identidad y habilitación del profesional firmante el trabajo es la exigencia de que éste aporte un certificado del Colegio Profesional en el que se acrediten estos extremos.

La utilización de este instrumento fue **desaconsejada** por ser el medio menos proporcionado de todos los examinados, en tanto que genera claros costes directos al profesional (que paga un precio por este certificado) e indirectos, pues se impone una carga administrativa que conlleva costes de tiempo y gestión asociados a su cumplimiento. Esto no resulta proporcionado, pues la Administración puede acceder a esa información dirigiéndose directamente al Colegio o utilizando cualquiera de los otros instrumentos analizados, que resultan mucho más proporcionados. Por otro lado, este mecanismo sólo será posible en caso de profesiones en las que la colegiación sea obligatoria para ejercer, lo que no siempre es el caso.

En definitiva, la exigencia de este tipo de certificación al Colegio vendría a ser similar, en cuanto a cargas administrativas se refiere, a la exigencia de visado, por lo que debe evitarse acudir a este instrumento.

Una **segunda dificultad** que se plantea al valorar esta cuestión es determinar **qué debe entenderse por “técnico competente”**. La determinación de esta **cuestión** es **compleja** y plantea no pocas dificultades. Debe partirse del **principio general** acuñado por la **jurisprudencia** de **“libertad con idoneidad”**. Este principio exige comprobar si la formación o el título adquirido por el profesional le capacita para desarrollar el concreto trabajo profesional presentado.

Existen distintos medios para verificar este extremo, como acudir a la Ley que regule la profesión en cuestión o solicitar del profesional una declaración responsable. **En caso de duda, habría que adoptar** una óptica “pro-profesional”, que es **la óptica más procompetitiva**, de forma que no se impida el acceso al mercado a determinados profesionales, algo especialmente importante en una coyuntura económica como la actual. Las

dificultades que plantea la cuestión aconsejan, a juicio de los integrantes del Grupo, crear próximamente un **nuevo grupo de trabajo** en el que se **estudie** con detenimiento **la materia**.

Recomendación 5: *Las Administraciones disponen de distintos mecanismos para comprobar si el firmante del trabajo profesional es un “técnico competente”. Debe apostarse por el uso de aquellos más proporcionados, que minimicen las cargas sobre los ciudadanos y fomenten la colaboración entre las Administraciones. De los instrumentos disponibles puede mencionarse en orden de **proporcionalidad decreciente**:*

1. Acceso directo y telemático de las AAPP a la información. Para ello las AAPP podrán hacer uso de varios instrumentos: consulta de los registros electrónicos disponibles en las webs de los Colegios profesionales, petición de la información al Colegio o el uso del sistema IMI, según corresponda en cada caso.
2. Declaraciones responsables.
3. Aportación de documentación acreditativa por el profesional cuando los anteriores no fueran posibles.
4. Certificado del Colegio Profesional, cuyo uso debe evitarse por resultar desproporcionado al generar cargas y costes innecesarios al profesional y no ser siempre aplicable.

Recomendación 6: *Dado que el acceso a los registros electrónicos de los Colegios Profesionales está entre los mecanismos más proporcionados a estos efectos, conviene impulsar su efectiva puesta en marcha por parte de todos los Colegios Profesionales, para lo que resulta fundamental que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas se aseguren del cumplimiento de esta obligación por las organizaciones colegiales de sus respectivos ámbitos de competencia.*

Recomendación 7: *Para que la declaración responsable resulte útil como instrumento de acreditación de identidad en éste ámbito, la declaración debe exigirse al autor del trabajo profesional, responsable último del mismo.*

Recomendación 8: *Para que el uso de la declaración responsable resulte lo más proporcionado posible y no suponga la imposición de cargas injustificadas al profesional, debe fomentarse la elaboración por parte de las Administraciones Públicas de formularios tipo que puedan ser fácilmente cumplimentados por el profesional y entregados cuando se presente el trabajo profesional a la Administración, a ser posible por vía telemática.*

D) Opciones para comprobación documental

Con carácter previo al análisis de las distintas opciones para la comprobación documental, el Grupo consideró que debe resaltarse la **conveniencia** de que, siguiendo el objetivo de simplificación administrativa que ha estado presente en la nueva normativa del visado colegial, cada Administración realice una **valoración** preliminar de la **necesidad de**

continuar exigiendo toda la **documentación** que hasta ahora venía requiriendo en los distintos procedimientos, con el fin de reducir la exigencia a aquellos que realmente resulten necesarios en la tramitación y reducir así cargas a los profesionales. De este modo, se lograría que los procesos de revisión documental sirvan para **eliminar** o, al menos, minimizar, las posibles **duplicidades** que en ellos puedan producirse y continuar con el impulso simplificador y de mejora de la eficiencia.

En este sentido, resultaría útil que las Administraciones informasen internamente a sus órganos competentes sobre el nuevo marco regulatorio vigente en materia de visados y de estos objetivos de simplificación de la carga documental en los procedimientos correspondientes.

Una vez determinados qué documentos son esenciales para la tramitación del procedimiento, las Administraciones Públicas tienen a su alcance **distintos mecanismos** para la comprobación documental de los trabajos profesionales que se les presenten, función que hasta ahora venía cumpliendo, aunque de manera limitada y en ocasiones defectuosa, el visado y que, tras la nueva regulación, podría suponer una dificultad en algunos casos. En concreto, en los trabajos del Grupo se analizaron los siguientes mecanismos:

- **Publicar instrucciones de presentación de documentos.** Un modo de asegurar que los trabajos profesionales cuentan con todos los apartados y documentos que la normativa aplicable exige en cada caso es que la propia Administración encargada de gestionar el procedimiento publique, a ser posible por **vía electrónica** en su propia página web, instrucciones sobre los documentos que deben integrar cada trabajo profesional y el orden en el que estos se deben presentar a la Administración. De este modo, se le otorga al profesional información sobre el modo de presentar los trabajos, al tiempo que se facilita a la Administración competente una tramitación ágil del procedimiento.
- **Uso de procedimientos electrónicos.** Otro medio para facilitar la comprobación documental de los trabajos profesionales sería la puesta en marcha, por parte de la Administración competente, de los mecanismos oportunos que permitan al profesional presentar los trabajos profesionales por vía electrónica de forma directa ante la propia Administración, sin necesidad de utilizar intermediarios. De este modo, la propia Administración podría seleccionar, a través de la aplicación informática que diseñe para tal fin, el orden en el que desea que se presenten los distintos documentos, así como requerir al interesado para que subsane los defectos en aquellos casos en que la documentación no se presente completa.

Este mecanismo agilizaría la tramitación administrativa, minimizaría las cargas y ahorraría costes al ciudadano, si bien no elimina el control posterior por parte de la Administración. Por lo tanto, debe optarse por su uso de manera preferente cuando sea posible.

Según se expuso en el grupo, la **comprobación documental** adquiere **especial importancia** en el **ámbito** de la **concesión de licencias**, donde el elevado volumen de procedimientos provoca **retrasos importantes** en su tramitación. Este retraso se debe a diversos factores, entre los que destaca la apreciación de **defectos** en la **documentación** aportada por los solicitantes de las licencias, lo que genera un **importante coste económico** a los interesados, tanto directo como indirecto, pues ralentiza el dinamismo de la actividad emprendedora.

Si se quiere contribuir a reducir ese coste, es necesario eliminar estos obstáculos a la actividad económica y **reducir** de manera significativa **los plazos** de los procedimientos administrativos de **concesión de licencias**. Para lograr ese fin, y antes de valorar la necesidad de proceder a externalizar su gestión, debe intentarse solventar este problema por parte de la propia Administración Pública, acudiendo a mecanismos como la potenciación de la figura de la declaración responsable, la elaboración de "plantillas tipo" o la realización de las modificaciones administrativas o normativas que resulten necesarias para la simplificación de los requisitos y procedimientos.

Recomendación 9: *Conviene que las Administraciones Públicas **valoren** con carácter preliminar la **necesidad de continuar exigiendo toda la documentación** que hasta ahora venían requiriendo en los distintos procedimientos, con el fin de reducir la exigencia a aquellos que realmente resulten necesarios en la tramitación y reducir las cargas a los profesionales. De este modo, se lograría que los procesos de revisión documental sirvieran para **eliminar** o, al menos, **minimizar**, las posibles **duplicidades** que en ellos puedan producirse.*

Recomendación 10: *Es recomendable que las Administraciones impulsen la puesta en marcha de los mecanismos oportunos que **permitan al profesional presentar los trabajos profesionales por vía electrónica de forma directa ante la Administración**, ya que agilizaría la tramitación administrativa, minimizaría las cargas y ahorraría costes al ciudadano, además de reducir la necesidad de un control documental posterior.*

Recomendación 11: *Las Administraciones Públicas tienen a su alcance **distintos medios eficaces** para el **control documental** de las actividades.*

***Deben priorizarse** aquellos que resulten más proporcionados, como **la publicación de instrucciones de presentación de documentos y el uso de procedimientos electrónicos** para la presentación de los trabajos profesionales y, en general, diseñarse de forma que se eviten solapamientos de funciones, a fin de que los mismos aspectos no se revisen más de una vez.*

3. 2. Otras cuestiones conexas pero distintas a la nueva regulación del visado que también se trataron en el Grupo:

Tal y como ya se ha señalado con anterioridad, tras analizar la nueva regulación del visado colegial en el Grupo se analizaron otros temas conexos que no derivan de la nueva regulación del visado pero que al examinar esta figura se han detectado como posibles nuevas áreas de mejora en la gestión administrativa. En concreto:

E) Consideraciones sobre la externalización de funciones públicas.

E.1) Sobre la necesidad o conveniencia de externalizar.

Si bien no es una consecuencia directa del nuevo marco regulatorio en materia de visados, al hilo de esta reforma se han puesto de manifiesto en el Grupo una serie de dificultades subyacentes relativas a la gestión de procedimientos administrativos de las Administraciones que, en algunos supuestos, pueden llevar a valorar la necesidad o conveniencia de externalizar determinadas funciones.

A juicio del Grupo, la posibilidad de externalizar determinadas funciones públicas debería plantearse sólo una vez acreditada la necesidad de externalizar, debiendo examinarse cuál sería en cada caso el instrumento más proporcionado para la consecución del objetivo que se pretende.

La **necesidad**, materializada en la imposibilidad por parte de la Administración afectada de solventar el problema optimizando el uso de sus propios recursos, se convierte, por tanto, en **requisito previo** que debe constatar la Administración en cada caso. Además, debe valorarse también para determinar la necesidad de externalizar si la intervención administrativa con carácter previo es necesaria en todos los supuestos o si, por el contrario, implica una duplicidad de controles que podría evitarse limitando la intervención de la Administración a la realización del control *ex post*.

Además, las distintas **Administraciones Públicas deben tener en cuenta, antes de decidir externalizar, los siguientes aspectos:**

- Las **Administraciones no se eximen** de su **responsabilidad** al externalizar funciones y la externalización no supone en ningún caso la cesión del control de legalidad por parte de la AAPP a otros entes.
- La externalización puede implicar **costes económicos**, no sólo con cargo al presupuesto público de la correspondiente Administración, sino también aquellos costes que, de manera directa o indirecta, se generan a los ciudadanos al optar por la externalización.

- La externalización debe realizarse con **respeto** a la **normativa de competencia**.
- Sería conveniente que se diera **publicidad a los criterios que valoran las AAPP** a la hora de externalizar funciones para garantizar una mayor concurrencia y transparencia en el proceso.

Entre los **criterios a tener en cuenta** para determinar los supuestos en los que sería posible externalizar, podrían valorarse los siguientes:

- Que se trate de **procedimientos de carácter eminentemente técnico**, en los que se requieran conocimientos muy específicos para su resolución y no exista prácticamente margen de discrecionalidad por parte de la Administración.
- Que se trate de **procedimientos de demanda masiva** que no puedan resolver las AAPP en un plazo razonable, provocándose retrasos que tengan incidencia en la actividad económica.
- Que la **externalización se lleve a cabo** a través de un **procedimiento ágil**, pero también **garantista**, que permita agilizar los procedimientos y reducir notablemente los retrasos que se producirían si fuese la Administración la encargada de la tramitación.

Varios miembros del Grupo de Trabajo señalaron la conveniencia de que el **Estado estableciese** con carácter básico un **marco mínimo regulador de la externalización de funciones públicas** que diese respaldo a los procesos que ya se están produciendo en este ámbito y a los que pudieran producirse en un futuro. Este marco general debería determinar qué funciones pueden (o no) externalizar las distintas Administraciones Públicas y en qué supuestos, lo que en todo caso sería complejo y excede del ámbito de análisis del Grupo.

Al analizar este Informe en el Comité de Mejora de la Regulación, algunos de los miembros del pleno, aun compartiendo la preocupación, consideraron que esta idea podría plantear problemas jurídicos de naturaleza competencial.

Junto con el desarrollo de un marco general en el que deba encuadrarse la externalización de funciones públicas, en el Grupo de Trabajo se señaló que **sería necesario aclarar la asignación de responsabilidades entre los distintos agentes, y, en su caso, establecer también un marco legal de responsabilidad** que permitiera exigir a todo aquel que, a través de un procedimiento de externalización, lleve a cabo funciones públicas, la misma responsabilidad que se exigiría en su caso a un funcionario público en

el desempeño de sus funciones. De este modo, se mantendría un equilibrio de responsabilidades. En todo caso, este elemento también es complejo, requiere un análisis más profundo que excede de este Grupo.

Recomendación 12: *Antes de plantear la externalización de funciones públicas, conviene valorar su necesidad y proporcionalidad, ponderando la utilidad que reporta, los costes que implica y las disfunciones que pueda generar, en particular, sobre la competencia. Al valorar los costes económicos que conlleva externalizar, deben tenerse presentes no sólo aquellos que se generen con cargo al presupuesto público de la Administración, sino también aquellos que, de manera directa o indirecta, se generen a los ciudadanos al optar por la externalización.*

E.2) Análisis de proporcionalidad de los distintos instrumentos disponibles para la externalización de funciones.

Al hilo de las consideraciones anteriores, , en el Grupo se analizaron **distintos instrumentos disponibles** para la externalización de funciones.

El Grupo coincidió en que todos ellos presentan características propias que determinan que, dependiendo de la óptica desde la que se analicen, puedan apreciarse ventajas o inconvenientes, por lo que **determinar su proporcionalidad no resulta sencillo y requeriría un debate más profundo**. No obstante, con ánimo simplemente orientativo para los integrantes del Grupo, teniendo presente su impacto sobre la competencia, se analizó la posibilidad de ordenar estos instrumentos de más a menos proporcionado siguiendo las siguientes consideraciones:

- **Contratación pública.** Se presenta como un **instrumento respetuoso** con la **competencia** pues se basa en la concurrencia competitiva, la transparencia y la publicidad. En aquellos casos en que se opte por la contratación pública, cuando ello sea legalmente posible, debe ponerse especial atención en la elección del instrumento más proporcionado dentro de las distintas opciones que ofrece la legislación en materia de contratación pública y en el diseño de los pliegos del contrato, que serán los que determinen de manera concreta la concurrencia efectiva que se vaya a producir.

En todo caso, en los trabajos del Grupo se puso de manifiesto que pocas veces la externalización de funciones públicas se sustenta sobre la contratación. La **utilización minoritaria** de este instrumento se justifica por la dificultad en muchos supuestos de identificar la materia a externalizar con el objeto de alguno de los contratos regulados en la legislación sobre

contratación pública. Esa dificultad implica que en muchas ocasiones deba acudir a otro instrumento.

- **Sistema de autorización** que se concedería a cualquier operador que cumpliera los requisitos, que serán conocidos previamente. Se trata de un instrumento que también resulta respetuoso con la competencia, pues está presente el elemento de **conurrencia competitiva** y no excluye a los sujetos privados que deseen ser autorizados, pues no establece un número cerrado de autorizaciones.

En particular, se analizó en el Grupo de Trabajo el **modelo de entidades colaboradoras** puesto en marcha por los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se ha encomendado a las entidades privadas, denominadas entidades colaboradoras, que gestionen los procedimientos de concesión de licencias de actividades a cambio de un precio, controlando, entre otras cuestiones, que los proyectos presentados cumplen con la normativa aplicable. La selección de las entidades colaboradoras se produce en un proceso competitivo en el que se valoran, entre otros extremos, criterios técnicos y de solvencia económica. La externalización que ha realizado el Ayuntamiento de Madrid es sólo parcial, ya que éste se reserva algunas funciones, como la solicitud de los dictámenes que sean preceptivos y la emisión de la licencia propiamente dicha.

En los trabajos del Grupo se señaló que **en el ámbito europeo se está avanzando en el uso de este modelo en distintos ámbitos**, entre otros en el de seguridad industrial, en el medioambiental o en el agroalimentario⁶. Asimismo, se apuntaron como **principales dificultades** de los sistemas de autorización, la conveniencia de prestar una atención periódica por parte de la Administración a las actividades realizadas por los organismos autorizados (dado su carácter eminentemente técnico, ya que requieren conocimientos muy especializados). También se apuntó el posible riesgo de que pueda producirse una devaluación de las condiciones técnicas de la prestación si los mecanismos de supervisión implantados no son los adecuados.

En todo caso, el desarrollo de la regulación de este modelo apunta aportaciones de interés para los procesos de externalización, como es la conveniencia de que:

⁶ Prueba de ello es, por ejemplo, el Reglamento (CE) 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

- Las tareas a externalizar estén claramente definidas, para garantizar los resultados de la función de control.
 - Se identifiquen con precisión los criterios de idoneidad técnica que deben tener las entidades que asuman esas tareas.
 - Se establezcan garantías de independencia de las entidades respecto a los afectados por sus tareas de control, así como protocolos de actuación para evitar conflictos de interés.
 - Haya una comunicación sistemática y frecuente entre la Administración y las entidades, para prevenir desvíos en la forma de ejercer el control.
 - Se disponga de vías abiertas y ágiles de recepción de quejas de los afectados, como mecanismo de garantía de la calidad de ese ejercicio del control.
- **Convenio de colaboración.** En principio, se trata de un instrumento **menos proporcionado** que los anteriores, ya que, en función de su contenido o de la forma de instrumentarlo, puede generar mayores problemas de compatibilidad con la normativa de competencia, en tanto que:
 - **No se produce un proceso competitivo.**
 - **Con carácter general** sólo aplica a las relaciones **entre entidades públicas**, si bien excepcionalmente puede celebrarse con sujetos privados siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos públicos regulados.

Entre los **inconvenientes** del uso de esta opción están los posibles efectos restrictivos de la competencia que su uso puede generar, que dependerán de la elección de los sujetos intervinientes y del contenido que en cada caso se les otorgue. Hay que tener presente que, dependiendo de cuál sea el uso y contenido de los convenios, se puede estar vulnerando la normativa de competencia.

En los trabajos del Grupo se recalcó la necesidad de configurar siempre el **acceso a la vía del convenio** que, en su caso, se haya firmado con la Administración, como algo **voluntario** para el ciudadano, que deberá poder optar siempre por dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento que se trate en cada caso.

- **Encomienda de gestión.** Es un instrumento **menos proporcionado**, puesto que tampoco se produce un proceso competitivo y, además, cuenta con más restricciones legales pues sólo cabe sobre órganos o entidades de la Administración.

Presenta el **inconveniente** de que pueda convertirse en un instrumento para eludir la concurrencia, por lo que debería evitarse acudir a la encomienda de gestión en aquellos casos en que los bienes y servicios en cuestión puedan ser provistos en el mercado en la misma medida a precios inferiores como consecuencia de procesos competitivos. Cabe recordar, asimismo, que la Ley de Contratos del Sector Público establece ciertas limitaciones a la posibilidad de la encomienda de gestión.

- **Delegación de competencias.** Sólo cabe entre órganos de una misma Administración o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, y está prohibida con respecto a determinadas materias. Estas restricciones legales limitan el uso de esta vía a casos muy concretos.

No se trata, por tanto, de un instrumento de externalización en el sentido amplio en que se analizó en los trabajos del Grupo, puesto que no cabe con respecto a sujetos externos a la propia Administración.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no existe un criterio unitario en torno a la posibilidad de delegar competencias en los Colegios Profesionales, dado que la normativa autonómica sobre las materia es diversa.

Recomendación 13: Como primera aproximación, las Administraciones Públicas, en caso de optar por externalizar funciones en el ámbito del control documental o técnico, **deben apostar por el uso de los mecanismos de externalización más proporcionados**, entendiendo por tales aquellos que minimicen las cargas sobre los ciudadanos y favorezcan la libre competencia.

Para ello, las Administraciones deberán escoger entre los diferentes mecanismos disponibles atendiendo al marco legal aplicable, al objeto de la externalización que definan y a los recursos de los que dispongan para la supervisión del funcionamiento de la función externalizada.

De acuerdo con sus implicaciones sobre la competencia y la contribución a la eficiencia que puede reportar la mayor concurrencia, puede establecerse el siguiente orden orientativo de prioridad en los instrumentos analizados:

4. *Contratación pública y sistema de autorización.*
5. *Convenio de colaboración.*
6. *Encomienda de gestión y delegación de competencias.*

En todo caso, resulta aconsejable definir con claridad las tareas a externalizar, identificar los criterios de idoneidad para realizar las

tareas externalizadas y establecer garantías de calidad e independencia en el ejercicio de esas funciones, con los adecuados mecanismos de supervisión.

Finalmente, en función del uso concreto que se haga de cada uno de estos instrumentos el orden de prioridad puede verse alterado desde la óptica de su mayor o menor proporcionalidad. A estos efectos, se continuará profundizando en este análisis.

F) Caso concreto: análisis de los convenios de colaboración con Colegios Profesionales.

De acuerdo con la información puesta en común en el Grupo de Trabajo, desde la entrada en vigor de la nueva normativa sobre visado colegial se ha extendido la firma de convenios de colaboración entre Administraciones Públicas y organizaciones colegiales para acordar la realización de distintas funciones, incluidas las que tradicionalmente cumplía el visado. Por ello, se procedió a examinar específicamente en el Grupo el marco en el que se producen estos convenios, pese a no ser una consecuencia directa deriva de la nueva regulación del visado colegial.

La **regulación básica de los convenios** de colaboración es escasa y dispersa. No obstante, aborda algunos de aspectos esenciales, entre los que cabe destacar los siguientes:

- **Sujetos y casos de posible firma de convenios** (artículo 6.1 de la Ley 30/1992,LRJPAC, y artículo 4.1 c) y d) de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público):
 - **Entre AAPP y entidades públicas**, o entidades públicas entre sí.
 - **Entre AAPP y personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado**, siempre que el objeto del convenio no esté comprendido en el de los contratos públicos regulados.
- **Posible contenido:** El artículo 6.2 de la Ley 30/1992, LRJPAC, establece como posible contenido de los convenios la determinación de los sujetos firmantes, la financiación, las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento, el plazo de vigencia, extinción, etc.

Asimismo, junto con la regulación básica estatal en materia de convenios de colaboración, debe tenerse en cuenta la **normativa de desarrollo** que, en su caso, hayan aprobado las respectivas **Comunidades Autónomas**.

En relación con la práctica de acudir a los convenios, debe tenerse en cuenta que **si mediante la firma de convenios se da prioridad o exclusividad a los Colegios** frente a otros operadores en la realización de

determinadas actividades, **pueden producirse los siguientes efectos restrictivos de la competencia:**

- **Exclusión de otros operadores públicos o privados** del mercado, al otorgar la exclusividad de la prestación de determinados servicios a los Colegios.
- Potencial **eliminación de la competencia entre los distintos Colegios** Profesionales, ya sea por razón de la materia o del territorio. En este último supuesto, con el potencial riesgo de un reparto geográfico de mercado.
- **Creación de barreras de entrada a operadores públicos o privados** y en definitiva de los profesionales a la hora de acceder a la prestación de estos servicios.
- **Posible posición de dominio** obtenida por uno o varios Colegios Profesionales frente a otros y, en consecuencia, de unos profesionales frente a otros.
- **Exigencia de colegiación en el territorio** del Colegio, lo que limitaría la libertad de elección de Colegio.
- Creación indirecta de falsas reservas de actividad o exclusividades no justificadas.
- **Nuevos costes administrativos y económicos a los colegiados** por la prestación de servicios.
- Posible fijación indirecta de baremos orientativos de honorarios, ya que al someter los trabajos profesionales al control del Colegio éste puede servir para el control de los “costes” del trabajo lo que indirectamente contribuye al control de honorarios profesionales.
- **Finalmente, extensión** indebida de **supuestos de visado obligatorio** a trabajos profesionales que no se encuentran recogidos en el Real Decreto 1000/2010.

Con el **objetivo de evitar o reducir** estas **barreras de acceso** al mercado y restricciones de ejercicio profesional, el **contenido de los convenios** debe definirse de manera adecuada para **mitigar sus riesgos sobre la libre competencia**. En particular, pueden preverse los **siguientes mecanismos** en el contenido de los convenios:

- **Evitar firmar el convenio con una única entidad** o un número reducido de ellas cuando no haya motivos fundados y de peso para hacerlo.

- **Prever cláusulas sencillas y no discriminatorias de adhesión** al convenio por otras entidades, para que en el futuro puedan sumarse nuevos firmantes.
- **Incluir** la posibilidad de que puedan beneficiarse del contenido del convenio.
 - Profesionales colegiados en otro territorio.
 - Profesionales no colegiados
 - Profesionales que hayan obtenido el visado en otro Colegio Profesional
- **Configurar la vía de acceso al convenio** de colaboración como **voluntaria** para el ciudadano, que deberá poder optar siempre por la posibilidad de dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento que se trate en cada caso.

Recomendación 14: El uso de los Convenios de Colaboración debe ser justificado, proporcionado, y respetuoso con la libre competencia. Para contribuir a ese respeto, debe prestarse especial atención a:

- ***Maximizar el número de sujetos firmantes***, evitando su firma con una sola entidad o Colegio Profesional y prever cláusulas sencillas y no discriminatorias de adhesión al convenio para que en el futuro puedan sumarse nuevos firmantes.
- ***Delimitar su contenido*** para respetar la normativa de defensa de la competencia, admitiendo que puedan beneficiarse de los trámites o procedimientos en él previstos el mayor número de profesionales posibles
- ***Dar la máxima publicidad*** al contenido del convenio para favorecer la transparencia.
- ***Asegurar que se mantiene abierta para el ciudadano la posibilidad de dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento que se trate en cada caso sin merma en sus derechos o expectativas.***