|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 42/2011 |
| Fecha | de 12 de abril de 2011 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. |
| Núm. de registro | 8260-2010 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 8260-2010 |
| Fallo | Levantar la suspensión del art. 2, apartados uno; dos, punto 2; cinco y diez, puntos 1, 2 y 3 y de los arts 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 delParlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. |

**AUTO**

 **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 art. 2, apartados uno; dos, punto 2; cinco y diez, puntos 1, 2 y 3, así como contra los arts. 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 art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

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 art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus Presidentes, 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 art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 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 Letrado Mayor del 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 Letrado Mayor 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 art. 88.1 LOTC.

5. El Letrado de 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 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.

8. El Letrado Mayor del Parlamento de Galicia formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 24 de enero de 2011 solicitando la desestimación del recurso. Por otrosí suplica que se abra el incidente de levantamiento de la suspensión de la norma impugnada.

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, expongan lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso.

10. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 28 de febrero de 2011 solicitando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados.

Expone, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que con cierto grado de previsibilidad puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión.

Tras referir el objeto del recurso el Abogado del Estado divide los preceptos impugnados en tres bloques distintos a los efectos de justificar los perjuicios que su inmediata entrada en vigor habría de ocasionar a los intereses públicos y privados. El primer grupo de preceptos incluiría el apartado uno del art. 2 y los arts 3 a 9 de la Ley 1/2010 los cuales establecen la necesaria comunicación previa al colegio profesional gallego en caso de desplazamiento temporal de un profesional de la Unión Europea como condición para ejercer en cualquier parte de Galicia. En el segundo bloque incluye el apartado dos del art. 2 en cuanto que, al dar nueva redacción al art. 3.2 de la Ley gallega de colegios profesionales, impone la necesaria 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 tercer grupo de preceptos son los apartados cinco y diez puntos 1, 2 y 3 del art. 2 relativos a las funciones de visado de los colegios profesionales.

En cuanto a los perjuicios generales que ocasionaría la inmediata entrada en vigor de estos tres grupos de preceptos el Abogado del Estado indica que supondría arrumbar todo el espíritu liberalizador del conjunto normativo integrado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y por 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. Leyes que entiende de gran importancia para la creación de un entorno más competitivo, dada la liberalización del sector y la reducción de cargas administrativas, lo que implica que la eficacia de tales medidas liberalizadoras requiera un despliegue inmediato sin que pueda permitirse que entren en vigor leyes autonómicas que les imponen trabas dado que existirían en Galicia barreras adicionales a las que pueden existir en el resto del país. Finalmente señala que, en el caso de levantarse la suspensión se iniciaría por la Unión Europea un expediente sancionador al Reino de España por incumplimiento de la Directiva de servicios.

En relación a los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión de la vigencia del apartado uno del art. 2 y de los arts. 3 a 9 el Abogado del Estado se remite a un informe, que adjunta a su escrito, elaborado por la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda. Siguiendo el citado informe indica que el levantamiento de la suspensión supondría que sería obligatoria la comunicación previa para todos los profesionales de la Unión Europea que se desplacen temporalmente a Galicia con los consiguientes perjuicios irreparables, tanto por el daño económico ocasionado como por la dificultad de determinarlo, puesto que, en primer lugar, habrá profesionales que, como consecuencia de la traba a la libertad de circulación que la comunicación previa supone, dejarán de desplazarse temporalmente a Galicia con lo que no podrán recuperar las rentas que hubieran dejado de percibir; en segundo lugar los profesionales españoles tampoco recuperarían los costes monetarios y de tiempo asociados a la comunicación previa y tampoco, en tercer lugar, podrían recuperarse aquellas rentas que hayan dejado de percibir los profesionales españoles por estar en una situación de desventaja competitiva. Todo ello, según el informe citado por el Abogado del Estado, generaría un efecto ralentizador sobre la actividad económica de estos profesionales difícil de reparar en un momento especialmente delicado para la economía española.

Los perjuicios vinculados al levantamiento de la suspensión del apartado dos del art. 2 se centran, siguiendo nuevamente el citado informe, en la afectación al interés particular de los profesionales sanitarios establecidos en Galicia por el coste económico que supone la colegiación así como por los costes monetarios y de tiempo asociados al cumplimiento del trámite, perjuicio irreparable ya que resultaría difícil o imposible que los profesionales que se hubieran visto compelidos a colegiarse recuperaran íntegramente el coste realizado no solo directo de colegiación sino indirecto de tramitación. Asimismo indica que la imposición de la obligación de colegiación afecta a derechos fundamentales como el de asociación, a la libertad de empresa y a la libre elección de profesión u oficio produciendo, por tanto, una invasión de las competencias estatales. Igualmente señala, como perjuicio de carácter general, el riesgo de que los costes sean repercutidos a la propia Administración.

Por último, en lo que respecta a los perjuicios asociados al levantamiento de la suspensión de los apartados cinco y diez-puntos 1, 2 y 3 del art. 2 de la Ley 1/2010, el aludido informe del Ministerio de Economía que cita el Abogado del Estado conecta los perjuicios con la aprobación del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, que tiene por finalidad desarrollar el art. 13 de la Ley de colegios profesionales, norma cuya vigencia se vería afectada con el consiguiente perjuicio para el interés general en tanto la exigencia de distintos visados supondría una afectación del mercado único puesto que dificultaría la movilidad de los profesionales. En cuanto a los intereses particulares afectados se hace referencia al incremento de costes de todo orden derivados de la introducción de nuevos visados obligatorios, a la generación de incertidumbre sobre la situación final de las actuales obligaciones de visado en Galicia con el riesgo de paralización de la actividad económica de los profesionales interesados y al perjuicio para los profesionales comunitarios en la medida en que pudiera no ser de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 1000/2010.

Por todo lo expuesto el Abogado del Estado concluye que la inmediata vigencia de los preceptos autonómicos impugnados ocasionaría graves perjuicios para los intereses públicos y privados involucrados sin que se acierte a apreciar que el mantenimiento cautelar de la suspensión pueda producir perjuicio alguno.

11. La representación procesal del Parlamento de Galicia formuló sus alegaciones relativas al levantamiento de la suspensión mediante escrito registrado el día 28 de febrero de 2011.

Comienza resumiendo la doctrina constitucional que entiende de aplicación al presente incidente señalando que el mantenimiento de la suspensión requiere la justificación de la existencia de perjuicios, los cuales no han sido expuestos en el escrito de interposición del recurso. Tampoco puede basarse la suspensión en la supuesta inseguridad jurídica dimanante de la pendencia de un recurso de inconstitucionalidad sino que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión ha de dirimirse en función de la presunción de constitucionalidad y de la ponderación de los intereses en presencia, partiendo de la excepcionalidad de la medida de suspensión. Valoración que ha de realizarse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, correspondiendo al Gobierno la aportación de las razones y argumentos que justifiquen la prolongación temporal de la medida, pues la acreditación de la necesidad de mantener una medida cautelar corresponde a quien la solicita para lo cual los perjuicios alegados han de ser actuales o de materialización en un futuro inmediato.

Seguidamente indica que la ley impugnada responde a la trasposición de normativa comunitaria, pretensión del legislador gallego de la que, en principio, ningún perjuicio se deriva para el interés general ni para los particulares. Sentada dicha premisa expone las razones por las que solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados agrupando los mismos en tres bloques.

Por lo que se respecta a los arts. 2.uno y 3 a 9 de la Ley 1/2010 señala que la parte final del precepto dispone que la obligación de comunicación previa ha de entenderse sin perjuicio de lo que disponga la legislación estatal y la normativa vigente en aplicación del Derecho comunitario, en particular la relativa al reconocimiento de cualificaciones. Por ello estima que, discrepancias al margen, ningún perjuicio puede derivarse para los intereses generales o particulares ni lesión del principio de seguridad jurídica por lo que carecería de todo fundamento la pretensión de mantener la suspensión.

En cuanto al art. 2.dos indica la falta de contenido innovador de este precepto en lo relativo a la colegiación de los profesionales sanitarios por lo que, dada su escasa novedad, mal cabe hablar de posibles perjuicios que aconsejen el mantenimiento de la suspensión. Por el contrario estima que, dado que esta disposición reproduce normas preexistentes, el levantamiento de la suspensión favorecería la seguridad jurídica sin provocar perjuicio alguno.

Finalmente, respecto a los apartados cinco y diez -puntos 1, 2 y 3- del art. 2 referidos al visado, entiende de aplicación la doctrina del ATC 12/1992, en cuanto que las diferencias existentes entre la regulación estatal y la autonómica no resultan ser idóneas para generar perjuicios graves o irreparables, dado que se impugnan aspectos muy concretos derivados de una inexacta reproducción de los preceptos estatales pero conciliables con su redacción si se acude a la técnica de la interpretación conforme al tratarse de aspectos exclusivamente formales y de técnica legislativa de los que en absoluto puede derivarse daño alguno para los intereses generales o particulares ni lesión del principio de seguridad jurídica.

La Letrada del Parlamento de Galicia concluye su alegato señalando que la aplicación de los preceptos de la Ley impugnada no va a generar perjuicios que justifiquen el mantenimiento de la suspensión y recordando que el objeto de este proceso constitucional es una ley formal emanada del Parlamento de suerte que el mantenimiento de la suspensión ha de reputarse excepcional y siempre que se demuestre que la aplicación de la norma produciría unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o al de terceros afectados por la misma.

12. Por escrito registrado el día 28 de febrero de 2011 el Letrado de la Xunta de Galicia interesó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados conforme a las alegaciones que se resumen a continuación.

Tras referirse a los criterios de la doctrina constitucional que han de ser tenidos en cuenta al resolver los incidentes de suspensión relativos a leyes, señala que la suspensión automática determinada por la invocación del art. 161.2 CE en la demanda ha ido mucho más allá de lo que eran las innovaciones introducidas por los preceptos impugnados de la Ley 1/2010 en la legislación gallega sobre colegios profesionales. Por ello estima que el debate incidental solamente puede versar sobre las reales innovaciones introducidas en dicha legislación por la Ley 10/2009 en los preceptos objeto de recurso y, en concreto, sobre los aspectos criticados dentro de los formalmente impugnados.

En concreto por lo que al apartado uno del art. 2 respecta entiende que lo impugnado no es toda la nueva redacción dada al art. 2 de la Ley 11/2001, de colegios profesionales de Galicia, sino solamente el párrafo segundo del apartado cuatro de dicho art. 2 en cuanto que recoge una comunicación previa para los desplazamientos temporales de los profesionales de la Unión Europea a Galicia mientras que la impugnación de los arts. 3 a 9 se trae por introducir una cláusula similar en determinadas leyes de creación de colegios profesionales gallegos. A este respecto señala que la comunicación previa es el instrumento de menor nivel entre los que se recogen en la normativa estatal relativa a la incorporación de la Directiva de servicios. Dicha comunicación no ha de entenderse como un elemento obstaculizador de la libre prestación de servicios pudiendo ser establecida sin vulnerar la normativa comunitaria ni la estatal que incorpora la misma, que regula dicha comunicación en el art. 13 del Real Decreto 1837/2008, entrando dentro de lo legítimo que la comunicación se dirija al colegio profesional en atención a las funciones que el mismo cumple. Asimismo recuerda que en la impugnación del Estado no se cuestiona la existencia de dicha comunicación previa sino su exigencia específica para prestar servicios en Galicia y su realización al correspondiente colegio profesional gallego, aspectos ambos que ponen de manifiesto el carácter preventivo del recurso y que no justificarían el mantenimiento de la suspensión, la cual tampoco puede basarse en la mera existencia de dos normativas distintas, la estatal y la autonómica.

Respecto a la regla de colegiación establecida en el apartado dos punto 2 del art. 2 señala que no puede ser causa de la petición de mantenimiento de la suspensión el hecho de que el legislador gallego haya establecido una norma de colegiación obligatoria. Argumenta al respecto que la colegiación sigue siendo necesaria para la realización de actos y documentos médicos a la par que la propia normativa comunitaria y estatal reconocen la necesidad de establecer registros sobre los profesionales sanitarios siendo los colegios profesionales los que han de velar por la deontología de los comportamientos de sus colegiados en todos los aspectos. Por otro lado indica que si las profesiones a las que se refiere el precepto gallego son de colegiación obligatoria es incomprensible que se mantenga la suspensión de una norma que no entra en contradicción con esa realidad. En este sentido recalca que el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales estatal señala que la colegiación es requisito imprescindible para el ejercicio de la profesión cuando así lo establezca una ley estatal, mandato cuya efectividad depende del dictado de una ley estatal en el plazo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, permaneciendo hasta entonces vigentes las obligaciones de colegiación existentes. El Letrado de la Xunta de Galicia recuerda que la propia Ley estatal 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, contiene referencias y citas a la colegiación de estos profesionales de manera que puede afirmarse que el Estado ha mantenido siempre una posición normativa favorable a la colegiación obligatoria de los médicos, con independencia de que presten servicios en el sector público o en el privado. Por tanto, la cláusula del legislador gallego no produce la existencia de perjuicios irreparables tratándose de un ámbito en el que rige la autoorganización autonómica. Asimismo indica que el Estado al dictar la norma a la que hace referencia la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009 no tiene un espacio libre para determinar las profesiones de colegiación obligatoria en la medida en que la misma parece exigir el mantenimiento de la colegiación en las profesiones sanitarias por cuanto dicha colegiación supone un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios. Por último, en cuanto a la exigencia de colegiación para el ejercicio de la actividad privada destaca que se trata de una mención ya existente en la legislación gallega de colegios profesionales sin que se den los parámetros para el mantenimiento de su suspensión.

En el caso de los apartados impugnados relativos a la regulación del visado señala, respecto al apartado cinco del art. 2, que no hay razón para el mantenimiento de la suspensión cuando no hay indicio de que los poderes públicos gallegos no estén interpretando la remisión a la ley en el sentido de que esa norma es la ley estatal competente para determinarlo, en este caso el art. 13.2 de la Ley estatal de colegios profesionales que remite la decisión al Gobierno mediante Real Decreto. Señala además que cuando la eventual contradicción con la norma estatal se produjese, lo que podría hacer el Estado sería impugnar tales decisiones y solicitar la suspensión de las mismas pero no pedir la suspensión de una previsión legal que tiene una interpretación conforme con la ley estatal y no se está ejecutando de forma diferente o contradictoria con la misma. En cuanto al apartado diez, puntos 1, 2 y 3, indica, respecto al primero de ellos, que no existen perjuicios irreparables pues cabría una interpretación conforme del precepto con las bases estatales y que el visado existe, no solo en los casos en los que se establezca normativamente, sino también en aquellos en los que el cliente lo solicite, razón por la cual ha de existir un servicio de visados en los colegios a disposición de los clientes por lo que no podría suspenderse una norma como la gallega que recoge ese servicio de visado con toda la amplitud de la norma estatal sin restringirlo a las profesiones técnicas. Respecto al punto 2 señala que lo criticado es que la norma autonómica no excluya del visado el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional cuando resulta que lo que de ésta se deduce es que lo que se va a controlar son elementos de obligado cumplimiento según las normas, esto es, los no facultativos, de manera que la norma autonómica no contradice el texto estatal sino que lo incorpora, bien que haciendo referencia a que en el visado solamente tienen cabida aspectos reglados o normados, por lo que no es razonable el mantenimiento de la suspensión. Finalmente, en cuanto al punto 3, señala la posibilidad de interpretarlo de modo conforme con las previsiones estatales puesto que ambas normas exigen la responsabilidad subsidiaria del colegio en el caso de que los daños se deriven de un defecto de los que debe controlar el visado no bastando la diferente terminología empleada para justificar el mantenimiento de la suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al art. 2, apartados uno; dos, punto 2; cinco y diez, puntos 1, 2 y 3, así como a los arts. 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.

Los preceptos impugnados introducen determinadas modificaciones en la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia, que el Abogado del Estado reputa contrarias a previsiones básicas estatales en materia de colegios profesionales.

Las representaciones procesales de la Xunta de Galicia y del Parlamento de Galicia han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, solicitud viable procesalmente, pues, conforme a nuestra doctrina, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (por todos, ATC 56/2010, de 19 de mayo, FJ 1).

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2).

3. Comenzaremos la ponderación propia de este incidente por los perjuicios generales que el Abogado del Estado considera que ocasionaría la inmediata entrada en vigor de los preceptos impugnados para después examinar los relativos a cada uno de los preceptos impugnados en el orden en que la discusión sobre tales perjuicios se traba en los escritos de las partes comparecidas.

Los perjuicios generales en los que el Abogado del Estado fundamenta su petición de suspensión se centran en que se dejaría sin efecto el espíritu liberalizador y de reducción de cargas administrativas que inspiraría el conjunto normativo integrado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y por 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, cuyas medidas estarían orientadas a superar una grave crisis económica requiriendo un despliegue inmediato que no podría verse impedido por la entrada en vigor de normas autonómicas que imponen trabas a la liberalización pretendida por las normas estatales. Asimismo alega que el levantamiento de la suspensión produciría el inicio de un expediente sancionador de la Unión Europea al Reino de España por el incumplimiento de la Directiva de servicios.

La concurrencia de tales perjuicios, con la generalidad con la que se formulan, no puede ser apreciada. En tal sentido, por lo que hace, en primer lugar, a la obstaculización de las finalidades perseguidas por las normas estatales citadas, se trata de una cuestión que, en su caso, ha de valorarse en relación a cada uno de los concretos preceptos impugnados sin que, tratándose de una controversia de carácter competencial, sea posible imputarles genéricamente dicha finalidad. En este sentido, las diferencias existentes obedecen a que se trata de dos normas diferentes, duplicidad que no conlleva, por sí misma, perjuicios que determinen la decisión relativa al mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada, ya que de lo que se trata en este incidente es de demostrar que, más allá de la existencia de un conflicto entre dos normas, aparecen concretos perjuicios irreparables derivados de la vigencia y aplicación de la norma autonómica durante la pendencia del proceso. En este sentido ambas normas estatales establecen como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios, libertad que pese a la generalidad con la que se formula reconoce también algunas excepciones que permiten imponer restricciones a estas actividades, sin que, a salvo de la valoración que los mismos merezcan desde la perspectiva competencial alegada en el proceso principal, de los preceptos recurridos pueda inferirse que, en su conjunto, impongan restricciones susceptibles de poner en peligro la consecución del objetivo global de mejora de la regulación del sector servicios que persiguen ambas normas estatales.

Tampoco puede ser acogido el perjuicio relativo a la apertura de un eventual procedimiento de infracción al Reino de España por vulneración del principio de libre circulación de servicios pues el mismo no presenta, en este momento, el grado de certeza necesario para su consideración como tal, al no ser más que una hipótesis que no se ha materializado, sin perjuicio de señalar que, caso de abrirse dicho procedimiento, el eventual perjuicio podría ser evitado atendiendo, en su caso, a las indicaciones de la Comisión Europea respecto a los preceptos en cuestión a fin de evitar una, también en este momento eventual, impugnación ante el Tribunal de Luxemburgo, todo ello sin perjuicio, llegado el caso, de la aplicación de lo previsto en la disposición final cuarta de la ya mencionada Ley 17/2009 la cual prevé que las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en la misma o en el Derecho comunitario, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado.

4. Descartados los perjuicios generales alegados por el Abogado del Estado examinaremos ahora el art. 2.uno y, por conexión, los arts. 3 a 9 de la Ley gallega 1/2010.

A este respecto, hemos de coincidir con el alegato formulado por el Letrado de la Xunta de Galicia en el sentido de que, sin perjuicio de la precisión que en su día se haga al resolver la cuestión de fondo en la correspondiente Sentencia, es de apreciar que, efectivamente, a pesar de la aparente impugnación global del apartado uno del art. 2 de la Ley 1/2010, que da nueva redacción al art. 2 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, 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 art. 2.4 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, da el apartado uno del art. 2 la Ley 1/2010, y, en consecuencia, el que debe tenerse en cuenta a los efectos del alzamiento o mantenimiento de la suspensión.

Dicho precepto establece que: “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”, norma que, en parecidos términos, se reitera en los art. 3 a 9 introduciendo en las Leyes reguladoras de diversos colegios profesionales de Galicia una previsión del siguiente tenor: “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”.

El Abogado del Estado, con apoyo en el informe adjunto de la Dirección General de Política Económica, entiende que los perjuicios que se producirían en caso de alzarse la suspensión que pesa sobre estos preceptos legales se centran en la pérdida de rentas que sufrirían los profesionales que hubieran dejado de desplazarse a Galicia como consecuencia de la exigencia de comunicación así como en los costes monetarios y de tiempo que para los citados profesionales supondría realizar la comunicación y, por último, en la mengua de rentas que sufrirían los profesionales españoles por estar en una situación de desventaja competitiva con respecto a otros profesionales de la Unión Europea. La representación procesal del Parlamento de Galicia, amén de apuntar una posible interpretación conforme de los preceptos impugnados, señala que de los mismos no se deriva daño alguno para los intereses generales ni particulares ni lesión del principio de seguridad jurídica. Por su parte, el Letrado de la Xunta de Galicia argumenta que no estamos ante un elemento obstaculizador de la libre prestación de servicios dado que, en el supuesto de desplazamiento temporal de un profesional, cabe el establecimiento de la citada comunicación previa y así lo recoge la normativa estatal sin que la mera existencia de dos normas distintas pueda ser motivo para mantener la suspensión.

Como se ha expuesto, el Abogado del Estado sólo concreta los perjuicios respecto a los intereses particulares de los profesionales que pretendan prestar sus servicios en Galicia, intereses que no pueden prevalecer sobre los generales sustentados por las normas impugnadas de modo que no es posible considerar que su aplicación genere per se perjuicios ciertos y efectivos que justifiquen el mantenimiento de su suspensión frente a la presunción de validez y constitucionalidad de la que esos preceptos legales gozan en atención a su origen. Por otra parte, desde la perspectiva cautelar que ahora debemos adoptar, puede considerarse que tal requisito de comunicación, en la medida en que tiene un carácter meramente informativo, sea una carga excesiva o desproporcionada para quienes estén sometidos a la aplicación de esta Ley 1/2010 durante la pendencia del proceso. Por último, específicamente en cuanto a la supuesta desventaja competitiva de los profesionales españoles, baste con recordar que el Abogado del Estado no discute la existencia misma de la comunicación sino solamente los términos en los que ésta se exige con lo que difícilmente pueden tomarse en consideración perjuicios que se vinculan a un aspecto, la eventual existencia de comunicación, que, estando también previsto en las normas estatales (al respecto arts. 11 y siguientes del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora 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) no ha sido cuestionado en el proceso principal.

Por todo ello procede alzar la suspensión que pesa sobre el apartado uno del art. 2, en cuanto que da nueva redacción al segundo párrafo del art. 2.4 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia, y sobre los arts 3 a 9, todos ellos de la Ley gallega 1/2010.

5. El art. 3.2 de la Ley gallega 11/2001, impugnado en la redacción que al mismo le ha dado el art. 2.dos de la Ley gallega 1/2010, establece que: “No obstante, 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”.

Para el Abogado del Estado, con apoyo en el ya aludido informe de la Dirección General de Política Económica, el levantamiento de la suspensión afectaría al interés particular de los profesionales sanitarios establecidos en Galicia en cuanto que impondría la colegiación obligatoria al profesional sanitario que presta sus servicios en la Administración pública suponiendo un coste para los mismos, en términos tanto monetarios como de tiempo destinado al cumplimiento de dicha obligación. Finalmente señala que el interés general se vería afectado por incidir en derechos fundamentales como el de asociación, libertad de empresa y libre elección de profesión u oficio y se produciría, por tanto, una invasión de las competencias estatales. Igualmente señala como perjuicio de carácter general el riesgo de que los costes sean repercutidos a la propia Administración. Los Letrados del Parlamento de Galicia alegan de contrario que la obligación de colegiación que el precepto establece no resulta innovador con respecto al derecho vigente y responde a la habilitación expresada por la disposición transitoria cuarta de la Ley estatal 25/2009 e indican que el mantenimiento de la suspensión produciría perjuicios a los destinatarios del servicio público gallego. La representación procesal del Gobierno autonómico considera que la colegiación obligatoria no genera perjuicio alguno en cuanto que las profesiones a las que se refiere el precepto son de colegiación obligatoria y nos encontraríamos en un ámbito en el que rige la autoorganización de la Administración sanitaria autonómica.

La cuestión problemática con la ley gallega ahora examinada radica no tanto en que haya establecido una exención de la colegiación que sea cuestionable por contradicción material con lo dispuesto por el Estado sino en que incidiría en una materia cuya regulación básica es propia de una “ley estatal”, tal como afirma expresamente a raíz de su última modificación el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. En el ámbito sanitario, sin embargo, hasta el presente la legislación estatal (valgan como ejemplo el citado art. 3.2 de la Ley 2/1974 y las previsiones de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias) no ha previsto ninguna exención de colegiación y es precisamente en este ámbito en el que puede producirse una actuación profesional por cuenta de la Administración o de sus organismos pero siendo sus destinatarios los ciudadanos. Ello pone de manifiesto que, con independencia del juicio que merezca la eventual reiteración de una regla estatal, inferida de la legislación vigente por la ley cuestionada, resulta que las tachas opuestas en el recurso frente a la ley impugnada no afectan tanto a su contenido dispositivo cuanto a su objeto de regulación, que se dice ajeno a las competencias de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, con independencia de lo que en su momento se resuelva con respecto al debate competencial trabado en torno a este precepto, procede traer aquí a colación, en lo relativo a la obligación de colegiación en este ámbito, lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre, la cual establece que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remita a las Cortes Generales un proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación, haciendo expresa referencia a la continuidad de la obligación de colegiación en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público entre las que se cita la protección de la salud.

En consecuencia, siendo evidente que de la discrepancia competencial antes señala no se deriva ningún perjuicio grave o irreparable para nadie en la medida en que la regulación material es coincidente -como implícitamente ha reconocido el Abogado del Estado en su recurso- , procede que levantemos también la suspensión. Tampoco, por las razones a las que ya antes hemos aludido en el fundamento jurídico anterior pueden tomarse en consideración a estos efectos los supuestos perjuicios para los intereses privados ni los relativos a la eventual vulneración de las competencias del Estado, en cuanto único habilitado para establecer límites a determinados derechos como el de asociación, libertad de empresa o libre elección de profesión u oficio, pues es evidente que éstos últimos se relacionan directamente con el fondo del asunto discutido en la impugnación del precepto autonómico. Finalmente, en cuanto la norma no altera la situación existente en Galicia, tampoco puede acogerse el relativo a la repercusión de los costes de la colegiación a la propia Administración que, en todo caso, sería la autonómica.

Por las razones expuestas procede acordar el levantamiento de la suspensión del art. 2.dos, punto 2, que da nueva redacción al art. 3.2 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de Galicia.

6. Procede ahora examinar los perjuicios alegados que ocasionaría el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los arts. 2.cinco y 2.diez -puntos 1, 2 y 3- del art. 2 de la Ley gallega 1/2010. Los preceptos citados regulan determinados aspectos relacionados con la función colegial de visado de los trabajos profesionales.

Así, el primero de ellos, dando nueva redacción al art. 9 i) de la Ley gallega de colegios profesionales, señala que corresponde a los mismos “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”. Por su parte los aspectos cuestionados del art. 2.diez, que introduce un nuevo art. 10.quinquies en la ya mencionada legislación gallega sobre colegios profesionales, se refieren a que “[l]os 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” (punto 1) así como a la mención de 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” (punto 2) y finalmente a la previsión del punto 3 según la cual “[e]n 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 Abogado del Estado, siguiendo lo indicado por el ya mencionado informe de la Dirección General de Política Económica, conecta los perjuicios derivados de la aplicación de estos preceptos legales con la privación de aplicación efectiva de lo dispuesto en una norma estatal, el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, que regula el visado colegial obligatorio. En tal sentido indica que se afectaría al interés general en tanto que la exigencia de distintos visados afectaría a la movilidad de los profesionales. Los perjuicios para los intereses particulares se concretarían en el incremento de costes de toda índole que conlleva el eventual establecimiento de nuevos visados obligatorios en Galicia, incremento de costes que contravendría la finalidad de ahorro en esos mismos costes que subyace en la eliminación de las obligaciones de visado. A ello añade que se generaría una gran incertidumbre sobre la situación final de las obligaciones de visado que perjudicaría tanto a los profesionales afectados como a los colegios profesionales y a los propios colegiados. Por su parte los Letrados del Parlamento de Galicia señalan que las escasas diferencias de los preceptos recurridos con la legislación estatal no justifican el mantenimiento de la suspensión centrándose las discrepancias en aspectos formales de técnica legislativa y de los que no puede derivarse daño para los intereses generales o particulares ni lesión de la seguridad jurídica.

En el mismo sentido el Letrado de la Xunta de Galicia argumenta, respecto al art. 2.cinco, que no hay indicio alguno de que los poderes públicos gallegos no estén realizando una interpretación integradora de dicho precepto de manera que se entienda que el mismo remite a la ley estatal de colegios profesionales y al propio Real Decreto 1000/2010. En cuanto al art. 2.diez, punto 1, señala que la existencia de un servicio de visados en todos los colegios no puede suponer ningún perjuicio por cuanto es un servicio que, conforme a la norma estatal, ha de encontrarse a disposición de cualquier cliente que lo solicite. En lo que respecta al punto dos entiende que del texto gallego se deduce claramente que no se controlaran aspectos facultativos del trabajo sino elementos de obligado cumplimiento según las normas.

Finalmente respecto al punto diez, relativo al nuevo apartado 3 del art. 10.quinquies argumenta que la distinta redacción del precepto autonómico -referido a la responsabilidad subsidiaria del colegio en caso de daños derivados de trabajos visados siempre que se trate de defectos formales o técnicos que razonablemente hubieran debido ser puestos de manifiesto por el colegio- en relación con su equivalente estatal, que habla de daños que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto, no puede ser causa del mantenimiento de la suspensión puesto que en ambas normativas el régimen de responsabilidad subsidiaria del colegio es el mismo.

Iniciando ya la ponderación de los perjuicios alegados debemos descartar, en primer lugar, la aludida afectación al interés general pues, en rigor, de las normas impugnadas no se deriva la existencia de distintos tipos o clases de visados obligatorios en distintas partes del territorio nacional y, en particular en Galicia, pues nada en los preceptos recurridos obsta a la aplicación de la regla estatal (art. 5.2 del Real Decreto 1000/2010) según la cual el profesional firmante del trabajo puede obtener el visado en cualquiera de los colegios de ámbito inferior al nacional, sin que, por otra parte, las diferencias apreciadas entre la normativa estatal y la autonómica impugnada sean, con independencia de los que se resuelva en la Sentencia que ponga fin al proceso, de tal entidad que pudieran afectar a la unidad de mercado, alegato que, por lo demás, se presenta desprovisto de toda argumentación.

Por lo que respecta al perjuicio derivado del posible establecimiento de nuevos supuestos de visados obligatorios conviene reparar en que, además de haber sido descartado por la interpretación propuesta por ambas representaciones autonómicas en sus alegaciones, tal efecto no puede vincularse directamente a la aplicación de los preceptos impugnados pues de ellos no se desprende que, por sí mismos, los establezcan en casos distintos de los previstos en la normativa estatal (art. 2 del Real Decreto 1000/2010). Es por ello que el alegado perjuicio presenta un marcado carácter hipotético puesto que no deriva necesaria y directamente de la aplicación de las normas ahora suspendidas, sin perjuicio de señalar que, caso de ser aprobada normativa autonómica en tal sentido, nada impediría el ejercicio, por los órganos legitimados para ello, de las acciones a tal efecto previstas en la Constitución española y en nuestra propia Ley Orgánica, con la consiguiente posibilidad de solicitar su suspensión.

Por otra parte, el ahorro derivado de la supresión del carácter obligatorio del visado, aspecto también argumentado por el Abogado del Estado, tampoco está en cuestión en la medida en que lo que la norma gallega permite es que el cliente voluntariamente solicite ese visado sin que el mismo se imponga por la organización colegial pues de los preceptos ahora suspendidos no se deriva modificación alguna en la regla general que configura el visado como un instrumento voluntario tal como se deriva de la regulación estatal (art. 13 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por la la Ley 25/2009).

El alegado riesgo de paralización de la actividad económica presenta también un marcado carácter abstracto e hipotético ya que parte de la premisa de un cambio en las obligaciones de visado que, como ya hemos comprobado, no se deriva directamente de lo dispuesto en las normas suspendidas en la medida en que únicamente contemplan un visado voluntario previa solicitud del cliente. Lo mismo sucede con el perjuicio que se entiende sufrirían los profesionales comunitarios pues no se han acreditado concreta y suficientemente los perjuicios genéricamente relatados que habrían de producirse por la mera existencia de una diversidad regulatoria que es consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado. Algo que también sucede, por último, en relación al perjuicio relativo a la diferente regulación en torno a la responsabilidad y objeto del visado y a los daños de imposible o difícil reparación generados en los colegios y colegiados respecto al alcance y efectos de esta normativa. Tenemos reiteradamente declarado (por todos, ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6) que la mera existencia de divergencias normativas no es causa de suspensión pues son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos. Por otra parte, el Abogado del Estado no ha concretado dichos perjuicios pues su afirmación no viene acompañada de una justificación concreta lo que determina que no puedan prevalecer sobre la presunción de legitimidad constitucional de la que goza la ley autonómica hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la controversia.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del art. 2, apartados uno; dos, punto 2; cinco y diez, puntos 1, 2 y 3 y de los arts 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.

Madrid, a doce de abril de dos mil once.