

COLEGIOS PROFESIONALES, EJERCICIO PROFESIONAL Y TITULACIONES ACADÉMICAS. COMPETENCIAS Y ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Germán Fernández Farreres

SUMARIO: I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE COLEGIOS PROFESIONALES RESULTANTE DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. II. UNA PRECISIÓN SOBRE LAS DIFICULTADES EXISTENTES PARA CONCRETAR EL EFECTIVO ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS. III. EXAMEN DE ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS. 1. La determinación de las profesiones colegiadas y el requisito de la colegiación como condición para el ejercicio profesional. 2 Estructura territorial: agrupaciones y segregaciones de Colegios. 3 Los Consejos Generales: el necesario reajuste de algunas de sus tradicionales funciones.

I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE COLEGIOS PROFESIONALES RESULTANTE DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, la materia «Colegios Profesionales» presenta la singularidad de que, enunciada como tal —lo mismo sucede, por lo demás, con la más genérica de «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales»— no aparece en las listas de los artículos 148.1 y 149.1 de la CE. De otra parte, la previsión del artículo 36 del mismo texto constitucional, según la cual «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas», no especifica si esa ley ha de ser dictada por el Estado.¹ Por todo ello, las CCAA limitadas transitoriamente por el listado de competencias del artículo 148.1 CE no pudieron asumir de manera efectiva ninguna competencia relativa a la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales, mientras que, por el contrario, las constreñidas únicamente por las competencias constitucionalmente reservadas al Estado pudieron hacer-

1. Téngase en cuenta, además, que el artículo 36 no es norma atributiva de competencia a favor del Estado, tal como ha declarado la jurisprudencia constitucional (STC 20/1988, de 18 de febrero, f.j. 3). Cuestión distinta es que, como de inmediato se verá, esa misma jurisprudencia haya llegado a la conclusión de que, dado el reparto competencial resultante del bloque de la constitucionalidad, la Ley a la que se refiere el señalado precepto tiene que ser una Ley estatal.

lo con la máxima amplitud. Se explica así que en los EEAA de éstas últimas —con la sorprendente excepción, no obstante, de Galicia²— se tomara en consideración la materia «Colegios Profesionales» para atribuirla a la competencia exclusiva de las respectivas CCAA.³ En cuanto a las CCAA que inicialmente no pudieron asumir competencia alguna en la materia, debe recordarse que en la transferencia de competencias que operó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, se incluyó la relativa al desarrollo legislativo y la ejecución en la materia «Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales», todo ello «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca [artículo 3.a)]. Y ha sido con esa misma formulación, o similar —en concreto, mencionando expresamente a los Colegios Profesionales, así como a otros tipos de entes corporativos—, como las subsiguientes reformas estatutarias les han atribuido definitivamente dichas competencias.⁴

2. El EA Galicia únicamente se refiere a la competencia exclusiva en materia de «Cofradías de Pescadores. Cámaras de la Propiedad Agraria, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución» (artículo 27.29), lo que, en estrictos términos, determina que la CA no haya asumido competencia alguna en materia de Colegios Profesionales; un dato que se confirma a la luz de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia a la CA gallega de la competencia de «desarrollo legislativo y ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de interés económicos y profesionales, en el marco de la legislación básica del Estado» (artículo 3).

3. Así, el EA País Vasco atribuye a la CA la competencia exclusiva en materia de «colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículo 10.22); una formulación que se repite en los EEAA de Cataluña (art. 9.23) y de Andalucía (artículo 13.24). Aunque como competencia transferida (LO 12/1982, de 10 de agosto), el EA de Valencia también adoptó la misma formulación, sin que haya sufrido alteración tras las reformas estatutarias de 1991 y 1994 (artículo 31.22). Algo más rocambolesca fue la inicial formulación del EA de Canarias (artículo 34.A.8), por cuanto, sin perjuicio de ser también una competencia transferida (LO 11/1982, de 10 de agosto), la atribución de las competencias legislativa y de ejecución en la materia de Colegios Profesionales lo fue «sin perjuicio de lo que dispone el número 10 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», «en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público» y «sin perjuicio de lo establecido en los artículos 36 y 139 de la Constitución». Tras la reforma estatutaria de 1996, las referidas competencias aparecen ahora configuradas como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales y ejercicio de profesiones tituladas en el marco de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículo 32.13). Distinta es, en fin, la previsión de la LORAFNA, mucho más escueta: la Comunidad Foral ostenta competencia exclusiva sobre «Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas conforme a la legislación general» (artículo 44.26).

4. Con ligeras variantes, todas las previsiones estatutarias responden al mismo patrón: competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca (artículos 25.5 EA Cantabria; 11.9 EA Asturias; 27.6 EA Madrid; 32.5 EA Castilla-La Mancha; 9.10 EA La Rioja; 8.6 EA Extremadura; 11.10 EA Murcia; y 11.15 EA Islas Baleares).

La excepción en el EA Aragón, que atribuye a la CA la «competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas» (artículo 35.1.22).

Por tanto, en la actualidad todas las CCAA –con la excepción ya señalada– son titulares de competencias respecto de los Colegios Profesionales. Lo son, además, en términos de igualdad, dado que las diferentes calificaciones estatutarias de esas competencias no suponen diferencia alguna en cuanto al verdadero y efectivo alcance de las mismas. Y es que también las CCAA cuyos EEAA les atribuyen las competencias sobre Colegios Profesionales como competencias exclusivas deben ajustarse a las normas básicas que pueda dictar el Estado. Homogeneidad competencial, en definitiva, porque todas las CCAA disponen de las mismas competencias y todas se encuentran en idéntica posición respecto de las que corresponden al Estado.

Conviene recordar de inmediato que la clarificación definitiva del reparto competencial –con la consecuencia fundamental que acaba de señalarse– se debe, en gran medida, a la jurisprudencia constitucional. A pesar de que la CE no reserva al Estado ninguna competencia específicamente referida a la materia –razón por la cual, como hemos visto, algunas CCAA llegaron a asumir la integridad de las competencias–, el TC ha considerado que, dado que los Colegios Profesionales no dejan de asimilarse, siquiera sea parcialmente, a las Administraciones Públicas, sobre los mismos incide la competencia estatal para fijar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (artículo 149.1.18ª CE). Según reiterada doctrina del TC,⁵ los Colegios Profesionales son Corporaciones de naturaleza mixta que, aun cuando no constituyen propiamente Administraciones Públicas, ostentan una personalidad jurídico-pública que está acompañada del ejercicio de funciones de carácter público atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración. Por eso, por tratarse de Corporaciones de Derecho Público que, en determinados aspectos, actúan como una Administración Pública, se ha concluido que la competencia resultante del artículo 149.1.18ª CE permite al Estado incidir transversalmente en la regulación de dichas Corporaciones.⁶

5. Fundamentalmente contenida en las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, 23/1984, de 20 de febrero, 123/1987, de 15 de julio, 20/1988, de 18 de febrero, y 87/1989, de 11 de mayo.

6. Esa doctrina quedó sintetizada, de manera destacada, en la STC 20/1988, de 18 de febrero. En el f.j. 4 se puede leer:

«Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público y cuyo origen y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquellas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquellas. Cierto es que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos principales (...). Pero no es menos verdad que la dimensión pública de los entes colegiales, en cuya virtud, como antes se dijo, están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública que la propia representación actora no discute, les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial,

De este modo, lo que inicialmente pudo parecer susceptible de calificarse como competencia exclusiva se demostró que no lo era, sin que, por tanto, ninguna virtualidad presente esa exclusividad.⁷ Por ello, clarificado el alcance de las competencias autonómicas a la luz de esa competencia estatal, tanto la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, como las subsiguientes reformas estatutarias, han ceñido –con la injustificable excepción del EA Aragón– las competencias autonómicas al desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado.

Así pues, la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es el principal argumento que ha llevado a rechazar la exclusividad de las competencias autonómicas. Pero aún debe añadirse que esa competencia no es el único título que permite al Estado incidir en la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Como ya he expuesto en otra ocasión,⁸ en la medida en que los Colegios Profesionales constituyen –o cuando

si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquellos. De ahí que, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, este Tribunal declarara que «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustarse su organización y competencias las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales». Y aun cuando en tal declaración no se invocara expresamente el artículo 149.1.18ª de la Constitución (...), es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo 149.1.18ª de la Constitución (...).

7. Se trata de una puntualización que la misma STC 20/1988, de 18 de febrero (f.j. 3), ratificó expresamente, apelando al fundamental principio de interpretación conforme a la CE. Dice así:

«Ahora bien, que el artículo 36 de la Constitución no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía, de tal manera que, según cree equivocadamente el órgano impugnante (el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), el Estado carecería de toda competencia legislativa cuando el Estatuto de Autonomía haya operado una asunción íntegra y exclusiva de todas las facultades y funciones sobre la materia que ahora nos ocupa. Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas debe merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia».

8. Vid. G. FERNANDEZ FARRERES, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de una Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», en vol. col. (coord. L. Martín-Retortillo), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Cívitas, 1996, págs. 125 ss.

menos, deberían constituir— una forma organizativa típica de determinadas profesiones tituladas, entra, asimismo, en juego la competencia del Estado para regular el ejercicio de tales profesiones, lo que encuentra fundamento en las previsiones de los artículos 36 y 149.1.30^a CE.⁹ Y es que esa competencia del Estado para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, se vincula directamente a la existencia misma de las llamadas profesiones tituladas. Una conexión que la jurisprudencia constitucional tampoco ha dejado de destacar en diversas ocasiones,¹⁰ de manera que

9. En mi trabajo «La distribución de competencias ...», *op. cit.*, págs. 135 ss., ya advertí sobre la íntima relación existente entre los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. El propio texto constitucional así lo refleja con claridad en el artículo 36, al referir conjuntamente la reserva de Ley a los Colegios Profesionales y a las profesiones tituladas, sin perjuicio, además, de que en la tradición histórica siempre ha estado presente, como fundamento mismo de los Colegios, la ordenación, representación y defensa de las correspondientes profesiones. Sobre este particular, entre los estudios más recientes, baste remitirse a los de A. Fanlo Loras, «Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial», en vol. col. *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, *op. cit.*, págs. 67 ss., y L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Madrid, Cívitas, 1998, págs. 61 ss.

10. La STC 122/1989, de 6 de julio, f.j. 3, lo ha explicado con todo detalle:

«Sobre la interpretación que haya de darse al precitado precepto constitucional, este Tribunal se ha pronunciado ya en anteriores ocasiones. Así, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva».

De este modo, según la STC 330/1994, de 15 de diciembre (f.j. 2), «es claro, pues, que el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad pro-

la determinación de las profesiones tituladas cae en el ámbito competencial del Estado y, con ello, también la determinación de las condiciones del ejercicio profesional, lo que entronca directamente con el carácter colegiado o no con que se configuren las profesiones.

En consecuencia, el Estado, además de su competencia para regular los aspectos funcionales y organizativos básicos de los Colegios Profesionales, se halla facultado para regular aquellos otros aspectos que caracterizan jurídicamente a las profesiones tituladas, tales como la determinación de las actividades que se comprenden en las mismas, las obligaciones y derechos de los profesionales o, en fin, para decidir sobre su carácter colegiado o no. Una intervención estatal sobre el ejercicio de las profesiones tituladas que, por lo demás, queda aún más reforzada cuando, por las características de las profesiones, el ejercicio de éstas incida o se desarrolle en específicos ámbitos materiales competencialmente reservados al Estado. Tal es el caso de los Abogados y Procuradores,¹¹ o el de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles.¹² Incluso, por relación a determinadas actividades profesionales no necesitadas de titulación académica específica, el Estado también puede ejercitar determinadas competencias ordenadoras. Así, por ejemplo, la competencia en materia de «seguros» prevista en el artículo 149.1.11ª CE, permite que el Estado pueda establecer una regulación homogénea en todo el territorio nacional de las condiciones de ejercicio de las profesiones de peritos tasadores de seguros, comisarios de averías y liquidadores de averías, si bien esa regulación sólo pueda extenderse a aquellos aspectos básicos para la ordenación del seguro.¹³

Es preciso señalar, asimismo, que, en función del contenido que se pretenda dar a la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y del ejercicio de las profesiones tituladas, otros títulos competenciales reservados al Estado pueden entrar en juego. En particular, la competencia estatal sobre «legislación de defensa de la competencia»,¹⁴ o la resultante del ar-

fesional es cosa distinta de la creación y ejercicio de una profesión titulada», mientras que en la STC 11/1993, de 25 de marzo (f.j. 9), quedó establecida la distinción entre «capacitación oficial» y «título académico profesional», que es precisamente lo que permite identificar a las profesiones tituladas. Por todo ello, en fin, como se dijo en la STC 386/1993, de 23 de diciembre (ff.jj. 3 y 5), regular una actividad profesional no es, forzosamente, regular una profesión y, menos aún, regular la organización corporativa de unos determinados profesionales.

11. Vid. STC 56/1990, de 29 de marzo (f.j. 43), a propósito del artículo 439.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

12. Refiriéndose específicamente a los Notarios y a su organización colegial —aunque lo mismo cabe afirmar de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles—, vid. la STC 87/1989, de 11 de mayo [f.j. 3.b)].

13. Vid. STS 86/1989, de 11 de mayo, f.j. 34, en relación con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, cuya pretendida inconstitucionalidad quedó descartada.

14. Sobre el alcance del referido título competencial, debe tenerse en cuenta la conclusión alcanzada en la reciente STC de 11 de noviembre de 1999, resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

título 149.1.13ª CE, relativa a la ordenación de la actividad económica en el sector concreto de los servicios profesionales, son títulos suficientes para legitimar determinadas medidas estatales; también, desde luego, la competencia reservada por el artículo 149.1.1ª CE.¹⁵

Una última precisión. Como se ha visto, algunos EEAA, al atribuir a las correspondientes CCAA la competencia exclusiva sobre Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, expresamente dejan a salvo —«sin perjuicio» es la expresión que utilizan— lo dispuesto en el artículo 139 CE; una expresa salvedad que obliga a recordar que las libertades de circulación y de establecimiento afectan por igual a todas las autoridades y poderes públicos, sin que, por ello mismo, el Estado aparezca como único y exclusivo garante de las mismas; es decir, que el artículo 139 CE no apodera al Estado con competencias que no resulten de lo dispuesto en el artículo 149 CE, lo que reiteradamente ha sido advertido por la jurisprudencia constitucional.¹⁶

La regla delimitadora de las competencias en materia de Colegios Profesionales puede formularse, pues, con seguridad. Las CCAA disponen de competencias normativas y ejecutivas para la ordenación de los Colegios Profesionales, si bien el ejercicio de esas competencias queda vinculado a la legislación que el Estado dicte al amparo de los referidos títulos competenciales.

II. UNA PRECISIÓN SOBRE LAS DIFICULTADES EXISTENTES PARA CONCRETAR EL EFECTIVO ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

La regla competencial que resulta de la CE y los EEAA —las CCAA disponen de competencia legislativa y ejecutiva en el marco de la legislación básica del Estado— debe dar paso a la determinación subsiguiente del alcance de unas y otras competencias a la luz de los diversos aspectos que componen el régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Una determinación, sin embargo, que, atendiendo al actual marco normativo regulador de los Colegios Profesionales, resulta verdaderamente compleja.

La complejidad se debe a dos causas que es preciso destacar debidamente. En primer término, a la propia indefinición constitucional de los perfiles que caracterizan a la institución colegial; una institución —no se olvide— que, configurada como materia, es el presupuesto mismo sobre el que opera la asignación de com-

15. Como más adelante veremos, las modificaciones introducidas en la LCP de 1974 por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, se han efectuado, si a la expresa declaración de la D.F. 2ª de dicha Ley nos atenemos, al amparo del artículo 149.1.1ª y 18ª CE, aunque no deja de ser llamativo que el propio Estado haya apelado a esas competencias omitiendo, sin embargo, toda alusión a las relativas a la ordenación de la economía y defensa de la competencia.

16. Por todas, vid. STC 95/1984, de 18 de octubre (f.j. 7). Y en la doctrina el completo estudio de E. ALBERTI ROVIRA, *Autonomía política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*, Barcelona, IEA, 1993.

potencias al Estado y a las CCAA. En segundo lugar, a la acción del legislador estatal, que no sólo no ha reajustado en su conjunto la LCP de 1974 al nuevo orden de competencias, sino que, al amparo de esa indefinición constitucional, no ha dejado de crear Colegios Profesionales que no se ajustan por completo al modelo colegial previsto en la propia LCP, con lo que resulta aún mucho más problemático poder deducir qué previsiones de la misma pueden considerarse materialmente básicas.

Por lo que se refiere a la primera causa, hay que tener presente que, según la jurisprudencia constitucional, de la CE no cabe colegir la existencia de un único modelo de Colegio Profesional.¹⁷ La STC 32/1984, de 20 de febrero (f.j. 4), ya afirmó que, aun cuando los entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos —a los que se refieren los artículos 36 y 52 del texto constitucional— pueden llegar a ser configurados como corporaciones de derecho público en determinados supuestos, lo cierto es que la CE no los configura directamente como tales. Algo más tarde, la STC 89/1989, de 11 de mayo (f.j. 5), sin perjuicio de admitir la constitucionalización de la existencia de los Colegios Profesionales, declaró que el artículo 36 CE se limita a imponer una reserva de ley para su regulación y a ordenar que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos, sin predeterminedar su naturaleza jurídica. Y de una manera definitiva, en la STC 330/1994, de 15 de diciembre (f.j. 9) se ha concluido:

«Interesa recordar que la Constitución no impone en su art. 36 un único modelo de Colegio Profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex. art. 149.1.18 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los

17. En la doctrina también se ha mantenido por algunos autores esa misma conclusión. Vid., por ejemplo, S. Muñoz Machado-L. Parejo Alfonso-E. Ruiloba, *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de la atribución de los técnicos titulados*, Madrid, IEAL, 1983, págs. 129 ss., que, si bien por relación fundamentalmente al principio de colegiación obligatoria —un principio que se ha considerado como consustancial a la institución colegial—, afirman que la CE no impone en este punto al legislador ningún criterio. También, con más contundencia, F. Sainz Moreno, «Comentario al artículo 36 (Colegios Profesionales)», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (dirigidos por O. Alzaga), Madrid, Edersa, 1983, t. III, págs. 556-557, que, a propósito del artículo 36 CE, afirma literalmente: «Dada la redacción final del precepto y su colocación en el sistema de la Constitución, está claro que no se ha querido predeterminedar el tipo de colegio profesional al que la Constitución se refiere (corporación de derecho público o asociación privada, colegiación obligatoria o voluntaria, etc.), quedando a la responsabilidad del legislador optar por alguno de los sistemas posibles; opción que, sin embargo, tiene que ejercerse dentro de los límites que la Constitución traza de modo expreso (estructura interna y funcionamiento democrático) y tácito (respeto del contenido esencial de la libertad profesional)».

Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el art. 36, y con cobertura competencial en el art. 149.1.18, ambos de la Constitución».

Esta interpretación jurisprudencial aboca, desde luego, a la coexistencia, bajo la misma rúbrica de Colegios Profesionales, de realidades muy distintas, tantas que prácticamente imposibilitan reconocer la existencia de la institución colegial.¹⁸ Realidades que, a mi juicio, más allá del mero *nomen iuris*, en algunos casos determinan que los llamados Colegios Profesionales no presenten ya singularidad ni especificidad alguna por relación a lo que son simples entes asociativos. Pero es que, además, encierra en sí misma una contradicción difícilmente superable, por cuanto esa indefinición constitucional que permite al legislador estatal optar por muy diversos regímenes jurídicos, no parece compatible con el presupuesto argumental en el que se ha legitimado prioritariamente la competencia estatal sobre Colegios Profesionales: concretamente, su condición de Corporaciones de Derecho Público que, por ejercer funciones públicas relativas al ejercicio profesional, se asimilan a las Administraciones Públicas. De manera que la existencia de la competencia estatal para establecer las normas básicas del régimen jurídico de los Colegios Profesionales se fundamenta a partir de una determinada concepción jurídica de éstos y, sin embargo, simultáneamente, se reconoce que el legislador, en el ejercicio de esa competencia, puede configurarlos sin condicionamiento de ningún tipo.¹⁹

18. Aunque en las SSTC 113/1994, de 25 de abril y 179/1994, de 16 de junio, a propósito de las Cámaras Oficiales, se ha afirmado que el artículo 36 CE contiene una garantía institucional, es evidente que, a la luz de la jurisprudencia expuesta sobre los Colegios Profesionales, dicha garantía es una pura afirmación retórica, que no presenta ninguna virtualidad. No obstante, en la doctrina (G. Ariño y J.M. Souvirón, S. del Salz, J.L. Piñar Mañas, etc.) se ha defendido, con argumentos más que razonables, que el Colegio Profesional es una institución garantizada por el señalado precepto constitucional: vid. las síntesis doctrinales, y las propias opiniones, que al respecto efectúan A. FANLO LORAS, «Encadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial», en vol. col. *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución, op. cit.*, págs. 74 y ss., y L. CALVO SANCHEZ, Régimen jurídico ..., págs. 669 ss.

19. Baste esta otra declaración de la STC 386/1993, de 23 de diciembre (f.j. 3): «... no hay en la Constitución ningún precepto que establezca a favor de los Colegios Profesionales una concreta reserva material indisponible para el legislador, ni tampoco materias consustanciales a los Colegios Profesionales».

El profesor J.M. BAÑO LEON, *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales*, en Derecho Privado y Constitución, núm. 11 (1997), págs. 48 ss., tomando como punto de referencia el hecho indiscutible de que existen profesiones para cuyo ejercicio es requisito *sine qua non* el alta en el Colegio, mientras que en otros el ingreso es voluntario, también advierte de las consecuencias que para la competencia estatal tiene el reconocimiento de esa plena libertad de configuración legal de los Colegios Profesionales. Y es que, como bien dice, «... la distinción es esencial desde el punto de vista de las competencias del Estado», ya que «los Colegios de adscripción obligatoria ejercen funciones públicas con indudable relevancia en el régimen profesional, (mientras que) los Colegios de adscripción voluntaria no tienen ninguna repercusión

A esta primera dificultad se suma el hecho de que Estado no ha dictado una Ley básica de Colegios Profesionales. Y es que, sin perjuicio de algunas modificaciones de muy distinto alcance, se mantiene la vigencia de la LCP de 13 de febrero de 1974,²⁰ lo que, más allá de los preceptos de la misma declarados básicos por la D.F. 2ª de Ley 7/1997, de 14 de abril,²¹ plantea la duda de su aplicabilidad directa o supletoria.

Esa duda, por lo demás, se ha agravado en la medida en que la mayoría de las CCAA se han dotado ya de su propia normativa,²² incorporando previsiones no

en el ámbito del ejercicio profesional». De manera que, aun cuando éstos últimos «... podrán ejercer las funciones públicas que se les encomiende, esto no justifica la competencia del Estado, ex art. 149.1.18ª, puesto que la encomienda de concretas funciones es una decisión de claro carácter organizativo». Inexistencia de competencia estatal en tales casos que, por otra parte, tampoco podrá justificarse en la invocación del título de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1ª), pues esa invocación «... sólo será factible cuando esté en juego la libertad profesional, cuando la colegiación sea requisito de acceso y el Colegio ostenta la competencia disciplinaria sobre el profesional, pero no cuando el Colegio sea de adscripción voluntaria, pues la actividad colegial no puede limitar el libre ejercicio de la actividad».

20. En concreto, la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, introdujo algunas pequeñas modificaciones, sin que las mismas -a excepción, si acaso, de la previsión que vinculaba expresamente la colegiación a las profesiones con titulación académica- afectasen a ningún aspecto sustancial. Mayor importancia ha tenido, desde luego, la reforma efectuada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, que, precedida del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, ha establecido, con el carácter de normas básicas, nuevas reglas en orden al sometimiento de las profesiones colegiadas al régimen de la libre competencia, al sistema de colegiación y al régimen de honorarios profesionales, sustituyendo el de honorarios mínimos por el de baremos orientadores. Por lo demás, deben tenerse en cuenta las complementarias previsiones del artículo 15 y Disposición Transitoria de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

21. En concreto, artículos 2.1, 2.4, 3.2, 3.3 y 5.ñ), p) y q), que, con la excepción del artículo 6.3.j), son precisamente los preceptos modificados por la referida Ley 7/1997 (D.F. 2ª).

22. En concreto, por orden cronológico: *Cataluña*: Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, modificada por Decretos Legislativos 1/1986, de 4 de agosto, y 12/1994, de 26 de julio, así como el Decreto 329/1983, de 7 de julio, que aprueba el Reglamento de Colegios, y la Orden de 31 de octubre de 1983, que crea y regula el funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales; *Canarias*: Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales, y Decreto 277/1990, de 27 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Colegios, modificado por Decreto 16/1992, de 7 de febrero; *Andalucía*: Ley 6/1995, de 29 de diciembre, que regula los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, y Decreto 5/1997, de 14 de enero, que aprueba el Reglamento de los Consejos Andaluces de Colegios profesionales; *Galicia*: Decreto 161/1997, de 5 de junio, que regula los Consejos Gallegos de Colegios Profesionales y crea el Registro de Colegios Profesionales y sus Consejos; *Castilla y León*: Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales; *Madrid*: Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales, y Decreto 140/1997, de 30 de octubre, sobre contenido, organización y funcionamiento del Registro, modificado por Decreto 32/1998, de 26 de febrero; *País Vasco*: Ley 18/1997, de 21 de noviembre, que regula el ejercicio de profesiones tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales; *Comunidad Valenciana*: Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de

siempre conciliables con la estatal. Se constata, en efecto, la existencia de colisiones normativas que no dejan de suscitar inseguridad a la hora de tener que determinar si la normativa autonómica incurre en inconstitucionalidad, por extralimitación competencial, o si, por el contrario, resulta plenamente válida por no ser básicas las previsiones estatales que contradice. Pero, como a continuación podrá verse, también se constata que, aun cuando puedan depurarse interpretativamente esas colisiones, los perfiles característicos de la institución colegial tienden a difuminarse, lo que en cierto modo termina condicionando el alcance mismo del reparto competencial.

III. EXAMEN DE ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

1. La determinación de las profesiones colegiadas y el requisito de la colegiación como condición para el ejercicio profesional

Las profesiones a las que pueda extenderse la estructura colegial y la exigencia o no de colegiación para el ejercicio de las profesiones colegiadas, son, por de pronto, dos cuestiones que, guardando entre sí una directísima relación, resultan capitales para la configuración de la institución colegial y para la concreción última del régimen de distribución de competencias.

En relación con la configuración de nuevas profesiones colegiadas —es decir, aquellas que se dotan de una estructura colegial—, el artículo 4.1 de la LCP se limita a sancionar el principio de reserva de ley y a reconocer la iniciativa de los profesionales interesados.²³ Una regla que, a falta de otro contenido sustancial, también ha sido sancionada por la normativa autonómica,²⁴ por lo que resulta

Colegios Profesionales, subsistiendo en todo lo que no se oponga a la misma los Decretos 123/1986, de 20 de octubre y 17/1987, de 13 de abril, sobre los Consejos Valencianos de Colegios Profesionales y el Registro de Colegios y de Consejos; Aragón: Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios profesionales; Navarra: Ley foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales; Islas Baleares: Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales; La Rioja: Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales; Castilla-La Mancha: Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales; y Murcia: Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia.

23. Debe recordarse que, inicialmente, el artículo 1.2.c) de dicha Ley, expresamente se refería a los Colegios Profesionales que se constituyan «por titulados universitarios en cualquiera de sus grados». Esa explícita referencia a la titulación desapareció, sin embargo, con la reforma de 1978 (Ley 74/1978, de 26 de diciembre). Con todo, en la doctrina se ha mantenido que la derogación del referido artículo no ha supuesto que la titulación universitaria haya dejado de ser condición necesaria para la creación de Colegios Profesionales: vid. L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico ...*, op. cit., págs. 391 ss.

24. En este sentido, el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña establece que «la extensión de la organización colegial a profesiones distintas de aquellas que actualmente la posean sólo será posible por Ley del Parlamento de Cataluña». También, las demás normas autonómicas han recogido esa reserva de ley: así, artículos 6 de la Ley de Canarias; 6 de la Ley de Castilla y León; 6 de la Ley de Madrid; 29 de la Ley del País Vasco; 7 de la Ley de Valencia; 8 de la Ley de Aragón; 8 de la Ley foral Navarra; 5 de la Ley de La Rioja; 10 de la Ley de Castilla-La Mancha; y 3 de la Ley de Murcia.

necesario precisar a quien corresponde decidir si una determinada profesión se constituye o no como profesión colegiada y si en esa decisión deben observarse algunas condiciones previas.

En principio, de acuerdo con la legislación autonómica y ante la falta de norma estatal básica que contemple esta cuestión, en los ámbitos territoriales de las CCAA, y por relación a los profesionales que desarrollen su actividad en los mismos, la decisión parece que a ellas debe corresponder. Una decisión, además, que, con arreglo a la LCP de 1974, no está condicionada por exigencia alguna distinta a la de que se adopte por ley. De manera que al igual que el Estado puede extender la colegiación a cualesquiera profesiones tituladas o, incluso, no tituladas —aunque no es menos cierto que empieza a ser excepcional la existencia de profesiones no tituladas, dada la eclosión del sistema educativo y de los nuevos planes de estudio—, también las CCAA pueden hacerlo, si bien la generalidad de las Leyes autonómicas han condicionado la extensión de la colegiación a que se trate de profesiones —o actividades profesionales— que requieran titulación oficial.²⁵

25. Vid. artículos 7 de la Ley de Canarias; 6.2 de la Ley de Madrid; 11 de la Ley de Aragón; 8.2 de la Ley foral Navarra; 3 de la Ley de las Islas Baleares; 5 de la Ley de La Rioja; y 11 de la Ley de Castilla-La Mancha. En algún caso, la extensión de la organización colegial se reserva para las «profesiones que (...) requieran para su ejercicio de titulación universitaria y concurren suficientes razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de las mismas» (artículo 23 de la Ley del País Vasco).

No obstante, con ser importantes tales previsiones, nada impide que las Leyes de creación de los Colegios prescindan de esa exigencia. Sin pretensiones de exhaustividad, la extensión de la estructura colegial a nivel autonómico ha alcanzado hasta la fecha a las siguientes profesiones: *Bibliotecarios-Documentalistas* (Ley 13 de junio de 1985, de Cataluña); *Periodistas* (Ley de 8 de noviembre de 1985, modificada por Ley 1/1988, de 26 de febrero, de Cataluña; y Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Galicia); *Fisioterapeutas* (Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Cataluña; Ley 1/1996, de 31 de mayo, de Canarias; Ley 6/1996, de 27 de diciembre, de Asturias; Ley 9/1996, de 17 de diciembre, de Murcia; Ley 10/1997, de 14 de abril, de Madrid; Ley 5/1997, de 3 de julio, de Aragón; Ley 9/1998, de 12 de junio, de Cantabria; Ley 3/1998, de 30 de junio, de Galicia; y Ley 8/1998, de 24 de diciembre, de Andalucía); *Protésicos Dentales* (Ley 4/1989, de 3 de abril, de Cataluña; Ley 45/1996, de 27 de diciembre, de Asturias; Ley 2/1998, de 6 de febrero, de Cantabria; Ley 4/1998, de 30 de junio, de Galicia; Ley 7/1998, de 14 de diciembre, de Andalucía; Ley 2/1999, de 8 de marzo, de La Rioja; Ley 3/1999, de 31 de marzo, de las Islas Baleares; y Ley 14/1999, de 29 de abril, de Madrid); *Podólogos* (Ley 3/1989, de 6 de marzo, de Cataluña; Ley 9/1992, de 10 de diciembre, de Canarias; Ley 10/1996, de 17 de diciembre, de Murcia; Ley 7/1996, de 27 de diciembre, de Asturias; Ley 12/1996, de 27 de diciembre, de Galicia; Ley 2/1997, de 31 de marzo, de La Rioja; Ley 9/1997, de 14 de abril, de Madrid; Ley 6/1997, de 3 de julio, de Aragón; Ley 8/1998, de 12 de junio, de Cantabria; Ley 5/1998, de 18 de junio, de Extremadura; y Ley 9/1998, de 14 de diciembre, de Andalucía); *Detectives Privados* (Ley 2/1999, de 30 de marzo, de Cataluña); *Publicitarias y Publicitarios y Relaciones Públicas* (Ley 12/1998, de 5 de noviembre, de Cataluña); *Logopedas* (Ley 2/1998, de 19 de febrero, de Cataluña); *Educadoras y Educadores Sociales* (Ley 15/1996, de 15 de noviembre, de Cataluña); *Censores Jurados de Cuentas* (Ley 7/1995, de 28 de junio, de Cataluña); *Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas* (Ley 6/1991, de 27 de abril, de Cataluña; y Ley 21/1996, de 8 de julio, de Canarias); *Ingenieros de Informática* (Ley 1/1998, de 28 de abril, de Murcia); e *Ingenieros Técnicos de Informática* (Ley 2/1998, de 28 de abril, de Murcia).

No obstante, esa competencia autonómica para configurar nuevas profesiones colegiadas no deja de ser problemática. En la medida en que la colegiación condiciona –o cuando menos, debería condicionar– el ejercicio profesional, resulta más que dudoso que las CCAA, al amparo de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Colegios Profesionales, puedan adoptar tales medidas. En la práctica, ciertamente, no se han cuestionado las Leyes de creación de nuevos Colegios –de nuevas profesiones colegiadas, por tanto–; pero ello no es óbice para reconocer que, si se mantiene el alcance que a la competencia estatal relativa al ejercicio profesional se ha dado por la propia jurisprudencia constitucional, sólo al Estado tendría que corresponder la determinación de las profesiones colegiadas, obviando así que una misma profesión pueda ser colegiada en unos ámbitos territoriales y no en otros. La unidad de la profesión y la igualdad de derechos y deberes de los profesionales (artículo 149.1.1ª CE) queda en otro caso seriamente afectada. Incluso, desde la estricta consideración de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18ª CE, se ha mantenido que «si algún aspecto hay respecto del que no cabe dudar acerca de su carácter básico en la legislación estatal sobre Colegios Profesionales, es precisamente éste: la creación de nuevos Colegios Profesionales».²⁶

Es verdad, de todas formas, que el problema puede perder entidad si la extensión de la organización colegial no se acompaña de la exigencia de colegiación como requisito ineludible para el ejercicio profesional, o si, aun exigida, no se prevén, o no se adoptan, medidas efectivas contra aquellos profesionales que actúan sin estar colegiados.²⁷ Y es que el reconocimiento de la competencia autonómica para extender la organización colegial a profesiones que el Estado no ha configurado como colegiadas no puede dejarse de valorar atendiendo al alcance de la colegiación.

La exigencia o no de colegiación –cuestión central en el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, tanto que bien puede afirmarse que de la posición

26. Vid. L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico ...*, *op. cit.*, pág. 782. A juicio de este autor, «si el Colegio Profesional sólo se justifica cuando existan causas cualificadas de incidencia y responsabilidad social; si la titulación y las profesiones son contenidos de alcance nacional; la decisión sobre la existencia (o no) del Colegio Profesional debe ser también estatal. Y así lo entiendo desde la exclusiva consideración como base estatal *ex* art. 149.1.18 CE». No obstante, el mismo autor añade que, «desde otros parámetros, incluso se puede reforzar esta consecuencia: como los que apelan al desarrollo de la profesión (entendida como libertad profesional constitucionalmente garantizada), y por tanto competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE». Una conclusión que, aun cuando no se formula expresamente, también parece implícita en el razonamiento de Baño Leon, al que ya me he referido en la anterior nota 19.

27. Lo cierto es que la debilidad del sistema en este extremo es manifiesta, ya que no existe un mecanismo efectivo que garantice la obligatoriedad de la colegiación. La eliminación en el vigente Código Penal de la falta que el anterior Código tipificaba en el artículo 572 (que castigaba con multa al «titulado o habilitado que ejerciere su profesión sin hallarse inscrito en el respectivo Colegio, Corporación o Asociación Oficial, siempre que sea exigido reglamentariamente este requisito»), unido al hecho de que la potestad sancionadora de los Colegios no alcanza a quienes no forman parte de la Corporación, ha determinado, en efecto, un vacío que relativiza muy mucho el alcance efectivo de la colegiación obligatoria.

que al respecto se adopte depende que pueda reconocerse la existencia de una estructura colegial y de una profesión colegiada propiamente dicha²⁸— encuentra, en principio, una respuesta clara y taxativa en el artículo 3.2 de la LCP. Desde su versión inicial, establece que «es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión». Carácter obligatorio, por tanto, de la colegiación a los efectos del ejercicio de la profesión. Cuestión distinta es, ciertamente, el alcance de esa colegiación cuando la estructura colegial está organizada territorialmente, lo que se abordará más adelante. Pero lo que interesa destacar en este momento es el inequívoco pronunciamiento de la Ley estatal; un pronunciamiento que formalmente ha pasado a calificarse como norma básica (Disposición Final 2ª de la Ley 7/1997), si bien ese carácter básico parece referido a los efectos de la colegiación —colegiación única, en concreto— en el caso de que la misma sea exigible para el ejercicio profesional.

Las Leyes generales de Colegios profesionales que han dictado las CCAA no se apartan de la referida norma básica estatal.²⁹ Sin embargo, aunque excepcionalmente, no han dejado de constituirse Colegios para determinadas profesiones sin que la adscripción colegial sea requisito obligatorio y condicionante del ejercicio profesional.³⁰ Un supuesto que automáticamente debería conducir a consi-

28. Ya hemos visto que para la jurisprudencia constitucional, la CE deja imprejuizada la cuestión de la colegiación obligatoria. También algunos autores se han pronunciado en esa dirección. Sin embargo, la mayoría de la doctrina sigue considerando, con razón, que la colegiación obligatoria, junto al carácter único o monopolístico de las funciones públicas encomendadas, es una condición característica e imprescindible de la institución colegial. Por todos, recogiendo una completa síntesis doctrinal, A. FANLO LORAS, «Encuadre histórico y constitucional ...», *cit.*, págs. 74 y ss.

29. Por ejemplo, el artículo 9.2 de la Ley de Cataluña es buena prueba de lo que se afirma: «Es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión». Igualmente, artículos 9 de la Ley de Canarias; 16 de la Ley de Castilla y León; 3 de la Ley de Madrid; 30.1 de la Ley del País Vasco; 12.2 de la Ley de Valencia; 22 de la Ley de Aragón; 16 de la Ley foral Navarra; 16 de la Ley de las Islas Baleares; 16 de la Ley de La Rioja; 6.3 de la Ley de Castilla-La Mancha; y 6.2 de la Ley de Murcia.

30. Vid., por ejemplo, la Ley de 8 de noviembre de 1985, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña, que, tras su modificación por la Ley 1/1988, de 26 de febrero, dispone que «el Colegio agrupa a los periodistas que lo solicitan ...». En otros casos, se adopta una calculada ambigüedad. Así, las diversas Leyes de Galicia, de creación de los Colegios de Periodistas (Ley 2/1999, de 24 de febrero), de Protésicos Dentales (Ley 4/1998, de 30 de junio), de Podólogos (Ley 12/1996, de 27 de diciembre), etc., nada establecen al respecto, limitándose a fijar las condiciones y requisitos de los que pueden acceder a la colegiación. En otras ocasiones, aunque no se establezca directamente la obligatoriedad de la colegiación, la remisión que se hace a «las leyes reguladoras de los Colegios profesionales», determina que la adscripción sea obligatoria: así sucede, por ejemplo, con las Leyes de Murcia (Colegios de Ingenieros Técnicos en Informática y de Ingenieros en Informática), o con la mayoría de las Leyes de Cataluña (de creación de los Colegios de Detectives Privados, de Publicitarios y Relaciones Públicas, de Logopedas, etc.), aunque tampoco faltan otras, también de Cataluña, que guardan silencio y se limitan a señalar que el correspondiente Colegio «agrupa a los profesionales que tienen el

derar inconstitucional la correspondiente Ley autonómica si no fuera porque tampoco han faltado Leyes estatales de creación de Colegios que han optado por configurar el requisito de la colegiación como voluntario.³¹ De este modo, es el propio legislador estatal el que, más allá de la declaración de la LCP, pone más que en entredicho el carácter básico de la referida exigencia. Por ello, difícilmente puede tacharse de inconstitucional la Ley autonómica que extiende la organización colegial a una profesión sin imponer la obligatoriedad de la colegiación. Y, por ello mismo, tampoco parece objetable que, en tales casos, las CCAA no puedan, en sus ámbitos territoriales, dotar a nuevas profesiones de esa estructura colegial, ya que desde el punto de vista del ejercicio profesional no se produce ninguna consecuencia efectiva que pueda afectar a la competencia estatal ex artículo 149.1.1ª CE.

Si se prescinde, pues, de la colegiación obligatoria, se resuelve en gran parte el problema competencial. Pero, como vengo diciendo, las consecuencias para la institución son decisivas. Una profesión colegiada —dotada de una estructura colegial— que no obliga a los profesionales a colegiarse para ejercer la profesión no deja de ser un contrasentido, pues, en definitiva, tales Colegios, más allá del nombre dado, no pasan de ser meras asociaciones —cualificadas o de configuración legal si se quiere³²— o, incluso, Corporaciones públicas,³³ pero en forma

título de ...» (Colegio de Censores Jurados de Cataluña; Colegio de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas; de Podólogos; de Bibliotecarios-Documentalistas; etc.). Ninguna duda ofrecen, sin embargo, Leyes como las de Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Canarias o Extremadura, que expresamente declaran que «para el ejercicio de la profesión (...) será requisito indispensable la incorporación al Colegio Profesional» o que «en el Colegio (...) se integrarán, con carácter obligatorio para el ejercicio profesional, los profesionales que en dicha Comunidad posean la titulación ...» (así, en relación con los Colegios de Podólogos, Fisioterapeutas y Protésicos dentales) (vid. citadas dichas Leyes en la anterior nota 25).

31. Vid., por ejemplo, Ley de 26 de diciembre de 1978, de creación del Colegio Oficial de Geólogos, cuyo artículo 2 dispone que el Colegio «agrupará a los licenciados y doctores en Ciencias Geológicas que voluntariamente se integren en el mismo». En otros casos, a las Corporaciones profesionales se les sustrae en su totalidad el control y la disciplina de la profesión, atribuyéndolo a la Administración, con lo que el requisito de la colegiación pasa a ser innecesario: así sucede, por ejemplo, respecto de la actividad de los auditores de cuentas, si bien la STC 386/1993, de 23 de diciembre, no apreció las impugnaciones de inconstitucionalidad formuladas contra la Ley 19/1988, de 12 de julio: sobre todo ello, vid., específicamente, C. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Auditor de Cuentas*, Madrid, Marcial Pons, 1997, págs. 139 ss., y el comentario a la citada sentencia constitucional de N. MARTINEZ DE AZAGRA, *La constitucionalidad de la Ley de Auditoría de Cuentas y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 36 de la Constitución*, en RAP núm. 134 (1994), págs. 265 ss.

32. Sobre esa modalidad de asociación, vid. GERMAN FERNANDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Madrid, Cívitas, 1987, págs. 192 ss., así como la fundamental STC 67/1985, de 24 de mayo.

33. En la actualidad no resulta problemática, ciertamente, la configuración jurídica de los Colegios Profesionales, ya que la normativa estatal y las normativas autonómicas son en este extremo prácticamente coincidentes, habiéndose ajustado éstas últimas a la definición que recoge el artículo 1.1 de la LCP: «Los Colegios Profesionales son

alguna verdaderos Colegios Profesionales. Claro es que, de esa forma, se llega también a evitar el límite de la libertad negativa de asociación (artículo 22.1 CE), que, tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional, obliga a justificar el interés público y las funciones concurrentes para que el profesional quede obligado a formar parte de la Corporación.³⁴ Dicho en otros términos: lo que podría constituir un límite para el legislador —sea estatal o autonómico— a la hora de calificar a una profesión como colegiada, se soslaya no imponiendo la colegiación. Se cierra de este modo el círculo, pero, insisto en ello, a costa de distorsionar por completo las características diferenciadoras —que dejan de existir— de los Colegios Profesionales.

En cualquier caso, aunque no se cuestione esa competencia autonómica para extender la estructura colegial a nuevas profesiones, parece indiscutible que ello no excluye —no puede excluir— la correlativa competencia del Estado para configurar a toda una profesión como profesión colegiada. Consecuentemente, si el Estado también puede calificar una profesión como colegiada a nivel nacional, es obvio que las CCAA sólo podrán dotar de la estructura colegial a aquellas profesiones —y, por lo demás, limitadamente, es decir, para su ámbito territorial— que el Estado no haya calificado como tales. La competencia autonómica en este extremo es, por tanto, dependiente de la del Estado, con lo que, a la postre, profesiones colegiadas en los ámbitos territoriales de las CCAA son todas aquellas que el Estado así haya calificado y aquellas otras que, específicamente, para sus respectivos ámbitos, las propias CCAA hayan determinado.

Resta indicar que cuando la colegiación es obligatoria para el ejercicio de la actividad profesional y la estructura colegial está territorializada, el problema ulterior de la necesidad de que los profesionales se colegien en todos y cada uno de los Colegios en cuyos ámbitos territoriales pretendan prestar sus servicios ha

Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

No obstante, esta caracterización como Corporaciones de Derecho Público, que es la tradicional, resulta por sí sólo insuficiente para marcar la singularidad y especificidad de los Colegios respecto de las simples asociaciones —una exigencia ésta que resulta del propio artículo 36 CE, tal como ha destacado la STC 20/1988, de 18 de febrero (f.j. 3)—, ya que es necesario que el efectivo régimen jurídico previsto sea coherente con esa personificación pública y con los fines y funciones que se les asignen. Por ello, aun cuando se configuren como Corporaciones públicas, si los Colegios no tienen encomendado el control del ejercicio profesional —y para que ello sea posible es necesaria la colegiación obligatoria—, su sustantividad y especificidad quedará absolutamente difuminada, equiparándose prácticamente a simples asociaciones de configuración legal.

34. Vid. la fundamental STC 89/1989, de 11 de mayo, en la que se señala que la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión no constituye una vulneración del derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional siempre que concurran efectivos intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones. En suma, son los fines públicos los que justifican la obligatoriedad de la pertenencia al ente colegial, de manera que de no concurrir tales fines esa obligatoriedad puede ser lesiva de la libertad negativa de asociación. Para un mayor detalle, vid. A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios Profesionales y Camaras Oficiales*, Madrid, Cívitas, 1992, págs. 101 ss.

quedado definitivamente resuelto. Con la nueva redacción dada al artículo 3 de la LCP 1974 por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la posterior Ley 7/1997, de 14 de abril, basta la incorporación a un Colegio –el del domicilio profesional único o principal– para poder ejercer la profesión en todo el territorio del Estado (artículo 3.2, párrafo 1º). Se ha establecido, en definitiva, un sistema de colegiación única, aunque el mismo no impide múltiples colegiaciones.³⁵

No obstante, el sistema de colegiación única puede requerir de la previa habilitación del Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda actuar (artículo 3.3 de la misma LCP). A tal fin, los Estatutos Generales y, en su caso, los Estatutos de los Consejos Autonómicos –debe entenderse que cuando se trate de profesiones colegiadas autonómicas– pueden exigir la comunicación previa del colegiado, lo cual parece, por otra parte, plenamente razonable que así sea, ya que de no hacerlo el ejercicio de la potestad disciplinaria en relación con la actividad profesional no podrá ser ejercitada por el Colegio en cuyo ámbito territorial se desarrolla dicha actividad, una vez que el control disciplinario sólo puede proyectarse sobre quienes sean miembros de la Corporación. Todo ello sin perjuicio, en fin, de que las referidas reglas –que tienen el carácter expreso de normas básicas (D.F. 2ª de la Ley 7/1997)– deben complementarse con la que, siendo también básica, establece el mismo artículo 3.2, párrafo 2º, de la LCP, y que, aquí sí, supone una excepción plena al criterio de la colegiación única.

Dado el carácter básico de las referidas normas, es obvio que cualquier regulación autonómica que no se ajuste a las mismas deberá entenderse incurso en «inconstitucionalidad sobrevenida» y, por tanto, sin eficacia de ningún tipo, si bien no es ese el caso. Incluso, con anterioridad a la Ley estatal 7/1997, las Leyes autonómicas ya habían anticipado el criterio que luego ha sancionado el Estado.³⁶

2. Estructura territorial: agrupaciones y segregaciones de Colegios

El artículo 4.2 de la LCP establece que «la fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión será promovida por los propios Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, y requerirá la aprobación por Decreto, previa audiencia de los demás Colegios afectados». Una previsión que hay que entroncarla con la del artículo 4.3 de la misma LCP, según la cual «dentro del ámbito

35. Esa multiplicidad de colegiaciones era necesaria antes de la reforma, a no ser que se hubiesen entablado convenios entre los Colegios a fin de posibilitar, en términos de reciprocidad, la habilitación de los colegiados en los respectivos ámbitos territoriales de unos y otros Colegios. Sobre el alcance de la reforma en este extremo, vid. el comentario de J. GALVEZ, «Las medidas liberalizadoras del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, en materia de Colegios Profesionales», en vol. col. *Reforma y liberalización económica*, Madrid, Cívitas, 1996, págs. 116 ss.

36. *Vid.*, por ejemplo, artículos 10 de la Ley de Cataluña y 9 de la Ley de Canarias, si bien exigiendo la previa solicitud de habilitación. Un criterio que se ha generalizado en las demás Leyes autonómicas: artículos 17 de la Ley de Castilla y León, 3.1 de la Ley de Madrid, 12.2 de la Ley de Valencia, 22 Ley de Aragón, 16.5 de la Ley de La Rioja, 6.3 a 5 de la Ley de Castilla-La Mancha, etc.

territorial que venga señalado a cada Colegio no podrá constituirse otro de la misma profesión».

La regla, por tanto, es que la profesión colegiada se organice por Colegios de distinto ámbito territorial (Colegios territoriales). Esa estructura territorial de los Colegios es susceptible de cambios y alteraciones como consecuencia de fusiones, segregaciones o disoluciones de determinados Colegios. Alteraciones de los ámbitos territoriales cuya aprobación corresponde, según la LCP, al Gobierno, mediante Decreto. Sin embargo, en función del reparto constitucional de competencias, las Leyes autonómicas de Colegios Profesionales han regulado también los supuestos indicados, atribuyendo la competencia a las correspondientes CCAA.³⁷ Se produce, en consecuencia, una contradicción que, dejando a salvo las singularidades que pueden concurrir en el caso de determinados Colegios únicos de ámbito nacional –caso de los Colegios de Registradores de la Propiedad y Mercantiles y de Notarios–, debe resolverse, en principio, a favor de la competencia autonómica, toda vez que, efectivamente, las citadas operaciones de alteraciones territoriales se configuran como actuaciones de carácter puramente ejecutivo.

No es menos cierto, sin embargo, que las CCAA asumen necesariamente sus competencias –legal y estatutariamente– circunscritas a sus respectivos ámbitos territoriales, razón por la cual en aquellos supuestos en los que en la fusión o segregación se hallen implicados Colegios situados en el territorio de varias CCAA, cabe apelar a la regla de la extraterritorialidad a fin de justificar la reten-

37. En concreto, el artículo 7.1 de la Ley de Cataluña establece que «la modificación del ámbito territorial de Colegios por unión o fusión de dos o más de la misma profesión será acordada por los Colegios afectados de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos respectivos y deberá obtener la aprobación del Departament de la Presidencia del Gobierno de la Generalitat, previo informe del Consejo de Colegios de Catalunya respectivo». Y el artículo 7.2, tanto para los casos de segregación como de disolución fija igual criterio. Unas previsiones que también se acompañan de la regla de que «no se puede constituir más de un Colegio Profesional de idéntica profesión dentro de un mismo ámbito territorial» (artículo 8). Incluso, la Disposición Transitoria.2 se refiere a la posible «recomposición» de los Colegios únicos de ámbito estatal, para establecer que «los profesionales integrados en un Colegio único de ámbito estatal incorporados a él a través de cualquiera de sus delegaciones radicadas en Catalunya, sin perjuicio de mantener su colegiación actual, podrán formar un solo Colegio de ámbito catalán y aprobar los estatutos por los que deberán regirse en los términos previstos en esta Ley», si bien se añade que «en ningún caso la creación de este Colegio podrá afectar los derechos adquiridos». La misma Disposición Transitoria.3 reconoció expresamente la posibilidad de modificar el ámbito territorial de los Colegios existentes a su entrada en vigor, puntualizando seguidamente que «el Departament de la Presidencia del Gobierno de la Generalitat impulsará, si fuera necesario, los procedimientos citados» (Disposición Transitoria.4).

En similares términos –con la diferencia de que en algunos casos se exige Ley para aprobar la alteración–, vid. artículos 11 a 15 de la Ley de Canarias; 9 a 11 de la Ley de Castilla y León; 10 a 12 de la Ley de Madrid; 29 de la Ley del País Vasco; 8 de la Ley de Valencia; 13 y 14 de la Ley de Aragón; 11 de la Ley foral de Navarra; 9 de la Ley de las Islas Baleares; 5 de la Ley de La Rioja; artículos 14 a 16 de la Ley de Castilla-La Mancha; y artículos 12 y 13 de la Ley de Murcia.

ción por el Estado de la aprobación de dichas alteraciones.³⁸ Con todo, también se han planteado supuestos en los que perteneciendo los dos Colegios afectados por la segregación a la misma CA, tanto el acto de aprobación de la segregación, como el acto de constitución del nuevo Colegio, han sido adoptados por el Estado.³⁹ Una solución a todas luces contraria al orden constitucional de competencias, como así se ha reconocido finalmente por el propio Estado al aceptar los requerimientos de incompetencia que en supuestos similares se han planteado.⁴⁰

En definitiva, el reparto competencial obliga a reconocer que en los casos en los que la segregación afecta a Colegios ubicados en el territorio de una misma CA, ésta será la competente, tanto para aprobar la correspondiente segregación, como para constituir el nuevo o nuevos Colegios, siempre, desde luego, que éstos circunscriban su ámbito territorial al de dicha CA.

Por el contrario, en los casos en los que los Colegios implicados en la segregación pertenezcan a diferentes CCAA, respecto de la segregación es posible que la misma sea aprobada por el Estado —en atención a la señalada regla de la extraterritorialidad—, o que, alternativamente, mediante acuerdo de las CCAA afectadas sea aprobada por una de ellas. En todo caso, independientemente de la opción que se siga, delo que no cabe ninguna duda es que la constitución del nuevo o nuevos Colegios corresponderá a la CA en cuyo ámbito territorial vayan a desarrollar su actuación.

Por lo demás, aunque corresponde a las CCAA fijar las demarcaciones territoriales, el Estado puede establecer, en ejercicio de su competencia organi-

38. Tal como ha recordado L. CALVO SANCHEZ, Régimen jurídico ..., pág. 728, esta fue, concretamente, la tesis mantenida en el dictamen del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 1990 (expte 55106), a propósito de la consulta formulada acerca del procedimiento a seguir para la integración de los ingenieros técnicos facultativos y peritos de minas en un único Colegio que debía abarcar todo el territorio de la CA de Castilla-La Mancha y que implicaba la segregación de Colegio incluido en las CCAA de Madrid y Murcia; una alteración que finalmente fue aprobada por el Estado. Asimismo, el citado autor señala la existencia de otros supuestos en los que encontrándose implicadas varias CCAA en la segregación, se ha procedido a disociar las dos operaciones que integran dicha alteración territorial (por ejemplo, a propósito de la constitución del Colegio de Economistas de Navarra por segregación del Colegio Oficial Vasco-Navarro, el Estado procedió a la segregación de la sección navarra del Colegio, a partir de lo cual fue la Comunidad Foral la que procedió a la creación del nuevo Colegio circunscrito a su ámbito territorial).

39. Tal fue el caso, por ejemplo, del Real Decreto 2278/1996, de 25 de octubre, por el que se constituyó el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Avila por segregación del Colegio de Salamanca.

40. Así ha sucedido por relación a los Reales Decretos 1874/1997 y 1875/1997, ambos de 12 de diciembre, sobre constitución por segregación de los Colegios Oficiales de Profesores y Licenciados en Educación Física de Aragón y Madrid, respectivamente. Los requerimientos fueron aceptados por el Consejo de Ministros mediante acuerdos de 20 de marzo y 2 de abril de 1998, por considerar que, a la vista de las competencias de dichas CCAA, a éstas corresponde la constitución por segregación de dichos Colegios, de manera que dejó sin efecto los Reales Decretos en cuestión y ordenó la remisión de los expedientes a las CCAA requirentes para su definitiva resolución.

zativa básica, la existencia de estas Corporaciones dentro de determinado ámbito territorial, siempre, claro es, que dicha exigencia se configure como un mínimo.⁴¹

3. Los Consejos Generales: el necesario reajuste de algunas de sus tradicionales funciones

De acuerdo con las previsiones de la LCP (artículos 4.3 y 9) y de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (artículo 15.3 y Disposición Transitoria), siempre que exista una previa estructura colegial en todo el territorio nacional, no existe obstáculo competencial para la creación por el Estado del correspondiente Consejo General, así como para la aprobación de sus Estatutos.⁴²

Sin embargo, las funciones asignadas a los Consejos Generales deben reajustarse, en todo caso, al ámbito de las competencias estatales. En concreto, esas funciones, a mi juicio, deben circunscribirse al ámbito nacional o internacional, o bien conectarse con otros títulos competenciales del Estado, quedando al margen, claro es, las funciones que afecten exclusivamente al ámbito de su organización interna.⁴³

41. En esos términos se ha pronunciado la STC 132/1989, de 18 de julio (f.j. 8), cuya doctrina, aunque establecida a propósito de otro tipo de Corporaciones, concretamente las Cámaras Agrarias, es perfectamente aplicable a los Colegios Profesionales.

42. En concreto, el artículo 4.4 de la LCP establece que «cuando estén constituidos varios Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional existirá un Consejo General cuya naturaleza y funciones se precisan en el artículo 9», si bien es de todo punto manifiesto que la referida previsión queda referida a Colegios creados por Ley estatal (en suma, a profesiones colegiadas de ámbito estatal). Por su parte, el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico, inciso primero, puntualiza que «por Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refiere el presente artículo para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional». Y la Disposición Transitoria de la misma Ley previó que «los Consejos Generales o Superiores ya existentes de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente, hasta tanto se dicte la normativa prevista en el artículo 15.3 de la presente Ley».

43. En lo sustancial han de quedar ceñidas a los aspectos siguientes: a la promoción y defensa de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional; a dirimir los conflictos y a coordinar las actividades de las actividades de los Colegios con sede en distintas Comunidades Autónomas; a colaborar con la Administración del Estado, procediendo a informar normas estatales, realizar estadísticas, asesorar y ejercer otras funciones consultivas; a colaborar con las Comunidades Autónomas, a solicitud o requerimiento de las mismas; a ejercer funciones vinculadas a competencias estatales; y, finalmente, a ejercer todas aquellas funciones relacionadas con su ámbito organizativo interno. En este mismo sentido, vid. J.M. BAÑO LEON, *Las competencias del Estado...*, cit., pág. 56. Una posición distinta, no obstante, es la de L. CALVO SANCHEZ, *El régimen jurídico...*, op. cit., págs. 762 ss., que considera que el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico «no ha operado ninguna modificación de las funciones, ni en la posición jurídica, de los Consejos

Por su especial trascendencia, importa destacar que no pueden seguirse atribuyendo a los Consejos Generales las tradicionales funciones de tutela sobre los Colegios como la aprobación de sus Estatutos particulares y el visado de Reglamentos de régimen interior [artículos 6.4 y 9.1.c) LCP], dirimir los conflictos que puedan suscitarse entre los mismos [artículo 9.1.d)], resolver los recursos que se interpongan contra sus actos [artículo 9.1.e)] y ejercer funciones disciplinarias respecto de los miembros de las Juntas de Gobierno de aquéllos [artículo 9.1.g)]. Y es que todas esas funciones se han visto afectadas por las competencias normativas y ejecutivas asumidas por las Comunidades Autónomas, las cuales han previsto, además, la creación de Consejos de Colegios de ámbito autonómico.⁴⁴

La legislación autonómica, por de pronto, ha atribuido a los propios Colegios la aprobación de sus Estatutos particulares, sin perjuicio de la calificación de legalidad de los mismos que se reserva a la Administración autonómica.⁴⁵ La

Generales», basando esa apreciación en que la Disposición Transitoria de la misma Ley «ha realizado exactamente la operación opuesta, esto es, la congelación de las atribuciones y de la organización vigente de los Consejos Generales al momento de dictarse la Ley del Proceso Autonómico». Sin embargo, como bien ha puntualizado BAÑO LEON, la referida Disposición Transitoria «tiene un efecto exclusivamente limitado al Derecho estatal y en nada afecta a las competencias autonómicas, puesto que el ejercicio de las que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades no pueden quedar al arbitrio del Estado, según es jurisprudencia constitucional bien establecida» (pág. 57).

La STS de 21 de septiembre de 1999 ha reconocido, en fin, que la señalada Disposición Transitoria no ha congelado las funciones y organización de los Consejos vigentes al momento de dictarse dicha Ley y hasta que se dicte una nueva legislación, aunque tampoco ha dejado de rechazar que la única función de los Consejos haya pasado a ser la de representación de la profesión en el ámbito del Estado, pues también les corresponden aquellas que tengan ámbito o repercusión nacional, y el criterio para valorar esa dimensión o repercusión nacional de las funciones colegiales que han de asumir los Consejos Generales es el de la igualdad en el ejercicio de la profesión, considerado desde la doble óptica activa -igualdad de protección del ejercicio profesional frente a los ciudadanos- y pasiva del ejercicio profesional -igualdad de los profesionales-: para un mayor detalle, vid. el comentario de J.F. ALENZA GARCIA, *Las funciones de los Consejos Generales de los Colegios Profesionales en el Estado autonómico*, en REDA núm. 104 (1999), págs. 643 ss.

44. Así ha sucedido, en efecto, con todas las Leyes autonómicas de Colegios Profesionales y normas específicamente referidas a la regulación de los correspondientes Consejos Autonómicos (vid. anterior nota 22).

45. Por ejemplo, el artículo 11.1 de la Ley de Cataluña dispone que «los Colegios aprobarán sus Estatutos de forma autónoma sin más limitaciones que las impuestas por las Leyes», y el artículo 12 añade que «los Colegios Profesionales y los Consejos de Colegios deberán comunicar al Departamento de la Presidencia de la Generalitat: a) El texto de los Estatutos y sus modificaciones para que, previa calificación de legalidad, sean inscritos y posteriormente publicados en el Diari Oficial de la Generalitat». Las demás Leyes autonómicas se han pronunciado en parecidos términos: artículos 19.e) y 20.1 de la Ley de Canarias; 13.1 de la Ley de Castilla y León; 15.1 y 16 de la Ley de Madrid; 33 de la Ley del País Vasco; 5.p) y 10.1 de la Ley de Valencia; 19 de la Ley de Aragón; 6 de la Ley foral de Navarra; 11.1.f) y 19 de la Ley de las Islas Baleares; 9.m) y 12 de la Ley de La Rioja; 21.e) y 22.1 de la Ley de Castilla-La Mancha; y 8.1 y 9.c) de la Ley de Murcia.

colisión, por tanto, entre la norma estatal y las normas autonómicas es manifiesta; una colisión que, a mi juicio, debe resolverse a favor de la legislación autonómica, por cuanto las previsiones de la LCP de 1974 no pueden considerarse, en este concreto extremo, como normas básicas.

El Consejo de Estado viene manteniendo, no obstante, un criterio radicalmente opuesto a admitir que los Consejos Generales hayan quedado desapoderados de esa potestad. Se trata, sin embargo, de un criterio que en forma alguna se justifica, pues parte de la plena eficacia y aplicabilidad directa de todas las previsiones de la LCP de 1974, como si la materia Colegios Profesionales no hubiese sido objeto de atribución competencial alguna a favor de las CCAA y, consecuentemente, como si la referida Ley estatal de 1974 no tuviese que ser necesariamente reinterpretada a la luz de ese reparto competencial.⁴⁶

Lo mismo cabe decir respecto de la competencia de los Consejos Generales en orden a resolver los recursos contra acuerdos de los Colegios y de los Consejos Autonómicos de Colegios. También el Consejo de Estado mantiene en este extremo idéntica postura. En el mismo dictamen que acaba de citarse se afirma:

«Han de recordarse al respecto las claras previsiones existentes al respecto en las disposiciones generales relativas a los Colegios Profesionales. En concreto, el artículo 9, número 1.e), de la Ley de Colegios Profesionales reputa competente

46. Vid., por ejemplo, dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 14 de enero de 1999 (expte. 999/98), relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, en el que, en relación a la aprobación de los Estatutos particulares de los Colegios que el proyecto atribuía a los Colegios «sin perjuicio de su visado por el correspondiente Consejo, cuando procediere», mientras que en otros, tras reiterar esa competencia de los Colegios, aludía a la «ulterior» sanción de los Estatutos particulares por el Consejo General de la Abogacía o por el Consejo de Colegios de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Estado declara que «el referido régimen no resulta ajustado al que se encuentra claramente previsto en las Leyes estatales de carácter básico aplicables a los Colegios Profesionales». Y es que, «en concreto, los artículos 6, número 4, y 9, número 1.c) de la Ley de Colegios Profesionales prevén que esos Estatutos se elaborarán por los respectivos Colegios y serán aprobados por el respectivo Consejo General». A lo que apostilla el Consejo de Estado: «En su intervención en numerosos casos de aprobación de Estatutos Generales de Colegios Profesionales, este Consejo ha tenido ocasión de recordar la vigencia y aplicabilidad de ese régimen legal, por lo que resulta forzoso que los citados preceptos del Proyecto se reformulen para acomodarlos a tal régimen, teniendo esta observación carácter esencial».

Así pues, para el Consejo de Estado las referidas previsiones de la LCP de 1974 son básicas -aunque en forma alguna se justifica ese carácter básico-, por lo que no cabe dudar de la competencia de los Consejos Generales. Claro es que, según ese criterio, todas las previsiones de las diferentes Leyes autonómicas que atribuyen la competencia a los propios Colegios, con el posterior control de legalidad de la Administración autonómica, incurrir en inconstitucionalidad. Una inconstitucionalidad que, sin embargo, en momento alguno ha sido planteada por el Estado, lo que más bien hace pensar que el propio Estado reconoce el carácter no básico de los indicados preceptos de la LCP de 1974 y la plena constitucionalidad, por tanto, de las Leyes autonómicas. Por lo demás, oportunidad ha tenido el Estado de declarar expresamente lo contrario, lo que en forma alguna ha hecho.

al Consejo General para resolver los recursos que se interpongan contra los actos de los Colegios, mientras que el artículo 15, número 3, de la Ley del Proceso Autonómico sienta que los actos de los Consejos de ámbito inferior al nacional sólo serán recurribles en alzada ante el respectivo Consejo General cuando los Estatutos de esos Consejos Territoriales lo prevean expresamente.

A la luz de esas previsiones legales, suscita algunas dudas la actual redacción del apartado j) del artículo 68 del Proyecto, en la medida en que no queda claro si la alusión que contiene a «cuando proceda» se refiere únicamente a los acuerdos de los Consejos Autonómicos de Colegios o alcanza igualmente a los acuerdos de los Colegios.

A fin de despejar tales dudas en una cuestión que está regulada con precisión en las aludidas normas, resulta necesario que el referido apartado estatutario diferencie con claridad entre la competencia para resolver los recursos contra los acuerdos de los órganos de los Colegios —que corresponderá en todo caso al Consejo General de la Abogacía Española— y la competencia referida a resolver los recursos contra los acuerdos de los Consejos Autonómicos de Colegios de Abogados —que sólo corresponderá al mencionado Consejo General cuando los Estatutos de los citados Consejos Autonómicos lo contemplen expresamente».

Ahora bien, fácilmente se puede observar como el Consejo de Estado interpreta indebidamente el alcance del artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico; un precepto que ha modificado el artículo 9.1.e) de la LCP de 1974, sin que pueda decirse —tal como hace el Consejo de Estado— que atiende exclusivamente a la relación Consejos Generales-Consejos Autonómicos a fin de ceñir a ese supuesto la regla que remite la determinación de la competencia para resolver los recursos administrativos que contra los actos de las «Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional» a lo que en los Estatutos de dichas Corporaciones se establezca. Sin perjuicio de que a esa norma, que formalmente no tiene el carácter de básica, no puede atribuírsele carácter materialmente básico, pues, en todo caso, habría que justificar ese carácter atendiendo a la propia jurisprudencia constitucional, lo que no parece posible, sin perjuicio de ello, digo, es palmario que el artículo 15.3 se refiere tanto a los acuerdos de los Consejos Autonómicos como a los acuerdos de los Colegios, sin distinguir entre unos y otros. Baste recordar el tenor literal del referido precepto:

«Por Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones (...). Sin embargo, los acuerdos de los órganos de estas Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional, no serán susceptibles de ser recurridos en alzada ante los Consejos Generales o Superiores, salvo que sus Estatutos no dispusieran lo contrario».

Es evidente que los «órganos de las Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional» incluye a los Consejos Autonómicos y a los propios Colegios Profesionales. No cabe otra interpretación. Y por eso, frente a lo que afirma el Consejo de Estado, bien puede concluirse que el artículo 9.1.e) de la LCP ha quedado rectificado por el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico. Si en aquél era competencia de los Consejos Generales resolver los recursos contra los actos de los Colegios, éste remite la atribución de dicha competencia a lo que se disponga en los Estatutos de los Colegios y de los Consejos

Autonómicos. De ahí que no sea incorrecta —todo lo contrario— la previsión de los Estatutos de los Consejos Generales que, en orden a la competencia de dichos Consejos Generales para conocer de los recursos administrativos que puedan interponerse frente a los actos de los Colegios y de los Consejos Autonómicos, se remiten a lo que en los Estatutos de éstos se disponga.

En suma, la objeción «esencial» del Consejo de Estado determinaría, de observarse, la ilegalidad de los Estatutos, por ser contrarios, no ya al régimen de distribución de competencias, sino por ser contrarios a la Ley del Proceso Autonómico.

Pero es que, además, y aún prescindiendo de lo que acaba de observarse, el Consejo de Estado incurre en el mismo defecto antes señalado, ya que en momento alguno justifica el carácter básico de las referidas previsiones estatales; un carácter básico que sería radicalmente inconciliable con las previsiones que al respecto se han incorporado a las Leyes autonómicas.⁴⁷

Finalmente, aún debe ser mencionado un tercer supuesto. Se trata del relativo a las competencias de índole disciplinaria respecto de los integrantes de los órganos de gobierno de los Colegios y de los Consejos Autonómicos. Cuestión en relación a la cual el Consejo de Estado ha apelado de nuevo a la LCP de 1974 —concretamente, a lo dispuesto en el artículo 9.1.g)— para afirmar taxativamente que corresponde a los Consejos Generales el ejercicio de las potestades disciplinarias respecto de los miembros de los órganos de gobierno de los respectivos Colegios

47 Téngase en cuenta, por ejemplo, el artículo 16.e) de la Ley de Cataluña, que dispone que corresponde a los Consejos Autonómicos «resolver los recursos que se interpongan contra los acuerdos de los Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de esta Ley» (precepto éste que, con arreglo a la redacción dada por el Decreto Legislativo 12/1994, de 26 de julio, de la Generalidad de Cataluña, de adecuación de la Ley de Colegios Profesionales de Cataluña a la Ley estatal 30/1992, puntualiza que «los actos y resoluciones de los Colegios profesionales sujetos a derecho administrativo son recurribles mediante recurso ordinario ante el órgano superior jerárquico que los dictó según los respectivos estatutos, de acuerdo con lo que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» y que «contra las resoluciones de este recurso y también contra todos los otros actos y resoluciones de los consejos o colegios únicos en el ámbito de Catalunya sujetos al derecho administrativo, que pongan fin a la vía administrativa, se podrá recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo que establece la ley reguladora de esta jurisdicción»). Otras Leyes han establecido que sólo en el caso de que no existan Consejos Autonómicos la competencia corresponderá al Consejo General (así, artículos 22 de la Ley de Canarias, o 24.2 de la Ley de Castilla y León) (lo que, en todo caso, ante el silencio de la norma autonómica se impondría por el juego de la supletoriedad del Derecho estatal), aunque tampoco faltan otras respuestas, como la de la Ley de Madrid, que en su artículo 24.j), tras atribuir la competencia a los Consejos Autonómicos, para el caso de que no se hayan constituido arbitra una Comisión de recursos, configurada como un órgano colegial interno independiente creado ad hoc, que asumirá dicha función, o la de la Ley de las Islas Baleares, que en el artículo 25 posibilita que los Estatutos colegiales atribuyan la resolución de los recursos a un órgano colegial dotado de autonomía funcional. Toda una amplia realidad normativa, pues, que inexplicablemente no parece existir para el Consejo de Estado, al prescindir llanamente de la misma para seguir operando, tan exclusiva como indebidamente, con la preconstitucional LCP de 1974.

(además, claro es, de la que ejerzan respecto de los miembros de los Consejos Generales).

En el mismo dictamen al que vengo refiriéndome así se afirma literalmente:

«A fin de despejar cualquier incertidumbre en esta materia objeto de las expresadas previsiones legales anteriormente recordadas, resulta necesario reformular el referido artículo 68.k) del Proyecto en el sentido de reconocer las competencias disciplinarias reservadas al Consejo General y de precisar que este último sólo ejercerá potestades disciplinarias respecto de los miembros de los órganos de gobierno de los Consejos Autonómicos en los casos en que se la atribuyan disposiciones legales vigentes».

Si la solución dada en relación con los órganos de gobierno de los Consejos Autonómicos puede aceptarse, no puede decirse lo mismo respecto de los miembros de los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales, por cuanto, por idénticas razones a las ya expuestas, los Consejos Generales sólo podrán ejercer la competencia disciplinaria cuando los legisladores autonómicos no la hayan atribuido a los Consejos Autonómicos. Una atribución que, por lo demás, se ha hecho efectiva en la mayoría de los casos en los que las CCAA se han dotado de una legislación propia.⁴⁸

Esta posición del Consejo de Estado –claramente calificable como preconstitucional– no es excepcional. Todo lo contrario. Está siendo reiterada últimamente de manera sistemática,⁴⁹ lo que, además de poder provocar desconcierto en el seno de la propia Administración del Estado, por cuanto se trata de cues-

48. Vid. artículos 16.f) de la Ley de Cataluña; 27.f) de la Ley de Canarias; 6.g) de la Ley de Andalucía; 20.f) de la Ley de Castilla y León; 24.e) de la Ley de Madrid; 42.e) de la Ley del País Vasco (aunque no se especifica el alcance de dicha potestad disciplinaria); 28.e) de la Ley de Aragón; 15.e) de la Ley foral de Navarra; y 20.g) de la Ley de Murcia. No obstante, el artículo 31.f) de la Ley de Castilla-La Mancha ciñe esa potestad disciplinaria de los Consejos Autonómicos a los miembros de los órganos de los propios Consejos, mientras que no se contiene ninguna previsión en las Leyes de Valencia, las Islas Baleares y La Rioja.

49. Vid., por ejemplo, en los mismos términos, los dictámenes de 5 de marzo de 1998 (expte. 5903/97), a propósito de los Estatutos Generales del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, y de 27 de mayo de 1999 (expte. 4183/98), en relación con los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. En este último, de nuevo se vuelve a afirmar que «... las normas estatales básicas en la materia reservan a los Consejos Generales de los Colegios Profesionales la competencia para sancionar a los integrantes de los órganos de gobierno de los Colegios [artículo 9. número 1.g) de la Ley de Colegios Profesionales]», por lo que «en ese sentido resulta pues preciso corregir el artículo 36, número 2, del Proyecto, que, en su actual redacción, atribuye esa competencia al correspondiente Consejo Autonómico de Colegios y sólo contempla que corresponda al Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en los casos en que tales Consejos Autonómicos no existan». Y, asimismo, en relación a los recursos contra los acuerdos de los Colegios Oficiales, que, por las razones ya conocidas, «... resulta necesario corregir en ese sentido los artículos (...) del proyecto, que, en su actual redacción supeditan esa competencia resolutoria del Consejo General (...) a que así lo prevea la legislación autonómica de Colegios profesionales».

ciones que parecían plenamente asentadas, de seguirse por el Gobierno de la Nación necesariamente engendrará innecesarios conflictos y controversias.

Cabe añadir, para concluir, que, atendiendo una vez más al reparto de competencias, no resulta dudoso que los Consejos Generales puedan seguir elaborando los Estatutos Generales de las profesiones colegiadas que serán aprobados por el Gobierno (artículo 6.2 y 3 LCP), si bien parece excesiva la extensión con que dichos Estatutos se conciben en el citado artículo 6.3 LCP. En este sentido, de acuerdo con el alcance de las competencias estatal y autonómicas, resulta necesario que el Estado se circunscriba a regular los contenidos básicos de las correspondientes profesiones, adecuándolos, en todo caso, a la organización colegial de que se trate.⁵⁰

50. Como he señalado en mi trabajo «La distribución de competencias ...», *cit.*, págs. 152 ss., esos contenidos deberían concretarse en la fijación de los criterios básicos de organización y competencia de la organización colegial; en los aspectos básicos del ejercicio profesional; en la obligatoriedad de la colegiación y la regulación de las condiciones de adquisición, denegación y pérdida de la condición de colegiado; y en la regulación del régimen disciplinario en cuanto a las sanciones que conlleven inhabilitación para el ejercicio de la profesión.