

LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES

JOSE MARIA BAÑO LEON
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LOS DISTINTOS ELEMENTOS SOBRE LOS QUE SE PROYECTA LA COMPETENCIA SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES: LA PLANTA ORGANIZATIVA Y EL REGIMEN JURIDICO DE SUS ACTOS. III. REGIMEN DE LAS COMPETENCIAS SOBRE COLEGIOS EN RELACION AL ACCESO A LA CARRERA PROFESIONAL. IV. LAS COMPETENCIAS SOBRE COLEGIOS EN RELACION CON EL EJERCICIO DE LA CARRERA PROFESIONAL. V. EL REGIMEN DE LAS COMPETENCIAS Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS GENERALES: EL PROBLEMA DE LA ARTICULACION DE LAS ORGANIZACIONES COLEGIALES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS. 1. Planteamiento general. 2. La organización colegial básica: funciones de los Consejos Generales. VI. EL REGIMEN TRANSITORIO DE LOS CONSEJOS GENERALES Y LA POSIBILIDAD DE QUE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CONSTITUYAN CONSEJOS SIN NECESIDAD DE PREVIA REGULACION LEGAL. VII. LA VERTEBRACION DE LA ORGANIZACION COLEGIAL. EN PARTICULAR, LA FINANCIACION DE LOS CONSEJOS GENERALES. VIII. REFLEXIONES SOBRE LA OPORTUNIDAD DE AMPLIAR LAS COMPETENCIAS DE LOS CONSEJOS GENERALES EN UNA HIPOTETICA REFORMA DE LA LEGISLACION ESTATAL.

I. INTRODUCCION

Los Colegios Profesionales desde la perspectiva del Derecho Administrativo han vivido siempre en una zona de incertidumbre, a caballo entre su consideración de personas jurídico-públicas y su actual inserción en el mundo privado, gestores de funciones públicas y al tiempo defensores de intereses particulares, recaudadores de cuotas obligatorias, ajenos, sin embargo, a los controles económico-financieros de la gestión pública (1).

No es de extrañar que esta ambigüedad presida también su régimen constitucional, particularmente en lo que atañe a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Inquirir a la Constitución sin intermediario sobre quién ostenta las competencias sobre Colegios Profesionales es tarea vana. En las rúbricas de los arts. 148 y 149 no hay referencia alguna a los Colegios Profesionales. La mayoría de los Estatutos de Autonomía originariamente preveían competencias sobre Colegios Profesionales en el marco de lo dispuesto en la legislación estatal o salvando las previsiones de los arts. 36 y 139 de la Constitución.

El Proyecto de LOAPA estableció por vez primera una regulación mínima a la que debía sujetarse las Comunidades Autónomas. La justificación era que siendo la competencia de las Comunidades convenía armonizar la organización de las Corporaciones, de manera que pudiese reconducirse a principios organizativos unitarios. Tras la STC 76/1983 permaneció el texto desprendido de su justificación armonizadora y blindado por el art. 149.1.18.^a de la Constitución, al que se asió la sentencia.

En realidad, el art. 15.3 de la Ley del Procedimiento Autonómico apenas se limitó al aspecto orgánico de la estructura colegial. Permaneció inédito el aspecto más importante: el régimen jurídico de las profesiones tituladas. La Ley 7/1997, aunque parcialmente, ha rellenado

(1) La discusión doctrinal sobre la naturaleza de los Colegios ha ensombrecido el debate sobre las reglas que deben ser aplicables a unas Corporaciones que ejercen funciones públicas. En dos aspectos se manifiesta una insuficiencia de la legislación vigente no corregida. En primer término, el control económico-financiero de los recursos colegiales que es muy inferior al de las sociedades mercantiles y al de los entes públicos; en segundo lugar, las paradojas que produce la inexistencia de tutela penal respecto de típicos delitos de autoridades y funcionarios como la prevaricación, pese a que los Colegios pueden ejercer funciones públicas tan intensas como para impedir el ejercicio profesional. Véase respecto de este último asunto J. L. GONZALEZ CUSSAC *El delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos*, 2.^a ed. actualizada, Valencia 1997, p. 103.

ese hueco, estableciendo un estatuto común a todas las profesiones colegiadas que se resume en la derogación de las normas restrictivas de la competencia efectiva y una limitada implantación del principio de colegiación única (2).

II. LOS DISTINTOS ELEMENTOS SOBRE LOS QUE SE PROYECTA LA COMPETENCIA SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES: LA PLANTA ORGANIZATIVA Y EL REGIMEN JURIDICO DE SUS ACTOS

Para examinar con un hilo de claridad el asunto parece oportuno distinguir entre la planta de los Colegios Profesionales, el régimen jurídico de sus actos, el acceso a la profesión y la regulación sustantiva de su ejercicio. Mezclar todos estos elementos es suscribirse a la confusión, y no salir del marasmo de la jurisprudencia constitucional atada al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

A) En cuanto a la planta de los Colegios, es claro que se trata de un tema de organización en principio fácilmente disponible para las Comunidades Autónomas. Una vez que el Tribunal Constitucional ha dicho que la configuración como Corporaciones pertenece al Estado, el resto es de competencia autonómica. Si en cada Comunidad los Colegios deben ser uniprovinciales o no; si debe o no haber Colegios Autonómicos, cómo debe ser la estructura organizativa de estas Corporaciones, controles a que debe estar sometida, es consustancial a la libertad de configuración del legislador de la Comunidad Autónoma, e incluso de la potestad reglamentaria si no se vulnera ninguna de las normas de la ley estatal de 1974.

El art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico es bien consciente de la primacía de la potestad de autoorganización. No impone a las Comunidades si debe o no haber Consejo de Colegios ni cómo deben ser esas Corporaciones, simplemente se limita a romper la dependencia jerárquica de las Corporaciones autonómicas, de modo que los

(2) La Ley 7/1997 ha sido menos ambiciosa que el Real Decreto-ley 5/1996, del que trae causa. En punto a la colegiación única, el Decreto-ley establecía como única excepción el deber de habilitación ante el Colegio de destino cuando se ejerciera fuera del ámbito territorial del Colegio de origen. La ley, sin embargo establece una excepción. Dice ahora el art. 3 de la Ley de Colegios Profesionales: "Cuando los colegios están organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios, la colegiación habilitará solamente para ejercer en el ámbito territorial que corresponda".

acuerdos agotan la vía administrativa y no son susceptibles de recurso de alzada ante los Consejos Generales.

Luego, volveremos sobre este punto, pero adelantamos ya que la Disposición Transitoria de la Ley del Proceso autonómico no puede interpretarse en el sentido de un mantenimiento del *statu quo* como se ha hecho hasta el momento.

B) El régimen jurídico de sus actos es indudable competencia básica estatal, puesto que al participar de la condición de Administración pública, la Constitución impone un estatuto uniforme en los aspectos básicos. Este estatuto comprende:

a) La aplicación de los principios básicos del procedimiento administrativo y las garantías del procedimiento sancionador para los procedimientos disciplinarios.

Es curioso que la Ley de Colegios Profesionales no regule estas cuestiones, resueltas, sin embargo, parcialmente en la jurisprudencia y en la confusa Disposición Transitoria primera de la Ley 30/92.

Recordemos que esta última dispone que mientras se dicta su "legislación específica", les serán de aplicación las prescripciones de la Ley 30/92. La norma no es muy afortunada. Su redacción enrevesada parece dar a entender que la Ley 30/92 es supletoria de la de Colegios en tanto no se dicte la normativa específica. Como ha observado Germán Fernández Farreres (3) "las previsiones de la Ley Estatal de Colegios Profesionales han de tener por finalidad recomodar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a las peculiaridades de los Colegios y Consejos en su condición de Administraciones públicas indirectas en el bien entendido que esa recomodación no permite separarse del procedimiento administrativo común". De manera que, la regla general será que se aplique la Ley 30/92, salvo aquellos extremos que sean incompatibles con el especial carácter de estas Corporaciones.

Deberá indagarse en la Ley 30/92, qué aspectos son perfectamente aplicables a los Colegios y cuáles son incompatibles con su caracterización como Corporaciones públicas.

El Tribunal Supremo bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 estableció en la importante sentencia de 3 de noviembre de 1988, Ar. 9264, Ponente González Navarro, una doctrina de carácter general de la que debe partirse necesariamente al analizar

(3) "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales", en L. MARTIN RETORTILLO (coordinador), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid 1996, p. 152.

la Ley 30/92. Distingue el Tribunal entre las normas que garantizan los derechos de los particulares que son perfectamente aplicables a los Colegios cuando ejercitan funciones públicas, de aquellas otras que por significar el ejercicio de potestades exorbitantes tienen que ser expresamente atribuidas a la Administración. Transcribimos el párrafo siguiente:

“...la necesidad de que el ciudadano goce de las mismas garantías, cualquiera que sea la Administración pública ante la que actúa o a cuyo imperio se somete, accidental o normalmente, obliga a aplicar a las Corporaciones públicas, en todos los casos en que ejercitan funciones públicas, aquella ley básica estatal que es la preconstitucional de 1958. Así pues, hay que concluir que, en principio la L.P.A. es aplicable a las Corporaciones públicas. En el bien entendido —y esto conviene advertirlo para evitar una apresurada traslación de aquella ley en su integridad—, que habrá preceptos de esa ley que de ningún modo podrán aplicarse a aquéllas. Como son los que hacen referencia a órganos concretos: Secretarías Generales Técnicas, por ejemplo, o aquellos otros que atribuyen potestades exorbitantes —apremio, delegación, avocación, etc.—, cuya titularidad exige atribución expresa”.

Posteriormente, la STS de 5 de febrero de 1996 (Ar. 987) sostiene la aplicación a los Colegios de la Ley 30/92 en materia de responsabilidad:

“Concretado así el motivo de casación articulado y antes de entrar en el examen del caso concreto que nos ocupa, conviene (...) afirmar, como ya lo hace la sentencia de instancia, que el Consejo General de Colegios Farmacéuticos está sujeto a las normas sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, incluida la responsabilidad patrimonial, en cuanto ejercita, como es el caso, potestades administrativas, tal y como se infiere de lo dispuesto en Disposición Transitoria primera en concordancia con el art. 2.2 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento Administrativo Común, al tiempo que el art. 1.2 c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que se entenderán como Administraciones públicas a los efectos de esta Ley las Corporaciones o Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local, relación tutelar que existe entre los

Colegios Profesionales y la Administración del Estado a través del Ministerio correspondiente”.

Como ha notado L. Martín Rebollo (4), la primera doctrina del Tribunal Supremo no resuelve todos los problemas, y plantea dudas respecto a la aplicación del principio de legalidad sancionadora o del régimen de recursos.

Para despejar la incertidumbre es preciso volver a la Disposición Transitoria de la Ley 30/92 y al juego especial de esta ley respecto de las competencias autonómicas.

Resulta, según nos es conocido, que el Tribunal Constitucional ha basado la competencia estatal sobre Colegios en el art. 149.1.18.^a, y que es precisamente este precepto el que justifica la Ley 30/92, en dos aspectos: el procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Sería absurdo que dicha competencia estatal no se extendiera a los Colegios Profesionales, una vez que el Tribunal Constitucional ha dicho que les alcanza la competencia estatal en la medida en que son Administraciones públicas. La interpretación jurídica no debe atenerse al absurdo; en este caso, hay una interpretación mucho más plausible.

La Ley 30/92 encierra diversos títulos competenciales, y una estructura que no es siempre reconducible a dichos títulos, hasta el punto de contener normas que son perfectamente disponibles por las Comunidades Autónomas. Aunque no es nuestro objeto de estudio recapitularemos sobre lo que trata la LRJPC:

- a) Los principios del procedimiento administrativo común.
- b) Las normas sobre el régimen jurídico de los actos administrativos, su revisión y anulación.
- c) Las normas sobre responsabilidad.
- d) Las normas sobre un procedimiento específico, el sancionador, y principios que desarrollan el art. 25 de la Constitución.
- e) Las normas supletorias sobre órganos colegiados.
- f) Las normas generales sobre organización administrativa.

Pues bien, a los Colegios Profesionales son aplicables todas aquellas normas que disciplinan el régimen jurídico, sin que el legislador pueda establecer excepciones que supongan una quiebra del estatuto de los administrados, así como los principios del procedimiento administrativo que se acomodará a las peculiaridades de cada procedi-

(4) “Régimen jurídico de los Colegios”, en *Los Colegios Profesionales...*, cit., nota 3, p. 191.

miento igual que en el resto de Administraciones públicas (es evidente que las fases del procedimiento, por ejemplo, no se aplican por igual a todos ellos).

A mi juicio carece de sentido que las causas de nulidad y anulabilidad sean distintas para los actos administrativos dictados por un Colegio Profesional y para los de otra Administración pública, porque lo que legitima la competencia estatal sobre las Corporaciones Profesionales son las bases del régimen jurídico, y éstas en los casos de los actos nulos y anulables deben ser comunes. Por ello, en mi criterio, el régimen jurídico de los actos administrativos colegiales no hay que basarlo en la Ley de Colegios profesionales sino en la Ley 30/92 que ha derogado aquellos aspectos que son incompatibles con el carácter uniforme de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (5). No sería constitucional que el Estado estableciera un régimen jurídico de la revisión de oficio, la nulidad o la anulabilidad distinto para los Colegios Profesionales, ya que la competencia estatal se asegura con un mínimo común uniforme, y ninguna peculiaridad puede justificar una derogación de su régimen general. Por ejemplo, carece de razón de ser que cualquier infracción manifiesta constituya un acto nulo de pleno derecho, para la Ley de Colegios Profesionales cuando en la Ley 30/92 es un acto anulable. Siendo la competencia estatal ex art. 149.1.18.^a, el régimen jurídico de la Ley 30/92 se aplica íntegramente a los Colegios Profesionales, en cuanto establezcan un status uniforme a los administrados. Y lo mismo puede decirse de las normas sobre abstención y recusación, que son garantías de la imparcialidad de los órganos administrativos (arts. 28 y 29 LRJPC), aplicables a los Colegios cuando sus órganos ejerzan potestades administrativas.

Por idéntica razón le son de aplicación a los Colegios los principios del procedimiento administrativo, ya que al ser comunes a tales procedimientos no pueden ser ajenos a los de una Corporación en cuanto

(5) Naturalmente, no se aplica la Ley 30/92 en aquellos casos en los que los Colegios se someten al Derecho Privado, las normas aplicables son las civiles (Cfr. F. SAINZ MORENO, "Principio y ámbito de aplicación", en B. PENDAS (coordinador) *Administración Pública y Ciudadanos*, Madrid 1993. Del mismo autor "Profesiones tituladas y Colegios Profesionales", en O. ALZAGA (dir.) *Comentario a la Constitución española de 1978*, tomo III, Madrid 1996, p. 662. F. GONZALEZ NAVARRO en la obra con GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico en las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común*, tomo II, Madrid 1996, pp. 2188 y ss.), salvo en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos que se rigen por sus normas específicas de Derecho Público.

Administración pública. En la medida en que ejerzan funciones administrativas operan los principios del procedimiento y las garantías de los administrados. No podría oponerse por un Colegio Profesional su estatuto para negar los derechos que reconoce a los ciudadanos el art. 25 (6), en cuanto establecen garantías de procedimiento y con la salvedad de que, por lo común, sólo los miembros del Colegio serán titulares de esos derechos.

C) El sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas es el mismo por imperativo constitucional. Los Colegios Profesionales no pueden ser excepción a esta regla general. Los preceptos de la LRJPC que atañen a la responsabilidad son, pues, completamente aplicables a los Colegios, y la futura ley que los regule no puede alterar este efecto del orden constitucional de competencias.

La LRJPC contiene también como un residuo del antiguo procedimiento especial sancionador principios de procedimiento y reglas materiales básicas del Derecho Administrativo sancionador.

La Constitución no ha precisado que en materia de sanciones exista un reparto de competencias; más bien parece inclinarse por el carácter instrumental o anejo de la potestad sancionadora respecto de la competencia material. El Tribunal Constitucional en una jurisprudencia muy reiterada ha sostenido que "las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trata, tales disposiciones se acomodan a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE) básicamente, y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1. CE)" SSTC 87/1985 y 196/1996, entre otras. Este principio de proporcionalidad justifica el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1.^a.

(6) Algún problema particular plantea el derecho al uso de la lengua vernácula. Para ello habría que estar a lo que disponga la legislación de cada Comunidad Autónoma, dado que los Colegios Profesionales son competencia de aquéllas y corresponde la regulación del uso de la lengua, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (Ss. 82/86 y 337/94). En cuanto al derecho de acceso a los archivos, es dudoso si más allá de los colegiados o interesados, los registros colegiales son accesibles al público. Cfr. en sentido favorable al reconocimiento del derecho, J. MESTRE DELGADO, *El Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid 1993, p. 103; A. EMBID IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, Madrid 1994, p. 101. "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos", en J. LEGUINA/SÁNCHEZ MORON, *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid 1993, p. 112.

Con este bagaje la Ley 30/92 ha ordenado unas normas generales sustantivas de las sanciones administrativas además de las típicamente procedimentales que no parecen encontrar otro soporte que el sufrido del art. 149.1.1.^a

Pues bien, en este caso, resulta que sobre la LRJPC prevalece el régimen de la Ley de Colegios Profesionales, en cuanto se refiere a la interpretación flexible del principio de reserva de ley, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, y aun de la doctrina del Consejo de Estado posterior a la Ley 30/92.

D) Respecto de los Colegios Profesionales la Disposición Transitoria permite justificar lo que *ictu oculi* parecería imposible: que el régimen jurídico uniforme legitimador de la competencia estatal sobre Colegios Profesionales permite una regulación diferente según la clase de Administración pública.

Las normas de la Ley 30/92 relativa a órganos colegiados se confiesan supletorias: el art. 22.2 dice que:

“Los órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquéllos compuestos por representaciones de distintas Administraciones públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.”

Sin embargo, no sería prudente atenuar la interpretación de algunos de sus preceptos para salvar importantes lagunas en los Estatutos de los Colegios Profesionales, algunos de los cuales fueron aprobados en una época no muy proclive a la transparencia de la Administración. Por ejemplo, la posibilidad de formular voto particular por los miembros del órgano colegiado (art. 27.3) sobre los que existe algún pronunciamiento jurisdiccional (7) o la exención de responsabilidad a los miembros que se abstengan u opongan a lo acordado.

Por último, de las normas generales de la organización administrativa (título II) hay que distinguir entre los principios generales (algunos de ellos, clásicos en el Derecho Público como el de irrenunciabili-

(7) La STSJ de la Comunidad de Madrid, de 15 de marzo de 1995, ha considerado plenamente aplicables a los Colegios Profesionales el art. 27.3 de la Ley 30/92. Parece claro que la autonomía estatutaria de los Colegios no podría oponerse a las garantías reconocidas por la LRJPC.

dad de la competencia), los dirigidos a órganos de la Administración territorial y la encomienda de gestión.

Los primeros son plenamente aplicables a las Corporaciones de Derecho Público, en cuanto expresan principios estructurales en cualquier organización administrativa. Así, lo que se entiende por delegación o avocación de la competencia, podrá ser aplicable a un Colegio Profesional en la medida en que se estableciera la existencia de órganos diferenciados como ahora ocurre (Junta General, Junta de Gobierno). Ahora bien, la aplicación pormenorizada de estas técnicas y de sus requisitos corresponde a la legislación de Colegios Profesionales, y más específicamente a los Estatutos de cada Colegio.

Existen dentro de este título de la LRJPC otras normas que sólo tienen sentido referidas a Administraciones territoriales (publicación en el BOE) e incluso a la Administración del Estado (art. 13 a). Por el contrario, la técnica de la encomienda de gestión se abre como una posibilidad todavía no bien explorada de colaboración de los Colegios Profesionales en la realización de actividades que correspondan a otras Administraciones públicas. Téngase en cuenta que el art. 15.5 cuando prohíbe la encomienda de gestión a personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho Privado, no comprende, en mi opinión, a los Colegios Profesionales que son Corporaciones de Derecho Público y, en consecuencia, personas públicas, aunque sometan una parte de su actividad al Derecho Privado y tengan una base sectorial privada (8).

III. REGIMEN DE LAS COMPETENCIAS SOBRE COLEGIOS EN RELACION AL ACCESO A LA CARRERA PROFESIONAL

Se ha observado ya que la heterogeneidad es motor dominante del régimen jurídico de los Colegios, y lo es especialmente en la vertiente del acceso a la profesión, pues existen profesiones para cuyo ejercicio

(8) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que ha sido analizada críticamente por A. FANLO LORAS, *El debate sobre los Colegios Profesionales y Cámaras oficiales*, Madrid 1992, pp. 49 y ss. Para otros puntos de vista (limitándonos a la literatura post-constitucional) T. R. FERNANDEZ en el *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 7.^a edición, Madrid 1995, p. 426; SILVIA DEL SAZ, *Los Colegios Profesionales*, Madrid 1996, p. 140. F. SAINZ MORENO, *ob. cit* (nota 4). ARIÑO ORTIZ/SOUVIRON, *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid 1984, pp. 139 y sgtes. PIÑAR MAÑAS, "Colegios profesionales y Cámaras Oficiales", en *El Sector no lucrativo en España*, Madrid 1993. REBOLLO PUIG-FALCON Y TELLA-LOPEZ BENITEZ, *Naturaleza y Régimen jurídico de las cofradías de pescadores*, Córdoba 1996.

es requisito *sine qua non* el alta en el Colegio, mientras que en otras el ingreso en el Colegio es voluntario.

El art. 7.2 de la Ley de Colegios dice que “es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente”. Pero existen muchos Colegios profesionales, agrupan o no a titulares superiores, cuya adscripción es meramente voluntaria.

La distinción es crucial desde el punto de vista de las competencias del Estado. Los Colegios de adscripción obligatoria ejercen funciones públicas con indudable relevancia en el régimen profesional. Sin embargo, los Colegios de adscripción voluntaria no tienen ninguna repercusión en el ámbito del ejercicio profesional, más allá de la autoridad moral que puedan ejercer sobre sus colegiados y de la influencia social de sus decisiones. Evidentemente, podrán ejercer las funciones públicas que se les encomiende, pero esto no justifica la competencia del Estado, ex art. 149.1.18.^a, puesto que la encomienda de concretas funciones públicas es una decisión de claro carácter organizativo. Y si el legislador estatal no considera básica la colegiación profesional obligatoria en un determinado ámbito difícilmente podrá imponer a las Comunidades Autónomas la delegación en los Colegios de algunas funciones públicas.

Por eso, el Tribunal Constitucional (S. 330/1994, de 15 de diciembre) ha dicho respecto de los Colegios mediadores de seguros:

“Dado que en la ley se limita considerablemente la dimensión pública que tenían estos Colegios, sustituyendo sus facultades de autorización y control por la que realicen los organismos competentes de la Administración pública, *paralelamente el nivel de lo básico ha de ser reducido y, por tanto, de la ordenación dispuesta en el art. 31 sólo han de considerarse básicos, la denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General dado el ámbito nacional del mismo*. A estos extremos ha de reducirse el mínimo denominador común para todo el territorio nacional, característico de unas normas básicas cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución; pero en todo lo demás la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 9.23 del Estatuto”.

Por otra parte, la invocación por el Estado del título de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales (art.

149.1.1.^a) 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.

Hecha esta distinción, cabe plantearse si en el caso de los Colegios obligatorios, al Estado corresponde establecer condiciones uniformes. La respuesta es sencillamente afirmativa, puesto que se trata de una libertad básica cuyas limitaciones tienen que ser necesariamente uniformes en todo el territorio nacional.

Otra cuestión es si entre esas condiciones básicas, cabe incluir, como ha hecho el nuevo art. 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales, el principio de colegiación única. Germán Fernández Farreres (9) ha sostenido que al Estado no le compete establecer con carácter básico "la regla de que la colegiación surta efectos, en orden al desarrollo de la profesión, más allá del ámbito territorial del correspondiente Colegio al que se adscribe el colegiado", si bien admite que la ley básica estatal establezca genéricamente la posibilidad de habilitaciones.

La ley vigente, como ya sabemos, ha optado por una postura intermedia estableciendo el principio de colegiación única, pero permitiendo a los Colegios establecer limitaciones económicas y de previa comunicación, tal como expresa el nuevo apartado 3 del art. 3 de la ley:

"Cuando una profesión se organice por Colegios de distinto ámbito territorial, los Estatutos generales o, en su caso, los autonómicos podrán establecer la obligación de los profesionales, que ejercen ocasionalmente en un territorio diferente al de colegiación, de comunicar, a través del Colegio al que pertenezcan, a los Colegios distintos al de su inscripción, las actuaciones que vayan a realizar en sus demarcaciones, a fin de quedar sujetas, con las condiciones económicas que en cada supuesto puedan establecerse, a las competencias de ordenación, visado, control deontológico, potestad disciplinaria" (10).

(9) *Ob. cit.* (nota 3), p. 150.

(10) El texto legal sigue limitando de forma notable la colegiación única, ya que el establecimiento de "cuotas de habilitación", permite a los Colegios seguir contando con una fuente importante de financiación. Por otra parte, la cuantía de las cuotas puede aconsejar al colegiado el alta en el Colegio de destino a poco que no se trate de una actuación esporádica. En algunas Comunidades Autónomas, por acuerdo colegial, se ha impuesto una habilitación automática y gratuita (basta la simple comunicación).

Atendiendo a las pautas interpretativas de la jurisprudencia constitucional, parece que sí entra en el ámbito de lo regulable por el Estado los efectos de la colegiación, pues sin duda se trata de un elemento estructural del ejercicio profesional y del propio régimen jurídico de los Colegios. Obviamente, pertenece al terreno de lo opinable determinar si hubiera sido mejor un sistema automático de colegiación única, atendiendo al domicilio territorial, pero no parece que el Estado se exceda del ámbito del art. 149.1.1.^a y 149.1.18.^a cuando establece un principio medular del régimen de los Colegios Profesionales. Resulta, en fin, de los títulos competenciales en juego, como ha notado Fernández Farreres (11), que el Estado tiene a su disposición el de la defensa de la competencia mercantil. Es pacífico entre los estudiosos del Derecho de la Competencia que los profesionales como agentes económicos queden sujetos por entero a las normas de la concurrencia mercantil, de suerte que el Estado puede modificar la Ley de Colegios para limitar o restringir aquellos acuerdos o prácticas disconformes con una competencia eficiente. La Ley de Defensa de la competencia (art. 2) permite que el legislador, estatal o autonómico, restrinja la competencia, pero es indudable que el Estado puede modificar el alcance de dicho precepto bien cambiando el artículo o modificando las reglas de juego de algunas actividades reguladas como la de Colegios Profesionales. Así, lo ha hecho en la Ley 7/97, con los acuerdos colegiales sobre honorarios que pierden su carácter vinculante o con el visado colegial al que se priva de cualquier connotación de control de los ingresos.

IV. LAS COMPETENCIAS SOBRE COLEGIOS EN RELACION CON EL EJERCICIO DE LA CARRERA PROFESIONAL

Otro aspecto sobre el que se proyecta el régimen de las competencias es sobre el ejercicio de la carrera profesional.

Hasta ahora el Estado prácticamente ha venido remitiendo en bloque el régimen de la profesión a los Estatutos colegiales, que han sido los que han establecido el código deontológico de cada profesión, especialmente cuando la actividad profesional se ejerce por cuenta propia y no inserta en una relación dependiente o por cuenta ajena.

(11) Ob. cit. (nota 8). Sobre la competencia estatal en defensa de la competencia mercantil, L. CASES, *Derecho Administrativo de la Defensa de la Competencia*, Madrid 1995, pp. 408 y ss. J. M. BAÑO LEON, *Potestades Administrativas y garantías de las empresas en el Derecho Español de la Competencia*, Madrid 1996, pp. 35-40.

Como nos enseña la jurisprudencia constitucional, en muchos casos las normas deontológicas son estrictamente internas, no aprobadas por el Estado, y sin embargo son suficientes incluso para ser exigidas por vía disciplinaria.

Por lo general, sin embargo, las normas se recogen en los Estatutos generales de cada profesión propuestos por el Consejo General y aprobados por el Gobierno, limitándose las más de las veces los Estatutos particulares de cada Colegio a reproducir las generales con algunos desarrollos más pormenorizados.

Bien puede decirse que en este sentido la ley de 1974, una vez suprimidos tras la Constitución de 1978 los elementos de tutela gubernativa y corporativa, otorga a los Colegios una amplísima capacidad de autorregulación que sólo guarda parangón con las concedidas a los entes locales y a las Universidades. Tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo han ratificado la autonomía colegial incluso en detrimento de una rigurosa aplicación del principio de reserva legal, lo que se ha expresado en dos grandes reglas:

1. La vinculación negativa de los Estatutos colegiales a la ley, de suerte que respetando el marco establecido por las leyes, las normas estatutarias tienen una amplia capacidad de configuración legal mucho más allá del límite del reglamento ejecutivo (12).

2. La atenuación del principio de reserva legal en la tipificación de las infracciones y sanciones, que pierde "parte de la fundamentación material" dejando al reglamento una casi ilimitada capacidad de determinación de infracciones y sanciones (13).

(12) *Vid.*, entre otras, Ss del TS de 28 de febrero de 1985, R.A. 1503; 16 de marzo de 1989, R.A. 2089, 13 de junio de 1989, R.A. 4664; Dictámenes del Consejo de Estado nº 41786, de 28 de septiembre de 1978, núm.º 1373/92, de 12 de noviembre de 1992. Cfr. también JOSÉ MARIA BAÑO LEON, *Los límites constitucionales del Reglamento independiente*, Madrid 1991, Págs. 154-157.

(13) *Vid.*, STC 219/1989, de 21 de diciembre. Más matizadamente la STC 93/1992, de 11 de junio dice: "La conducta por la que se ha sancionado a la farmacéutica actora en el presente litigio no consiste en una infracción de su deontología profesional, del conjunto de deberes inherentes a su arte profesional: no se trata del incumplimiento de un turno de guardia, es decir, de haber mantenido cerrada su oficina de farmacia en un momento en que hubiera debido mantenerla abierta para asegurar la prestación del servicio farmacéutico, sino de un turno de vacaciones, impuestas obligatoriamente para garantizar un equilibrio entre los beneficios económicos de los distintos titulares de las farmacias. *Al tratarse de una normativa diferente y sobreañadida a los deberes deontológicos del profesional farmacéutico, la situación es completamente distinta a la enjuiciada en la STC 219/1989.* Por lo que la adecuada publicación de las disposiciones adoptadas por el Colegio, en término que garantizasen su conocimiento, su autenticidad y su constancia,

Una vez promulgada la Constitución y establecidas en el art. 15.2 L.P.A. las competencias de los Consejos Generales, reducida a la defensa y representación de los intereses generales de la profesión, hay que aclarar cuál sea el ámbito de acción del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Parece claro que la legislación del Estado es competente para fijar el alcance de la remisión de la ley general a los Estatutos pudiendo optar por fórmulas similares a las actuales (prácticamente, una remisión en blanco) o establecer algunos de los principios rectores de los Estatutos colegiales. Se trata de un aspecto básico porque es el que delimita el grado de autonomía de los Colegios Profesionales. Se observará que, si bien la Constitución reconoce la existencia de Colegios y su estructura democrática, no asegura un ámbito predeterminado de su autonomía, más allá de la garantía institucional. Sin embargo, plantea muchas más dudas la capacidad del Estado para remitirse a las normas de los Consejos Generales, en cuanto implicaría condicionar la legislación de las Comunidades Autónomas a normas que, aunque aprobadas por el Estado, emanan sin duda de la autonomía de una Corporación. Si las normas que dicta el Estado ex art. 149.1.1ª tienen que ser de carácter "principal" para asegurar el mínimo uniforme, es dudoso que las normas emanadas de dichas Corporaciones tengan ese carácter.

Una vez que la ley ha optado por reconocer autonomía a los Colegios (que son los titulares de la garantía institucional del art. 36 de la Constitución) no puede considerarse básico el que el Estado limite esa autonomía mediante atribuciones a los Consejos Generales. Ello tenía sentido en un régimen centralista, donde los Colegios se vertebraban en función de la jerarquía de los Consejos Generales, pero no tiene,

y que además permitiese la impugnación en un proceso declarativo acerca de su validez como señala con insistencia el Colegio demandado, deviene un requisito imprescindible para hacer posible que su incumplimiento resulte sometido a sanciones conformes con el art. 25.1 CE". La STS de 4 de diciembre de 1995, R.A. 9679, también sobre turnos de vacaciones, modifica la jurisprudencia anterior recogiendo la del Tribunal Constitucional. Cfr., no obstante, el voto particular del Magistrado D. Mariano Baena del Alcázar, al que se adhieren D. Jaime Ruanet y D. José María Ruiz-Jarabo. Sobre las exigencias del art. 25.1 CE en relación con las sanciones profesionales por infracción de las normas deontológicas, Cfr. también, F. SAINZ MORENO, *Profesiones tituladas y Colegios Profesionales*, ob. cit., p. 648. R. GARCIA MACHO, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", en *Administración instrumental* (libro homenaje a Francisco Clavero Arévalo, I, Madrid 1994, pp. 476 y ss. L. MARTIN RETORTILLO *El papel de los Colegios en la Ordenación de las profesiones y en el control y vigilancia del ejercicio profesional*, en la obra citada nota 3, pp. 335 y ss.

según creo, lógica en el Estado de las Autonomías. Es a cada legislador autonómico al que incumbe establecer las relaciones entre la ley y los Estatutos colegiales.

Por otra parte, la regulación de la actividad profesional en el orden de los principios, único asequible al Estado, podrá hacerse también por la legislación estatal general (por ejemplo, régimen del visado colegial de los proyectos de Arquitectos e Ingenieros, por razones de seguridad), o bien por las normas específicas de la materia en la que se desarrolla la actividad profesional (así, legislación procesal para los Abogados, legislación sanitaria, para los Médicos y ATS). En este último caso, concurre junto a los títulos generales en materia de Colegios (art. 149.1.1.^a y 149.1.18.^a) el título específico que abarque a un ámbito material (Justicia, sanidad, vivienda, agricultura, etc.).

V. EL REGIMEN DE LAS COMPETENCIAS Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS GENERALES: EL PROBLEMA DE ARTICULACION DE LAS ORGANIZACIONES COLEGIALES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

1. *Planteamiento general*

La indiscutida atribución de competencias a las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales, plantea como el más agudo de los problemas, el de la ubicación de los Consejos generales y la vertebración de los Colegios y, en su caso, Consejos autonómicos con aquéllos.

Los Consejos generales en la ley de 1974 representan la cúspide de un sistema corporativo basado en la jerarquía y que, aunque con diferentes sistemas de adscripción, agrupa a los Colegios en Corporaciones de ámbito nacional. El sistema que así consagra la ley de un acusado centralismo procede con una sola excepción del régimen político inaugurado tras la Guerra Civil, pues la tradición de los Colegios Profesionales desconocía esta organización, detrás de la cual hay motivos políticos evidentes de control ideológico y una clara traslación de la doctrina política corporativa.

Con cierta sorpresa, sin embargo, esta organización piramidal parece gozar del favor general y no son pocos los autores que se esfuerzan con argumentos en muchos casos atendibles en dotar de contenido a unas organizaciones que difícilmente casan con una distri-

bución de las competencias sobre Colegios en manos de las Comunidades Autónomas.

Las dos últimas reformas de Ley de Colegios Profesionales, han reducido las competencias de los Consejos generales aunque han reforzado su subsistencia.

La primera reforma llevada a cabo por la ley del proceso autonómico estableció la necesidad de una ley para la creación de los Consejos Generales, al tiempo que reducía sus competencias a la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. De hecho la Ley del Proceso Autonómico permite incluso su desaparición, puesto que no establece su obligatoriedad. Por eso, la disposición transitoria de la Ley dice que "subsistirán hasta tanto se dicte la normativa prevista en el art. 15.3 de la presente ley".

La segunda reforma, la de la Ley 7/1997, ha ampliado sus competencias, aunque manteniendo una calculada ambigüedad. Señala el art. 3.3, antes referido, que "los Estatutos generales, o, en su caso, los autonómicos" podrán establecer la obligación de comunicación previa de los profesionales para ejercer en los territorios distintos al de colegiación habitual. Así, se ha sancionado una práctica preexistente en algunas profesiones como los de abogados, en la que al Consejo General habían auspiciado acuerdos de habilitación mutua.

A la vista de esta regulación, es posible establecer con alguna seguridad una interpretación, *lege data*, de las competencias como resulta de la normativa básica postconstitucional.

2. La organización colegial básica: funciones de los Consejos Generales

La regulación de los Consejos Generales en la legislación estatal vigente se articula no mediante unos criterios sistemáticos, sino sobre retazos o fragmentos que hay que intentar sistematizar.

En primer lugar, hay que atender a las normas previstas en las leyes pos constitucionales y luego establecer si es posible la existencia de principios básicos de la legislación preconstitucional.

A) El primer principio es el de autonomía de los Colegios y Consejos Autonómicos respecto del Consejo General. Aunque formulado en negativo, el art. 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico impide con carácter general que los actos de los Colegios sean recurribles ante el Consejo General.

La salvedad del art. 15.3, "salvo que sus Estatutos dispusieran lo contrario" se refiere a los Estatutos de las Corporaciones de ámbito inferior (los Colegios y Consejos de Colegios de ámbito autonómico) como resulta de la interpretación sistemática de este precepto en relación con el número 2 del mismo artículo. En consecuencia, sólo si los propios Estatutos autonómicos establecen la posibilidad de recurrir al Consejo General, en función de su autonomía, podrán ser recurridos las resoluciones ante el Consejo. En otro caso (y entendemos también que cuando lo prohíba la ley autonómica), la vía corporativa acaba o en el mismo Colegio o en el Consejo de Colegios de la Comunidad correspondiente.

B) El segundo principio, consiste en la limitación de funciones de los Consejos Generales restringidos a la representación de los intereses generales de la profesión sin ejercicio de funciones de tutela.

A tenor de lo expuesto, los Consejos Generales quedan reducidos a ser órganos simplemente representativos de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. Corresponde, pues, a las Comunidades Autónomas determinar las funciones que incumben a los Colegios y, en su caso, a los Consejos de Colegios, que obviamente podrán asumir las que eran propias de los Consejos Generales en la legislación de 1974.

Si se examina el art. 9.1 de la ley de 1974, a los Consejos Generales les correspondería tan sólo las funciones representativas (apartado a); la elaboración de sus propios Estatutos, pero no los de los Colegios (apartado b); la aprobación de sus propios presupuestos (apartado h); el informe sobre proyectos de ley y disposiciones reglamentarias (apartados i y j); la representación internacional (apartado k); la función de previsión, en concurrencia con las Corporaciones de ámbito autonómico (apartado l). El resto es disponible por las Comunidades Autónomas, pues se trata de materias de supervisión y control de los Colegios Profesionales, o bien implican competencias que son concurrentes (la organización de instituciones de previsión y asistencia; la fijación de honorarios orientativos), ya que nada impide que los propios Colegios o los Consejos autonómicos pueden desarrollar medidas de previsión o establecer honorarios no vinculantes.

Este es el *statu quo* actual: los Consejos sólo tienen funciones, en resumen, de carácter representativo, de autoorganización y de fomento; la legislación autonómica puede atribuir a los Colegios o a los Consejos de ámbito autonómico el resto de las atribuciones que la ley de 1974 confería los Consejos Generales y otras distintas.

VI. EL REGIMEN TRANSITORIO DE LOS CONSEJOS GENERALES Y LA POSIBILIDAD DE QUE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CONSTITUYAN CONSEJOS SIN NECESIDAD DE PREVIA REGULACION LEGAL

La disposición transitoria de la Ley del Proceso Autonómico salva la organización y atribuciones de los Consejos Generales mientras no se dicte la ley específica que cree los nuevos Consejos.

No cabe duda de que esta norma tiene un efecto exclusivamente limitado al Derecho estatal y que en nada afecta a las competencias autonómicas, puesto que el ejercicio de las que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades no puede quedar al arbitrio del Estado, según es jurisprudencia constitucional bien establecida (14).

En tanto la Comunidad Autónoma no disponga de su competencia o bien el Estado no regule los nuevos Consejos Generales, los antiguos disponen de atribuciones en un régimen transitorio.

Menos segura es la respuesta sobre la cuestión del momento a partir del cual la Comunidad ejerce su competencia. Podría pensarse que mientras no exista una ley autonómica se mantiene el *statu quo* anterior. Apelando a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE podría establecerse que sigue vigente el Derecho estatal, y que para sustituir en el ámbito autonómico la Ley de Colegios Profesionales y la regulación de los Consejos es preciso una ley formal, dado además los términos del art. 36 CE.

Sin embargo, esta interpretación es a mi juicio restrictiva de las competencias autonómicas y contradictoria con el carácter supletorio del Derecho estatal. La razón se explica fácilmente si se distingue entre las competencias normativas y las ejecutivas atribuidas a las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma ostenta compe-

(14) Cfr. STC 25/83, de 7 de abril: "De un modo similar a lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha dicho ya, aunque obviamente en otro contexto, como es el relativo a las competencias de desarrollo normativo, al señalar que éstas se ejercitan sin necesidad de esperar la promulgación de leyes de bases conformándose a las bases que en el ordenamiento jurídico del Estado existen, hay que señalar ahora que la atribución *ipso iure* de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos".

tencias desde el momento de aprobación de su Estatuto, y puede hacerlas valer tanto mediante competencias normativas, *strictu sensu*, como ejecutivas.

La Comunidad Autónoma puede optar por dictar una ley (caso de Cataluña, Canarias o Andalucía) pero también puede optar por ejercer competencias ejecutivas, entre las que está aprobar Estatutos de Consejos Generales con ámbito autonómico (caso de la Comunidad Valenciana). Lo que hará en este último caso la Comunidad es aplicar la legislación estatal al no haber hecho uso de su potestad normativa, pero sin que ello constituya una rémora para el ejercicio de las competencias ejecutivas, como ocurre en cualquier otro sector del ordenamiento jurídico.

De la misma manera que el Gobierno del Estado puede modificar los Estatutos de un Consejo General, con arreglo a la Ley de Colegios Profesionales de 1974, también puede hacerlo el Gobierno de la Comunidad Autónoma en uso de sus legítimas competencias. Recuérdese que el art. 15.3 limita la exigencia de la ley a la creación de Consejos Generales o Superiores de ámbito nacional. Pero expresamente en el art. 15.2 se limita a decir que "las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad, ajustarán su organización y competencias a los principios y reglas básicos establecidos en la legislación del Estado". Y los principios de la legislación preconstitucional determinan que los Estatutos de las Corporaciones que agrupen a Colegios, los apruebe el Gobierno. Ningún inconveniente hay en que una Comunidad Autónoma que no quiera disponer de la potestad legislativa, apruebe los Estatutos de Corporaciones que agrupen a los Colegios Profesionales aplicando la legislación estatal. Al aprobar los Estatutos por decisión del Gobierno autonómico no se vulnera la reserva de ley, pues la Ley de Colegios Profesionales atribuye tal competencia precisamente al Gobierno.

Debe recordarse, por lo demás, que desde sus mismos orígenes, todos los Consejos Generales anteriores y posteriores a la Ley de 1974 se constituyen a partir de un acto ejecutivo del Gobierno (15), de manera que la aprobación de un Consejo General por acuerdo del

(15) Vid. M. BAENA DEL ALCAZAR, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo español*, Madrid 1968, p. 71, *apud* notas 8 y 9. De particular interés al respecto es el Derecho comparado porque demuestra que las técnicas organizativas al servicio de los Colegios Profesionales pueden ser muy diferentes, e incluso dentro de un mismo país cambiar de profesión a profesión. Vid. J. L. CARRO FERNANDEZ VALMAYOR

Gobierno Autonómico difícilmente puede contradecir la legislación estatal, siempre que naturalmente su ámbito de acción no sobrepase el territorio de la Comunidad (16).

VII. LA VERTEBRACION DE LA ORGANIZACION COLEGIAL. EN PARTICULAR, LA FINANCIACION DE LOS CONSEJOS GENERALES

El desánimo del legislador estatal para ordenar sistemáticamente las bases de los Colegios Profesionales es fuente de numerosos problemas, empezando por el modo de articular los Consejos Generales, concebidos en el seno de un Estado fuertemente centralizado, con las organizaciones colegiales peculiares de algunas Comunidades Autónomas, pues no todas se han dotado de una regulación propia.

El "sistema", si es que tal término puede aplicarse a la amalgama normativa existente, se caracteriza por dos notas: la falta de seguridad sobre la relación entre los Consejos Generales y los Colegios Profesionales dependientes de Comunidades Autónomas, y la asimetría de la organización, que produce efectos perversos. Nos encontramos, en primer término, con unos Consejos Generales de adscripción obligatoria conforme a una ley preconstitucional y que sólo tienen funciones representativas según la normativa posterior a la Constitución. Los mecanismos de integración de los Colegios en los Consejos y de financiación responden a la legislación preconstitucional, basada en unos supuestos de hecho radicalmente distintos a los actuales. El resultado es la incertidumbre sobre la forma de adscripción de los Colegios, el papel de los Consejos autonómicos, y la financiación de los Consejos Generales.

Ni siquiera la nueva legislación estatal se ha molestado en dejar clara la composición de los Consejos Generales, aunque es opinión general que la existencia de unas funciones representativas nacionales e internacionales mantiene la pertenencia obligada de los Colegios a los Consejos. Pero, claro, al no tenerse en cuenta la nueva situación autonómica, existen contradicciones casi insalvables generadoras de

"La problemática de los Colegios Profesionales en el Derecho comparado (FRANCIA, ITALIA, ALEMANIA)", en *Los Colegios Profesionales*, (ob. cit. nota 3, pp. 20 y ss.); muy ilustrativas del Estado Federal alemán las pp. 57-61.

(16) Véase como ejemplo los acuerdos del Gobierno Valenciano de 2 de junio de 1986, creando el Consejo de Colegios de Médicos Valencianos, el Consejo de Arquitectos Técnicos y el Consejo Valenciano de ATS. D.O.G.V., n.º 400, de 4-7-86.

conflicto. La representación de los Colegios se establece sobre la base de los Estatutos Generales que no pudieron tener en cuenta la realidad autonómica. Aunque cada Estatuto establece diferentes formas de integración, lo usual es que cada Colegio participe en la Asamblea General del Consejo mediante su Decano, ostentando cada uno de ellos un voto. Se ha observado certeramente (17) que esta igualdad de votos no hace justicia a las diferencias de colegiales que representan los Colegios de las grandes ciudades respecto de las pequeñas. Sin embargo, se ha subrayado mucho menos que el actual sistema desvirtúa completamente los mecanismos propios de un Estado autonómico: se pueden formar mayorías prescindiendo de los Colegios integrados en Consejos Autonómicos, de manera que a través de acuerdos se impongan obligaciones económicas o de otro tipo en contradicción con las que derivan de la legislación propia de la Comunidad respectiva.

La cuestión es bastante compleja, porque la ley estatal no tiene mecanismos que eviten el conflicto, no da pautas claras sobre las competencias que corresponden a los Consejos Generales ni las coordina con las de los Consejos Autonómicos.

El problema más agudo planteado es el de la financiación. La Ley de Colegios Profesionales autoriza a los Consejos Generales a "regular y fijar equitativamente las aportaciones de los Colegios". Hasta la aparición de las Comunidades Autónomas, el precepto permitía fijar las aportaciones económicas de los Colegios con el único límite de la equidad. Pero el hecho autonómico modifica sensiblemente el panorama, ya que a un tiempo quedan reducidas drásticamente las funciones de los Consejos Generales, lo que debiera acarrear una reducción de sus necesidades financieras, y los Colegios de competencia autonómica o bien ven incrementadas sus funciones o bien se integran en el respectivo Consejo de Colegios de cada Comunidad.

La STS de 12 de julio de 1990 (Ar. 6593) advierte el problema y extrae las consecuencias jurídicas correctas: anula los Presupuestos de un Consejo General que no tenía en cuenta las aportaciones de los Colegios Catalanes a su Consejo Autonómico:

"El acuerdo impugnado que aprueba el presupuesto ordinario, aunque contiene una reducción de dos millones de pesetas por la supresión de la consignación presupuestaria correspondiente a las comisiones disciplinarias y de recursos —por acor-

(17) L. MARTIN REBOLLO, *op. cit.*, (nota 3), p. 183.

darse que los gastos derivados de la tramitación de los expedientes sean abonados por los Colegios en que se originan— *no tiene en cuenta el hecho diferenciador de la transferencia de las competencias producidas con la consiguiente disminución de funciones del Consejo General, ni el hecho de la doble aportación a que vienen obligados los Colegios de Cataluña por las funciones e intereses asumidos por el Consejo de Colegios de Cataluña*. Esta realidad hace que los Colegios recurrentes se sitúen en una situación de desigualdad respecto de los demás Colegios de España, como consecuencia del hecho autonómico que es incompatible con el principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución. La sentencia que anula este acuerdo está por ello ajustada a derecho al estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto.”

Pero la sentencia no puede evitar los problemas derivados de la laguna legal, más allá de la resolución concreta del caso, pues lo que hay que dilucidar es de qué modo debe establecerse la aportación de los Colegios teniendo en cuenta los dos factores antes aludidos (reducción al mínimo de funciones de los Consejos, y aumento de las necesidades de financiación de los Colegios).

El Consejo de Estado se enfrentó al dilema en su Dictamen de 22 de noviembre de 1990 (18), en términos discutibles que tienen, sin embargo, el mérito de exponer claramente las tesis encontradas.

“También suscita dudas la redacción actual del art. 95 del Proyecto, en el que se regula el régimen económico del Consejo General. Esta cuestión es importante sin que admita ser propuesta hasta la promulgación de una regulación posconstitucional en materia de Colegios Profesionales. Es indiscutible el derecho del Consejo General a establecer un régimen propio de financiación. No obstante, dicho régimen no puede afectar a la autonomía de los Colegios Provinciales. La solución propuesta por el Ministerio de Administraciones Públicas en el sentido de que el régimen de financiación se base en aportaciones homogéneas, que provengan de todos los Colegios establecidos en el territorio nacional en proporción al número de colegiados de que disponga cada Colegio, parece acertada. No obstante, la suspensión de la participación de los Colegios morosos —también sugerida— cuestiona la naturaleza y las competencias mismas

(18) Dict. núm. 55.281, de 22 de noviembre de 1990, doctrina legal 1990, marginal nº 50.

de un Consejo General, que —por definición— debe englobar a todos los Colegios. Procede, en consecuencia, caso de que se considere necesario insistir en aprobar un nuevo régimen económico por el Consejo General, modificar el texto del art. 95 y sustituirlo por uno nuevo que suponga una financiación adecuada de una entidad cuyas funciones ostentan una indudable dimensión pública, respetando dicha financiación al margen de la autonomía de que gozan los Colegios.”

La homogeneidad de las aportaciones de los Colegios en función del número de colegiados es un principio equitativo que hace referencia al *modo* de participar en la financiación, pero no al *quantum*, de la misma. Y este último es el problema central en el Estado de las Autonomías como nos consta.

Sin embargo, hemos notado que el Consejo resume muy bien las dos tesis contrapuestas. Retomemos el inciso:

“Es indiscutible el derecho del Consejo General a establecer un régimen propio de financiación. No obstante, dicho régimen no puede afectar a la autonomía de los Colegios Profesionales.”

Las dos proposiciones son verdaderas, pero son difícilmente conciliables invocando la homogeneidad de las cuotas: para desatar el nudo se requiere demostrar que el Estado no invade las competencias autonómicas, cuando mediante la aprobación de los Estatutos de los Consejos impone obligaciones a los Colegios Profesionales no previstas en la legislación autonómica que es la única competente.

Hay otra proposición en el párrafo transcrito del Consejo de Estado que invita a la reflexión. Frente a la posibilidad de suspensión de los Colegios morosos, el alto Cuerpo Consultivo contesta que la naturaleza de los Consejos Generales exige por definición que incorpore a todos los Colegios.

Pero el Dictamen nos ahorra el fundamento de esa obligación de los Colegios de incorporarse a los Consejos, acudiendo al cómodo expediente de la naturaleza de la institución. Cabe preguntarse si existe tal fundamento legal y en caso afirmativo qué alcance tiene.

Una rápida ojeada a la legislación nos descubre que en ningún lugar se define la composición de los Consejos. Es un sobreentendido en la ley de 1974, puesto que la Disposición Transitoria primera respeta las normas estatutarias anteriores en cuanto no se opongán a lo que en ella se dispone. De hecho, el modo de integración de los Cole-

gios varía de Consejo a Consejo llegándose en algunos casos a situaciones esperpénticas (19) que aparecen siempre en los Estatutos Generales.

Después de la Constitución, la pregunta sobre la obligatoriedad de la pertenencia a los Consejos Generales no puede resolverse con el simple recurso a la naturaleza de la institución, porque la Constitución sólo reconoce una garantía muy limitada a los Colegios Profesionales y no a los Consejos; e incluso respecto de los Colegios el Tribunal Constitucional ha dicho, como nos consta, que el carácter de Corporación de Derecho Público es perfectamente compatible con la voluntariedad cuando así lo decidan las leyes aplicables.

Vayamos ahora por derecho a la cuestión. La única manera de proclamar con el Consejo de Estado que cada Consejo General deba agrupar obligatoriamente a todos los Colegios de la respectiva profesión es demostrando que es básico en nuestra legislación. ¿Pero cómo llegar a ese resultado si el Tribunal Constitucional mismo (STC 330/1994) ha reconocido que los Colegios Profesionales, aun siendo Corporaciones de Derecho Público admiten tanto la obligatoriedad como la voluntariedad de integración? La Ley del Proceso autonómico se limita a decir que la ley del Estado podrá constituir Consejos Generales y a dicha norma remite su composición. Sabemos, por lo demás, que la Disposición Transitoria de dicha ley respeta la composición y funciones de los Consejos Generales preexistentes mientras no se disponga lo oportuno por la legislación autonómica.

Y la ley autonómica al regular los Colegios Profesionales, como ha hecho, por ejemplo, Madrid, no declara en absoluto la obligatoriedad de la adscripción al Consejo General. Por lo demás, difícilmente cabe exigir a los Colegios Profesionales la obligatoriedad cuando el Estado se ha cuidado muy mucho de no reflejarla en la nueva legislación, y reconoce paladinamente la competencia de las Comunidades sobre los Colegios Profesionales de su respectivo ámbito territorial.

La conclusión es, a mi juicio, clara, aunque pueda pugnar con la tradición de la organización colegial durante medio siglo: los Consejos Generales no pueden imponer a los Colegios la adscripción obligatoria, aunque tampoco condicionar su admisión.

(19) Véase, por ejemplo, la organización del Consejo General de Veterinarios todavía regulada por la Orden de 25 de febrero de 1970, modificado por la de 13 de febrero de 1984 y 16 de enero de 1985. La STS de 5 de mayo de 1997, RA 4387 observa la ilegalidad de las modificaciones realizadas después de la Ley de 1974, mediante simple Orden ministerial.

Los Colegios tienen derecho a participar en el Consejo General y si lo hacen se someten a sus normas, que son fruto de la voluntad estatutaria aunque reciban el respaldo formal del Estado. Pero, en ausencia de una obligación impuesta por el único que puede hacerlo, el legislador autonómico, los Colegios pueden renunciar a participar y los Consejos pueden establecer la expulsión de aquellos que no cumplan sus obligaciones, muy señaladamente las económicas.

No se oculta que es sencillo formular objeciones a esta conclusión de *lege ferenda*. Puede parecer contradictorio otorgar a una Corporación la representación normal de la profesión y permitir a los Colegios no participar en ella. Pero la objeción es más aparente que real. Ningún principio jurídico conduce a la obligatoriedad. Por el contrario, el Tribunal Constitucional tiene bien establecido que el legislador está obligado a justificar la adscripción obligatoria a las Corporaciones públicas y que tiene que ser proporcionada a las funciones públicas que se les atribuya (20).

Luego, *lege silente*, la regla debe ser la voluntariedad, que es la única forma, creo, de conciliar la competencia de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales y la organización de los Consejos Generales (21).

Desde una perspectiva sociológica, la voluntariedad permitiría una mayor autonomía de los Consejos Generales, sin merma alguna de su representatividad, ya que la adscripción forzosa no supone una mayor capacidad de representación si los representados cuestionan la legitimidad del representante. Por otra parte, la tendencia natural a la integración de los intereses en el ámbito europeo coadyuvará sin duda a estimular la participación, sin ser vista como una imposición carente de fundamento legal. Por último, es perfecta-

(20) Esta es la doctrina de las Sentencias 179/1994 y 107/1996 sobre Cámaras de Comercio. Precisamente, en la primera Sentencia hay una referencia explícita, sin mayores detalles, a la reforzada garantía de los Colegios Profesionales, aunque sin explicar su alcance. Sobre ello, cfr. A. FANLO (*ob. cit.* nota 3) p. 84. Desde la perspectiva del derecho de asociación G. Fernández Farreres niega que la adscripción obligatoria a una Corporación pública incida en ese derecho; cfr. de este autor *Asociación y Constitución*, Madrid 1987, pp. 183 y ss. También "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de Asociación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 5 (1994).

(21) Algunos Tribunales han intuido esta idea. *Vid.* la Sentencia de la Sección 9.^a del TSJ de Madrid, de 28 de enero de 1995, que proclama que sólo por acuerdo puede fijarse las aportaciones al Consejo General de Colegios Provinciales dependientes de un Consejo Autonómico.

mente compatible el carácter voluntario de la adscripción, con la idea de Corporación de Derecho Público, no sólo porque existan muchas de estas Corporaciones de extracción voluntaria, sino porque la justificación de la personalidad jurídica pública está precisamente en la decisión del legislador por la representación institucional de los intereses profesionales, frente a otras fórmulas perfectamente constitucionales como la libre asociación o federación de los Colegios Profesionales.

Al fin y al cabo esto ocurre también en la legislación de las Comunidades Autónomas, donde encontramos tanto la regulación de un modelo de Consejo Autonómico de adscripción obligatoria (caso de Cataluña o Andalucía) como el de una estructura voluntaria perfectamente compatible con el carácter de Corporación de Derecho Público (por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Madrid, así como en otras Corporaciones públicas).

VIII. REFLEXIONES SOBRE LA OPORTUNIDAD DE AMPLIAR LAS COMPETENCIAS DE LOS CONSEJOS GENERALES EN UNA HIPOTETICA REFORMA DE LA LEGISLACION ESTATAL

Estas últimas consideraciones nos llevan de la mano a analizar si el Estado tiene competencia para regular de manera más uniforme el régimen de los Colegios Profesionales, y muy especialmente si podría atribuir a los Estatutos y a los Consejos Generales mayores competencias.

No pueden pasarse por alto autorizadas opiniones que han propuesto, *lege ferenda*, la atribución de más competencias a los Consejos Generales, respecto de las muy limitadas que tienen actualmente.

Nos consta que en la legislación vigente, el Estado ha reducido considerablemente las competencias de los Consejos Generales y que no cabe deducir de la legislación estatal básica (art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico) que los Consejos tengan carácter obligatorio para los Colegios, dada la competencia sobre estos últimos de la Comunidad Autónoma.

No obstante, el Estado siempre podría bien a título general para todos los Colegios o a título individual para alguno en concreto, tratar de dotar de mayores funciones a los Consejos Generales. Se ha abogado en esta línea por reforzar Estatutos generales de la profesión e

incluso por atribuir determinadas competencias ejecutivas a los Consejos Generales (22).

De nuevo, es preciso partir de la distinción entre el Estatuto General de una profesión y los Consejos Generales como Corporaciones de carácter general.

En lo que se refiere al primer aspecto, el Estado puede establecer aquellas reglas uniformes de carácter principal que aseguren un estándar mínimo en el ejercicio de una profesión, supuesto que tal regulación se considere conveniente. Ahora bien, en este caso, se trataría de una norma estatal y no cabría a mi juicio una remisión incondicionada a los Consejos Generales, puesto que la autonomía que la Constitución predica es de los Colegios y difícilmente se encontraría justificación a una "delegación" en Corporaciones de segundo grado: si el Estado no considera necesario regular por sí mismo un régimen uniforme y lo remite a unas Corporaciones Públicas representativas no se ve la razón de que sea a unas Corporaciones de ámbito estatal y no a las directamente representativas de los intereses profesionales.

Por otra parte, si hay acuerdo en que las normas profesionales propias de los Colegios son las deontológicas y se sabe de la dificultad de codificarlas, desaparece la razón de ser de una normativa uniforme, ya que debe ser el Colegio donde se integre el profesional el que debe valorar la honorabilidad de la conducta o su sujeción a las normas deontológicas.

No cabe invocar en contra el art. 149.1.1.^a de la Constitución, porque la interpretación de esta competencia, tal como la ha formulado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de marzo de 1993, sólo admite regulaciones de principio que no impidan el pleno ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

El peligro de que exista cierta diversidad en el ejercicio de la actividad profesional, según la Comunidad Autónoma donde se ejerce, sobre ser un tema más teórico que práctico dadas las pequeñas dife-

(22) Cfr. L. MARTIN REBOLLO, Régimen jurídico de los Colegios, *ob. cit.*, nota 3, p. 20, para quien el art. 149.1.1.^a en relación con el 149.1.18.^a "podría servir para justificar que en algunos supuestos se previera en la legislación estatal sobre Colegios Profesionales un recurso contra el Consejo General respecto de ciertos actos de las respectivas organizaciones colegiales". Como exponemos en el texto, la aceptación de una propuesta de esta naturaleza sería incompatible con el reparto de competencias, puesto que, en definitiva, no sólo atribuiría competencias ejecutivas a una Corporación dependiente del Estado en materia propia de las Comunidades Autónomas, sino que las Corporaciones dependientes de las Comunidades Autónomas quedarían sujetas a la jerarquía indirecta del Estado.

rencias existentes, es una consecuencia obligada del Estado de las autonomías, que no requiere de mayores argumentaciones.

Mucho menos puede admitirse que las competencias estatales justifiquen la atribución a los Consejos Generales de competencias ejecutivas para asegurar la uniformidad en la ejecución de las normas deontológicas. En contra de esta proposición se levanta una jurisprudencia constitucional muy asentada que admite sólo con carácter excepcional la asunción de competencias ejecutivas por el Estado cuando sea el único medio de garantizar la uniformidad básica. No se alcanza a comprender de qué manera reforzaría las garantías de los profesionales, el hecho de que la aplicación de las sanciones pudiera estar en las manos últimas de una Corporación de carácter nacional y no autonómico o simplemente provincial. Tampoco qué competencia podría esgrimir el Estado puesto que el art. 149.1.1.^a no puede ser utilizado para atribuir a una Corporación distinta del Estado la competencia ejecutiva; si se tratara verdaderamente de una competencia básica ejecutiva tendría que asegurar la uniformidad la propia Administración del Estado. Por lo demás, el art. 149.1.18.^a se limita a establecer las bases uniformes del régimen de las Administraciones públicas pero va de suyo que la aplicación del Derecho corresponde precisamente a quien tiene atribuida la competencia, en este caso, las Comunidades Autónomas, puesto que todas ellas tienen atribuida la competencia de ejecución.

En resumen, las organizaciones colegiales, nos parece, no se reforzarán por el camino de una improbable reforma que rescite la antigua planta de los Consejos Generales, sino más bien acentuando el carácter federativo como órgano de representación de los intereses profesionales, dejando el protagonismo administrativo a los Colegios y Consejos de Colegios dependientes de las Comunidades Autónomas, que es lo que refleja la Ley del Proceso Autonómico y lo que demanda una equilibrada distribución de las competencias (23).

(23) Cfr. T. FONT LLOVET, "La estructura corporativa colegial y el asociacionismo profesional europeo", *Actualidad Administrativa*, n.º 9 (1991), pp. 141-142. J. M. SANCHEZ SANDINOS, *Los Colegios Profesionales en el Ordenamiento Constitucional*, Madrid 1996, p. 259.

