

# Un comentario sobre las medidas liberalizadoras en materia de colegios profesionales

José Manuel Sánchez Saudinós  
*Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid*

**SUMARIO:** 1. BREVE APUNTE SOBRE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL DERECHO POSITIVO ANTES DE LAS RECIENTES INICIATIVAS LEGISLATIVAS.—2. LAS SUCESIVAS INICIATIVAS DESDE LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN PARA REFORMAR LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES Y SU CULMINACIÓN CON LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 7/1997, DE 14 DE ABRIL.—3. EL SOMETIMIENTO DEL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES COLEGIADAS AL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA.—4. EL PRINCIPIO DE COLEGIACIÓN ÚNICA.—5. LA SUPRESIÓN DE HONORARIOS MÍNIMOS, DE LA OBLIGATORIEDAD DE PERCIBIR DETERMINADOS HONORARIOS A TRAVÉS DEL COLEGIO Y DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DEL VISADO COLEGIAL.—6. LA INCIDENCIA DE LAS MODIFICACIONES EN EL PRINCIPIO AUTONÓMICO.—7. CONCLUSIÓN SOBRE EL SENTIDO DE LA REFORMA OPERADA POR LEY 7/1997, DE 14 DE ABRIL, DE MEDIDAS LIBERALIZADORAS EN MATERIA DE SUELO Y DE COLEGIOS PROFESIONALES.

*A la memoria de Enrique Cueto*

## 1. BREVE APUNTE SOBRE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL DERECHO POSITIVO ANTES DE LAS RECIENTES INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Los colegios profesionales, entidades de carácter y finalidad social que en el caso de algunas profesiones hunden sus raíces en épocas incluso anteriores al tránsito a la modernidad, reciben por primera vez un tratamiento jurídico unitario por el legislador español en las postrimerías del régimen franquista con la promulgación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (en adelante, Ley 2/1974). La propia Ley

2/1974 es una norma un tanto exótica en lo que al Derecho comparado y al Derecho histórico español se refiere, que no han contemplado la existencia de normas equivalentes<sup>1</sup>, por lo que debe recordarse que no existe una ley *general* de colegios o corporaciones profesionales en los países de nuestro entorno<sup>2</sup>, ni tampoco fue esta materia objeto de regulación en España, con el rango de ley votada en Cortes, hasta la promulgación de la Ley 2/1974. Próximos a cumplirse los veinte años de la aprobación de la Constitución de 1978, el texto legal a la luz del cual hay que analizar el régimen jurídico de los colegios profesionales continúa siendo fundamentalmente la Ley 2/1974, modificada y en parte derogada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales (en adelante, Ley 74/1978) y objeto nuevamente de atención por el legislador en fecha reciente, lo cual motiva este trabajo, que pretende comentar las modificaciones operadas en la regulación de los colegios profesionales por la ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales<sup>3</sup>.

La razón de la promulgación de la Ley 2/1974 se encuentra, según su exposición de motivos, junto a la consideración política de que son los colegios cauce orgánico para la participación de los españoles en las funciones públicas de carácter representativo, en la existencia de una regulación dispersa y de distinto rango. Se pretendía así incluir en una sola disposición legal los principios jurídicos básicos y garantizar «la autonomía de los Colegios, su personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de los fines profesionales, así como las funciones de la Administración en orden a la regulación de las profesiones dentro del necesario respeto del ordenamiento jurídico general», como dispone su exposición de motivos. No obstante, no parece que fuera ésta la auténtica razón. SÁINZ MORENO recuerda como «a finales del año 1972 un grave incidente producido con motivo de las elecciones en el Colegio de Abogados de Madrid [se refiere

<sup>1</sup> García de Enterría, en una serie de artículos publicados en la prensa de la época —que fueron citados en las sesiones de las Cortes Españolas en que se discutió el proyecto de ley de colegios profesionales— ironizaba manifestando que el intento de encuadramiento y control político de los colegios profesionales «sólo aparentemente puede sorprender en un sistema de democracia orgánica, que proclama el carácter “natural” de todas las corporaciones representativas de intereses, por diferencia sobre las asociaciones ordenadas sobre ideas o programas políticos, anatematizadas como suplantadoras de las verdaderas aspiraciones de los ciudadanos. Ahora resulta que ese “iusnaturalismo” corporativo necesita también ser tasado y medido, encauzado y no sólo reconocido por el Derecho positivo. Paradójicamente, nada parecido encontramos en el Derecho comparado de las democracias inorgánicas» (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Proyecto de ley sobre colegios profesionales», en *Ya*, 5 de mayo de 1973, págs. 7-8).

<sup>2</sup> De los colegios profesionales en el Derecho de los países de nuestro entorno se han ocupado recientemente Carro Fernández-Valmayor y Del Saz (*vid.* José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «La problemática de los colegios profesionales en el Derecho comparado (Francia, Italia, Alemania)», en Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1996, págs. 19-66; y Silvia DEL SAZ, *Los Colegios Profesionales*, Madrid, Marcial Pons-Colegio de Abogados de Madrid, 1996, págs. 33-50).

<sup>3</sup> Un estudio del marco normativo regulador de los colegios profesionales puede encontrarse en José Manuel SÁNCHEZ SAUDINÓS, *Los colegios profesionales en el ordenamiento constitucional*, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, 1996, págs. 119-243.

al veto ministerial a José María Gil-Robles] dio origen a la preparación de un proyecto de ley del que surgiría la norma actualmente vigente»<sup>4</sup>.

En cuanto al contenido general de la Ley 2/1974, su artículo 1 cumplía en su origen una cierta función cardinal, puesto que condensaba en su seno la definición, el ámbito, los fines y la función institucional de los colegios profesionales en el régimen político anterior. Sin embargo, los apartados correspondientes al ámbito y a la función institucional fueron derogados, mientras que el correspondiente a los fines sufrió una leve modificación; por el contrario, el apartado primero, que proclama que los colegios profesionales son «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», se ha mantenido. Esta declaración ha sido muy discutida doctrinalmente, como lo fuera en el seno de las Cortes Españolas durante la tramitación de la Ley. Parece opinión asentada doctrinalmente que esta configuración se debe a que, aun cuando el propio carácter del régimen político hubiera podido propiciarlo, el legislador no ha optado decididamente por incluir a los colegios profesionales en el seno de la Administración pública, sino que se limita a conformarlos como *corporaciones de Derecho público*, manteniendo así la incertidumbre doctrinal acerca de cuál sea en nuestro Derecho la naturaleza jurídica de estas entidades<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Fernando SAINZ MORENO, «Artículo 36. Colegios profesionales», en Óscar ALZAGA (ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 1983, tomo III, pág. 568. Incluso en el propio seno de las Cortes Españolas se alzaron numerosas voces denunciando la falta de oportunidad del proyecto, reconocida hasta por los procuradores integrantes de la Ponencia designada para informar del mismo, que se refirieron al «lastre de origen que pesaba sobre él» (sr. Calvo-Sorelo Bustelo), provocado por «el veto que el Gobierno acordó a una candidatura que se había presentado» (sr. Solís Rufz) a las elecciones al Colegio de Abogados de Madrid; con lo que «se había creado una tensión, esta tensión había producido unas reacciones y se había motivado la conveniencia de utilizar una norma para lograr determinados fines; es decir, con una concreta intención» (sr. Cabanillas Gallas) [*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, X Legislatura, apéndice núm. 227, *Diario de las Sesiones de Comisiones* (Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno), 11 de diciembre de 1973, págs. 3, 25 y 36, respectivamente].

<sup>5</sup> Tomás-Ramón Fernández se ha referido a esta cuestión señalando que «la Ley comienza ratificando, en efecto, la tradicional calificación de los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público, calificación que no dice nada concreto... desde un punto de vista jurídico (...), que no indica siquiera si son o no Administraciones públicas (...) y que, sin aportar nada positivo, deja flotando en el ambiente un problema ya viejo, impidiendo además, o, por lo menos, dificultando gravemente la evolución que acababa de iniciarse» (Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *En torno a la Ley de Colegios Profesionales*, San Sebastián, Ilustre Colegio Provincial de Abogados de San Sebastián, 1974, págs. 21-22). Por el contrario, para Baena del Alcázar, que ya se había referido a la cuestión de la naturaleza jurídica de los colegios profesionales inclinándose por la opinión de que su personalidad es jurídica pública (*vid.* Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Los Colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Madrid, Montecorvo, 1968, págs. 37-63), esta calificación dogmática — que califica de «terminante» — arroja luz a la cuestión, puesto que «sale al paso de determinados planteamientos doctrinales [se refiere, entre otros, al propio Tomás-Ramón Fernández] por los que se había utilizado como argumento la ausencia o ambigüedad de los pronunciamientos legales» [Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 74, 1974, pág. 74]. No creemos que del tenor literal de la ley quepa obtener una conclusión tan *terminante* puesto que, como resalta Garrido Falla, precisamente los colegios profesionales estaban configurados, hasta la aprobación de la Ley 2/1974, como entes encuadrados en la organización estatal, «pero justamente ésta es la situación que viene a cambiar la Ley de 1974»

A finales del año 1978 se procedió por las Cortes Constituyentes a adecuar los aspectos más claramente *políticos* de la Ley 2/1974 a la Constitución que esas mismas Cortes habían aprobado. El origen de la Ley 74/1978 se encuentra en una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, que, sin embargo, no era una proposición de modificación de la entonces vigente legislación sobre colegios profesionales, sino de pura y simple derogación de la Ley 2/1974<sup>6</sup>. Destaca en la exposición de motivos de esta Ley, respecto a la redacción original dada en la proposición de ley de la Minoría Catalana, la desaparición de la mención al necesario carácter *total* de la derogación de la Ley 2/1974. Nótese además la continua y general referencia a la necesidad de elaborar una *adecuada regulación global* de los colegios profesionales, que contrasta con la tenaz y victoriosa resistencia que se ha mostrado durante los años transcurridos a tal deseo de aquel legislador.

## 2. LAS SUCESIVAS INICIATIVAS DESDE LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN PARA REFORMAR LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES Y SU CULMINACIÓN CON LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 7/1997, DE 14 DE ABRIL

Desde la reforma de la Ley 2/1974 operada por la Ley 74/1978, en varias ocasiones los poderes públicos se plantearon la necesidad de la refor-

(Fernando GARRIDO FALLA, «Los Colegios profesionales como Corporaciones de Derecho Público», en *Anales de Mecánica y Electricidad*, 1979, pág. 10), puesto que —a juicio de este autor— desde la promulgación de la Ley 2/1974, y con mayor fundamento después de su reforma de 1978, los colegios profesionales, aun cuando continúen configurados como corporaciones de Derecho público, hoy no forman parte del Estado. En este sentido, Del Saz apunta que «los Colegios se configuran por la Ley de Colegios Profesionales según la más genuina y pura tradición, es decir, como Corporaciones de Derecho Público de base privada» (SAZ, *Los Colegios Profesionales*, cit., pág. 140), advirtiendo a este respecto que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, lo verdaderamente determinante de la naturaleza de los Colegios es que tienen atribuido el ejercicio de funciones públicas. Una clara síntesis de las posiciones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de los colegios profesionales puede encontrarse en Antonio FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Madrid, Civitas, 1992, págs. 31-38. También de este mismo autor, en Antonio FANLO LORAS, «Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial», en Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1996, págs. 92-98.

<sup>6</sup> En efecto, su único artículo decía taxativamente: «Se deroga la Ley de 13 de febrero de 1974 sobre normas reguladoras de los Colegios Profesionales» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 12 de abril de 1978, núm. 41, pág. 1436). Sin embargo, este artículo único que agotaba la proposición de ley formulada por la Minoría Catalana resulta notablemente transformado tras su paso por la Comisión de Presidencia del Congreso de los Diputados, puesto que el dictamen de dicha Comisión relativo a la proposición de ley sobre normas reguladoras de los colegios profesionales se compone de dos artículos: el primero, se destina a enumerar los (escasos) apartados de la Ley 2/1974 que quedan derogados; el segundo, da nueva redacción a otra serie de preceptos de la misma Ley. Finaliza el dictamen incluyendo una exposición de motivos, en la que se subraya que «el actual proceso constitucional, así como la propia dinámica de la sociedad en lo relativo a la asociación y problemática de las capas profesionales, hace aconsejable la derogación parcial de la expresada Ley, removiéndose con ello el obstáculo que la misma supone para la necesaria autonomía organizativa de dichos Colegios Profesionales, sin perjuicio de proveer en su día a una adecuada regulación global» (*Boletín Oficial de las Cortes*, 2 de octubre de 1978, núm. 154, pág. 3345).

ma del régimen jurídico de los colegios profesionales. Durante la II Legislatura (1982-1986), el Gobierno elaboró sucesivamente dos borradores de proyectos de ley de colegios profesionales, fuertemente contestados desde los sectores afectados, por lo que ninguno de ellos llegó a ser presentado ante las Cortes Generales, aunque sí se realizaron al respecto preguntas parlamentarias con respuesta escrita al Gobierno<sup>7</sup>. En la IV Legislatura, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya presentó en 1991 una proposición no de ley por la que instaba al Gobierno a que, en el plazo de cuatro meses, remitiera al Congreso de los Diputados un proyecto de ley que regulase las peculiaridades del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas<sup>8</sup>, proposición no de ley que fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados<sup>9</sup>. Asimismo, también el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya presentó en 1992 una proposición de ley de reforma de la Ley 2/1974<sup>10</sup>, en relación a la supresión de la colegiación obligatoria de los profesionales que presten sus servicios con dedicación exclusiva al servicio de las Administraciones Públicas, proposición que fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados<sup>11</sup>. Finalmente, con fecha 20 de noviembre de 1992, el Gobierno remitió a las Cortes Generales un Proyecto de Ley por la que se pretendía modificar la Ley 2/1974 para adecuar el ejercicio de las profesiones colegiadas a la legislación en materia de competencia, Proyecto de Ley basado en un *Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones*<sup>12</sup>, emitido en junio de 1992 por el Tribunal

<sup>7</sup> Se trata de las preguntas realizadas por los diputados sres. Montesinos García y Elorriaga Fernández (ambos del Grupo Parlamentario Popular) acerca de la existencia y contenido de estos proyectos de Ley. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 28 de junio de 1983, serie F, núm. 27; 5 de agosto de 1983, serie F, núm. 31; 8 de octubre de 1983, serie D, núm. 4, y 10 de noviembre de 1983, serie D, núm. 11.

<sup>8</sup> Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 24 de mayo de 1991, serie D, núm. 187.

<sup>9</sup> Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 14 de noviembre de 1991, serie D, núm. 235.

<sup>10</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 18 de marzo de 1992, serie B, núm. 133-1.

<sup>11</sup> La proposición de ley fue rechazada en el trámite de toma en consideración en el Pleno del Congreso de los Diputados de 10 de noviembre de 1992. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 11 de noviembre de 1992, serie B, núm. 133-2.

<sup>12</sup> TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: *Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España*, Madrid, junio 1992. El *Informe* se compone de una introducción, tres apartados y un apéndice. En la introducción se explicita su objeto: analizar las restricciones a la competencia en las profesiones colegiadas y propone una reforma para adecuar la prestación de servicios profesionales al régimen económico al que ya están sometidas la mayoría de las actividades del país: el régimen de libre competencia propio de la economía de mercado. En el primer apartado se realiza una descripción y evaluación de las principales restricciones que afectan a la competencia en el mercado de servicios profesionales, para lo cual se distingue entre barreras de entrada, restricciones no relacionadas directamente con precios y restricciones relacionadas con precios. El segundo apartado se refiere a la necesidad de la reforma. Para ello hace hincapié en el desfase entre la legislación económica aplicable a las profesiones colegiadas y la que se aplica al resto de la economía, desfase que en algunos colegios ha sido superado por la expeditiva vía de no cumplir la normativa de 1974. El tercer apartado consiste en

de Defensa de la Competencia (en adelante, TDC) como consecuencia de un encargo del Gobierno motivado por el Plan de Convergencia y que —como podrá comprobarse— es inspirador de algunas de las reformas introducidas por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales (en adelante, Ley 7/1997). La reforma propuesta por el TDC fue tenida en cuenta por el Gobierno, que propuso en el Proyecto de Ley de 1992 una reforma de los colegios profesionales limitada a sujetar el régimen económico de las actividades profesionales a la legislación en materia de competencia<sup>13</sup>.

una limitada propuesta de reforma que, manteniendo buena parte de las restricciones apuntadas, propugna la supresión de «aquellas prácticas que perjudican al cliente —empresas o consumidores—, disminuyen la innovación o impiden que nuestros profesionales puedan competir eficazmente entre sí y con los extranjeros»; es decir, el *Informe* propone mantener el sistema de barreras de entrada actualmente vigentes, por tanto, mantener la exigencia de titulación, la obligatoriedad de colegiación y la unicidad colegial; por el contrario, respecto a las restricciones a la competencia no relacionadas directamente con precios, se propone la supresión de las restricciones a la actividad por razones territoriales y las limitaciones a la estructura del negocio, así como la mayoría de las restricciones a la publicidad, remitiendo esta cuestión a la legislación general sobre publicidad y competencia desleal, como en el resto de las actividades del mercado; en cuanto a las restricciones a la competencia relacionadas con precios, se propugna la más amplia libertad para la fijación de éstos, por considerarla capital para asegurar la competencia, negando absolutamente que el caso de los servicios profesionales constituya una excepción al resto de las actividades del mercado, por lo que la fijación de un precio mínimo no se considera el instrumento adecuado para garantizar la calidad de los servicios. Sobre este *Informe* puede consultarse José Manuel SÁNCHEZ SAUDINÓS, «Una reflexión acerca del impacto de la Unión Europea sobre el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas en España: el "Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones" del Tribunal de Defensa de la Competencia», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm 18, monográfico, 1994, págs. 355-367.

<sup>13</sup> El Proyecto de Ley de 1992 proponía trece modificaciones de la Ley 2/1974, que enumeraremos para que el lector pueda comparar con las que aporta la Ley 7/1997: 1) Daba nueva redacción al artículo 2.1 con un doble objetivo: de una parte, añadir a la cláusula de garantía estatal del ejercicio de las profesiones colegiadas una mención a que dicha garantía sería prestada también por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias; de otra, proclamar explícitamente el sometimiento del ejercicio privado de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia; 2) Suprimía de entre las materias enumeradas en el artículo 2.2, cuya regulación requerirá informe preceptivo de los consejos generales o de los colegios profesionales de ámbito nacional, la mención al «régimen de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles»; 3) Introducía un apartado cuarto en el artículo 2, al objeto de resaltar la vinculación de los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios profesionales a la prohibición de acuerdos y prácticas restrictivos establecida en la Ley de Defensa de la Competencia, aun cuando se preveía la posibilidad de que los colegios solicitaran la autorización singular de exención de dicha prohibición; 4) Modificaba el artículo 3.2 para establecer la colegiación única; 5) Introducía un apartado tercero en el artículo 3, correlato de la modificación anterior, por el que se establecía la posibilidad de que los estatutos profesionales exigieran la comunicación obligatoria al colegio correspondiente de las actuaciones realizadas en su demarcación por colegiados de otros colegios, «a efectos de quedar sujetos a las correspondientes competencias de ordenación y control»; 6) Introducía un apartado cuarto en este mismo artículo 3 para establecer la libre asociación de los profesionales para el ejercicio de su actividad, saliendo así al paso de ciertas limitaciones establecidas corporativamente; 7) Añadía un último inciso a la función colegial de impedir la competencia desleal recogida en el artículo 5 k), mediante el cual se canalizaba el ejercicio de esta función a través de las acciones legales pertinentes; 8) Modificaba la función colegial de reprimir el intrusismo profesional establecida en el artículo 5 l), canalizándola —como la anterior— mediante el ejercicio de las acciones legales oportunas; 9) Suprimía la función colegial de regular los honorarios mínimos de las profesiones, contenida en el artículo 5 ñ); 10) Modificaba el artículo 5 p) para suprimir la posibilidad de que los colegios puedan encargarse con carácter general del cobro de los honorarios profesionales devengados por los colegiados, manteniéndose que pudieran hacerlo, pero sólo a petición de los interesados; 11) Añadía la exigencia de autorización legal para el establecimiento del visado colegial de los trabajos

Sin embargo, la disolución anticipada de las Cortes Generales impidió la culminación del procedimiento parlamentario, por lo cual este Proyecto de Ley caducó en virtud de lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Celebradas elecciones legislativas el 6 de junio de 1993, la formación de un nuevo Gobierno socialista —aunque en minoría en ambas Cámaras—, permitió volver sobre la cuestión en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social que *acompañaba* al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, reproduciendo en buena medida los términos del Proyecto de Ley caducado. No obstante, la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos y la nueva disolución de las Cortes llevaron a un nuevo intento fallido<sup>14</sup>.

Con fecha 7 de junio de 1996, el nuevo Gobierno formado por el Partido Popular dictó el Real Decreto-Ley 5/1996, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales<sup>15</sup>, desmarcándose así de las posiciones mantenidas desde la oposición contra las iniciativas de este género de los Gobiernos anteriores<sup>16</sup>. En cualquier caso, las medidas adoptadas con el objetivo de liberalizar la oferta de servicios profesionales difícilmente justificaban, en nuestra opinión, la utilización como instrumento normativo del decreto-ley, al que el artículo 86 de la Constitución exige, como es sabido, la existencia de un presupuesto habilitante. El Gobierno sí que estimó, obviamente, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad a que se refiere el mencionado artículo de la Constitución, anunciando en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley que la justificación del empleo de esta técnica normativa se encuentra en «la ne-

---

profesionales, contemplado en el artículo 5 q), excluyéndose además expresamente que el visado colegial pudiera revestir una naturaleza económica o de control de las condiciones contractuales; 12) Modificaba el artículo 6.3, donde se fijan las materias que regularán los estatutos generales, para añadir respecto a la adquisición de la condición de colegiado la prohibición de que los estatutos condicionen la colegiación a la prestación de fianzas, garantías u otras cargas análogas, excepto que la Administración competente decidiera imponerlas; 13) Daba nueva redacción al artículo 6.3 j), de donde se suprimía como materia susceptible de ser regulada en los estatutos generales el régimen de cobro de honorarios, para añadir la regulación en dichos estatutos del régimen de la nota-encargo o presupuesto que los colegiados deberán presentar o exigir a los clientes.

<sup>14</sup> Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie A, núm. 137-1, 13 de octubre de 1995, págs. 43-44.

<sup>15</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 139, de 8 de junio de 1996; corrección de errores en el núm. 147, de 18 de junio de 1996.

<sup>16</sup> Las críticas del Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley presentado en 1992 fueron denodadas; su portavoz —el diputado sr. Fernández-Miranda y Lozana— comparó este Proyecto de Ley y al Gobierno que lo presentaba con el general Pinochet, puesto que —según manifestó— los colegios profesionales sólo existen en los países democráticos y desarrollados, en los que los gobernantes y los legisladores confían en la sociedad civil, «exigiéndoles la autorregulación, en que los propios profesionales titulados, asociados obligatoriamente en corporaciones de Derecho público, cuiden del respeto de los derechos constitucionales del resto de los ciudadanos (...) conscientes de la casi imposibilidad de hacerlo el propio Estado» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, IV Legislatura, núm. 257, 18 de marzo de 1993, pág. 13134). A juicio del Grupo Parlamentario Popular, el Proyecto de Ley era una reforma constitucional encubierta del artículo 36 CE, que el Gobierno trataba de ejecutar para que los colegios profesionales «pasen a estar secuestrados por su Tribunal de Defensa de la Competencia» (*ibidem*; la cursiva está en el *Diario de Sesiones*).

cesidad de implementar medidas en la dirección referida con carácter urgente, a fin de aprovechar los efectos sobre la capacidad de crecimiento de la economía española y eliminar los innumerables perjuicios generados por esta sobrerregulación de la economía». En relación con la posible utilización abusiva del decreto-ley, el Tribunal Constitucional<sup>17</sup> ha destacado que si bien corresponde al propio Gobierno apreciar la existencia o no de la necesidad urgente y extraordinaria con un amplio margen de discrecionalidad, ello no excluye la concurrencia del requisito, es decir, como señala Ignacio de OTTO, «que haya realmente *necesidad* y que sea *extraordinaria*, en el sentido de imprevisible, y *urgente*, en el de no encontrar remedio por los cauces ordinarios»<sup>18</sup>. Entre las razones que nos inclinan a considerar que no concurre el presupuesto habilitante para dictar un decreto-ley en este caso se encuentra la fijación por la disposición adicional única del Real Decreto-Ley de un plazo de un año para que los colegios profesionales adapten sus estatutos a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley, lo cual no parece conciliarse demasiado bien con la idea de *urgencia* con que las medidas pretenden presentarse. Asimismo abona esta tesis la propia posición mantenida por el Grupo Parlamentario que sostiene al Gobierno en todos los debates producidos sobre esta materia con anterioridad a su llegada al poder, debates en los que su portavoz habitual en esta cuestión, el diputado señor Fernández-Miranda y Lozana, negó sistemáticamente en nombre de su grupo la necesidad de adoptar medida alguna de liberalización. Un supuesto que guarda alguna similitud con el presente fue resuelto en la STC 60/1986, de 20 de mayo, en la que el Tribunal Constitucional debió pronunciarse acerca de la concurrencia del presupuesto habilitante en la adopción de determinadas medidas de orden administrativo por un Gobierno que acababa de formarse tras la celebración de elecciones. En dicha STC el Tribunal aceptó la concurrencia del presupuesto basándose en la extraordinaria y urgente necesidad que el nuevo Gobierno sentía de adecuar el aparato administrativo a los nuevos objetivos de la política gubernamental, pero advirtiendo también de que en la medida en que se trata de una disposición legislativa provisional, y poniendo en relación la urgencia con la provisionalidad, no cabe apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante si se permite la posposición en el tiempo de los efectos del decreto-ley, lo que creemos que puede entenderse que ocurre cuando se otorga el plazo de un año para que los colegios profesionales adapten sus estatutos a las modificaciones introducidas por el presente Real Decreto-Ley<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Entre otros pronunciamientos, en las tempranas SSTC 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero, y 111/1983, de 2 de diciembre.

<sup>18</sup> Ignacio de OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pág. 198. Las cursivas son de este autor.

<sup>19</sup> Sobre esta cuestión de la dilación de los efectos del decreto-ley no ha sido éste el único pronunciamiento del Tribunal Constitucional: también la ya citada STC 29/1982, de 31 de mayo, o la STC 29/1986, de 20 de febrero, han analizado la cuestión. Interesantes consideraciones a éstas y otras SSTC que se han ocupado de controversias suscitadas por decretos-leyes se realizan en Pablo



Tampoco puede obviarse la cuestionable decisión gubernamental de agrupar en un solo Decreto-Ley dos cuestiones a todas luces distintas, suelo y colegios profesionales, lo que provocó que el debate producido en el Pleno del Congreso versara separadamente sobre cada una de ellas<sup>20</sup>, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta la nula relación entre ambas cuestiones. Esta *pareja de hecho* resulta difícilmente comprensible cuando el Real Decreto-Ley 5/1996 no es sino uno más de la *batería* de decretos-leyes sobre distintas materias aprobados por el Gobierno del Partido Popular formado en 1996, algunos de ellos centrados también en la liberalización, por lo que consideramos que habría sido más adecuado técnicamente el desglose de estas cuestiones en dos normas distintas. El propio Gobierno parece no encontrar nexo de unión alguno entre las cuestiones, fuera de la rúbrica del Real Decreto-Ley: dedica separadamente un capítulo a cada materia y párrafos distintos de la exposición de motivos; la disposición adicional única se ocupa sólo de los colegios profesionales; la disposición transitoria única sólo de urbanismo y suelo; la disposición final primera únicamente de urbanismo y suelo; la disposición final segunda únicamente de los colegios profesionales; sólo la genérica referencia a la utilización del decreto-ley como técnica normativa, la disposición derogatoria, que también es genérica («Quedan derogadas las normas legales o disposiciones administrativas que se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto-Ley»), y la disposición final tercera, que tiene el mismo carácter genérico («El presente Real Decreto-Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*»), se ocupan a la vez de ambas materias del Real Decreto-Ley. Inclusive, cuando en el debate parlamentario para la convalidación del Decreto-Ley corresponde el turno al Grupo Parlamentario Popular, principal defensor de la norma dictada por el Gobierno, toman la palabra portavoces distintos para defender la materia de suelo y la de colegios profesionales. No obstante, hay que recordar que finalmente la responsabilidad no recae en exclusiva en el Gobierno, puesto que la tramitación como proyecto de ley por las Cortes Generales del Decreto-Ley no ha subsanado la cuestión y la Ley 7/1997 se

---

SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*, Madrid, Tecnos, 1988, especialmente págs. 103-141.

<sup>20</sup> En la defensa del Decreto-Ley en el trámite de convalidación o derogación en el Congreso de los Diputados, el Ministro de Fomento centró su atención en la parte de suelo, aludiendo brevemente a los colegios profesionales, lo que le reprochó el portavoz del Grupo Socialista, la diputada sra. Narbona Ruiz, que añadió que ni el Decreto-Ley contenía medidas realmente liberalizadoras en materia de colegios profesionales, ni concurría el presupuesto habilitante para la utilización de esta técnica normativa, recordando además el debate suscitado por el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno socialista a la Cámara en 1992 y resaltando la oposición frontal mantenida en aquella ocasión por el principal grupo de la oposición, promotor ahora desde el Gobierno de las medidas liberalizadoras (vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, VI Legislatura, núm. 15, 20 de junio de 1996). Tras el debate, el Congreso de los Diputados convalidó el Decreto-Ley por un estrecho margen: 165 votos a favor, 149 en contra y cuatro abstenciones, adoptando además la Cámara por casi unanimidad la decisión de tramitarlo como proyecto de ley (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 26 de junio de 1996).

ha promulgado ocupándose también de suelo y colegios profesionales, en sendos capítulos para cada una de las materias.

Las escasas alteraciones que aporta la Ley 7/1997, de 14 de abril, respecto al texto del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, nos excusan de prestar atención ahora al contenido de este último<sup>21</sup>. En consecuencia, estudiaremos las modificaciones que introduce la Ley 7/1997 en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, advirtiendo al lector en el momento correspondiente de los escasos puntos de discrepancia entre ambas normas. El 15 de abril de 1997 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, que traía causa de dicho Real Decreto-Ley 5/1996. El proyecto de ley fue tramitado por el procedimiento de urgencia por decisión casi unánime de la Cámara, como se ha dicho; sin embargo, la unanimidad ha estado lejos de presidir las deliberaciones de las Cámaras, hasta el punto de que estamos ante una de esas ocasiones en que el Senado introduce un cierto número de enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados, enmiendas que esta última Cámara no acepta o acepta en pequeña medida, pese a la homogeneidad de las mayorías parlamentarias de ambas Cámaras<sup>22</sup>.

La incidencia de las modificaciones que introduce la Ley 7/1997 en la Ley 2/1974 se centra en cuatro ámbitos: en primer lugar, el sometimiento del ejercicio de las profesiones colegiadas al principio de libre competencia y la sujeción a la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y a la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal; en segundo lugar, el establecimiento de la colegiación única para el ejercicio profesional; en tercer lugar, la supresión de los honorarios mínimos fija-

<sup>21</sup> Un interesante análisis de este Real Decreto-Ley puede encontrarse en Javier GÁLVEZ, «Las medidas liberalizadoras del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, en materia de Colegios Profesionales», en VV.AA., *Reforma y liberalización económica. Los Decretos-Leyes de junio de 1996*, Madrid, Civitas, 1996, págs. 91-120.

<sup>22</sup> El Senado modificó en buena medida el texto remitido por el Congreso de los Diputados como consecuencia del acuerdo parlamentario entre los principales grupos parlamentarios de la Cámara: el Popular y el Socialista. Las cesiones del Grupo Parlamentario Popular, que cuenta con la mayoría absoluta en el Senado, a las propuestas socialistas desencadenaron las presiones corporativas, que arreciaron después para el ulterior pronunciamiento del Congreso de los Diputados sobre las enmiendas introducidas por el Senado. El texto aprobado finalmente por el Congreso refleja en lo fundamental los postulados del texto aprobado originalmente por esta Cámara, aunque la votación de las enmiendas del Senado por el Pleno del Congreso de los Diputados no fue precisamente modélica para lo que debe ser la actividad de la institución parlamentaria. Quizás en esto se encuentre la causa del largo plazo transcurrido desde la aprobación definitiva del proyecto de ley por el Congreso de los Diputados (20 de febrero) hasta su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (9 de abril) y la sanción y promulgación de la Ley 7/1997 por el Rey (14 de abril). Todo ello sólo a duras penas podemos aceptar que dé cumplimiento al artículo 91 de la Constitución, que dispone que «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación», aun cuando a propósito de esta cuestión, Solozábal Echavarría entiende que este plazo «comienza a contar no tras el momento en que finaliza la tramitación del proyecto en las cámaras (...), sino a partir del momento en que el presidente del Gobierno, que es quien por convención constitucional refrenda en este caso la actuación del monarca, someta a la firma regia el instrumento legal correspondiente» (Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 119).

dos por los colegios profesionales, de la obligatoriedad de percibir determinados honorarios a través del colegio y de los aspectos económicos del visado colegial; por último, cuestiones relacionadas con la organización territorial del poder, como son la atribución a las Comunidades Autónomas de un papel de co-garantizadoras del ejercicio de las profesiones colegiadas y la declaración de legislación básica de la casi totalidad de las modificaciones introducidas en la Ley 2/1974.

### 3. EL SOMETIMIENTO DEL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES COLEGIADAS AL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA

Creemos que a estas alturas del trabajo la comprobación de ambos textos permite afirmar el carácter precursor que el *Informe* del TDC ha tenido sobre la reforma realizada en el régimen de los colegios profesionales. No hay que olvidar tampoco la existencia de otro informe que, bajo el título *Política de Competencia y Profesiones*, elaboró en 1985 la O.C.D.E., así como la influencia que sobre profesiones y competencia tuvo la incorporación de España a la Comunidad Europea. El informe de la O.C.D.E. hace una serie de recomendaciones sobre esta materia, entre las que destaca una fundamental: los países deben asegurar que las excepciones de las leyes de competencia no vayan más allá de lo necesario y sólo sirvan para alcanzar objetivos de interés público. Aunque respecto a la incorporación a la Comunidad Europea ya el *Informe* del TDC destaca que, a diferencia con lo ocurrido en los sectores industriales y agrícolas, no ha habido presiones de los países de la Comunidad para la liberalización del sector de servicios profesionales, limitándose hasta ahora las intervenciones de la Comunidad a garantizar la igualdad de trato con los españoles a los nacionales de la Unión Europea<sup>23</sup>.

El sometimiento del ejercicio de las profesiones colegiadas al principio de libre competencia constituye el principal objetivo de la Ley 7/1997: se trata de someter a dicho principio a los colegios profesionales, a los profesionales mismos y al ejercicio profesional. Los intentos de adoptar una medida de esta naturaleza han sido varios, pero no se habían visto hasta la fecha coronados por el éxito, como hemos visto, bien por la propia resistencia corporativa, bien por las circunstancias cambiantes de la vida política, que llevaron al fracaso el intento de 1992-1993 por la disolución anticipada de las Cortes Generales y el de 1995 por la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, al que había unido su suerte. No obstante, la adopción de un texto legisla-

<sup>23</sup> Sobre la relación entre las profesiones colegiadas y el principio de libre competencia véase especialmente Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Libre competencia y colegios profesionales en la experiencia constitucional española», en Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1996, págs. 243-287; también se han ocupado de esta cuestión SAZ, *Los Colegios Profesionales*, cit., págs. 101-124, e Isaac IBÁÑEZ GARCÍA, *Defensa de la competencia y colegios profesionales*, Madrid, Dykinson, 1995.

tivo sobre esta materia era inevitable —y así lo ha sabido ver el Gobierno, en contra de los planteamientos que había sostenido desde la oposición—, puesto que no constituye sino un eslabón más en la política de liberalización de la economía por la que camina nuestro país, en parte por las exigencias de la Unión Europea, pero también como consecuencia de las circunstancias económicas internacionales y de los dictados de nuestra propia economía.

Aun cuando es cierto que la reserva de ley y la mención constitucional del artículo 36 de la Constitución singularizan a los profesionales respecto al resto de los operadores económicos, ello no implica que el constituyente haya establecido una excepción con los colegios profesionales para que sus actividades y las de sus colegiados se realicen fuera del marco económico general. Por tanto, consideramos que el artículo 36 de la Constitución no constituye un obstáculo para que el legislador se ocupe de regular los aspectos económicos del ejercicio profesional, por cuanto que los profesionales ejercitan en su actividad la libertad de empresa en una economía de mercado (artículo 38 de la Constitución). De otro lado, la trascendencia de estos aspectos económicos del ejercicio profesional en el funcionamiento de la economía tiene su importancia y requiere por consiguiente de la adaptación al marco en el que se desenvuelve la actividad económica en España y en Europa: el principio de libre competencia.

Así, la Ley 7/1997 dispone que «el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal», así como que «los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios con trascendencia económica observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley». La consecuencia principal de la modificación es, pues, que resulta eliminado el obstáculo que impedía la aplicación del Derecho de la Competencia a los colegios profesionales y a sus colegiados, en la medida en que la excepción se encontraba amparada en las previsiones del artículo 2.1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, que establece la no aplicación de las previsiones del artículo 1 de dicha Ley a aquellas actividades que resulten de la aplicación de una ley.

El texto adoptado por la Ley 7/1997 limita, sin embargo, el sometimiento a la legislación en materia de competencia a aspectos del ejercicio profesional tales como la oferta de servicios y la fijación de su remuneración, exceptuándose el resto de los aspectos, «que continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable», en una redacción oscura y poco afortunada. En este mismo sentido, el Congreso de los Diputados ha suprimido la mención que la enmienda del Senado pretendía introducir para que la publicidad de los profesionales colegiados se rigiera por la Ley 34/1988, de

11 de noviembre, General de Publicidad, así como se ha introducido una excepción (a la que se oponía el Senado) a la regla general del sometimiento a la legislación en materia de defensa de la competencia para los «convenios que voluntariamente puedan establecer, en representación de sus colegiados, los Colegios profesionales de Médicos, con los representantes de las entidades de seguro libre de asistencia sanitaria, para la determinación de los honorarios aplicables a la prestación de determinados servicios». Aun con todas estas salvedades y matizaciones, el paso adelante que supone la modificación que en esta materia opera la Ley 7/1997 en el contenido de la Ley 2/1974 supone sin duda un importante cambio de perspectiva en la regulación de la materia, en la línea señalada por el TDC en su *Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones*, que hemos citado.

#### 4. EL PRINCIPIO DE COLEGIACIÓN ÚNICA

El principio de colegiación única para el ejercicio de la profesión en ámbitos territoriales que correspondan a distintos colegios profesionales, cuando la respectiva profesión se organice en varios colegios territoriales —como hacen en la actualidad la práctica totalidad de las profesiones— constituye la supresión de un obstáculo tradicional para la libre circulación de los profesionales en el territorio nacional. Aunque pueda parecer insólito, en un momento en que no parecen discutirse las libertades comunitarias de libre circulación y libre establecimiento de profesionales en el territorio de la Unión Europea, no ha sido hasta 1997 cuando finalmente el legislador se ha decidido a adoptar esta medida largamente demandada, aun cuando es preciso hacer notar que este fundamental principio ya se encontraba recogido en los Proyectos de Ley presentados a las Cortes en 1992 y en 1995.

No obstante, advertimos en la regulación adoptada por la Ley 7/1997 alguna cautela que tiende a desnaturalizar la plena vigencia de este principio general: así, se dispone que «cuando los Colegios estén 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». Consideramos que se trata de una cautela exagerada, puesto que permite la introducción subrepticia de obstáculos al principio general de colegiación única en la medida en que se acepte que los propios colegios puedan determinar la necesidad del deber de residencia como medida imprescindible para el ejercicio de la profesión. Sin embargo, la adopción de una medida de aparente sencillez como es la colegiación única para solventar algunos de los problemas que se han venido suscitando hasta la fecha por las cortapisas que plantean los colegios, denegando la colegiación a los no residentes, so pretexto de la disminución de la calidad de los servicios, pero con el objetivo inconfesable —en nuestra opinión— de limitar la competencia, no ha

sido algo que no haya planteado problemas en sede jurisdiccional. En efecto, como destaca LÓPEZ RAMÓN, el Tribunal Supremo dictó en su momento sentencias contrapuestas a propósito de la admisibilidad del ejercicio profesional en lugar distinto al de residencia, refiriéndose todos estos pronunciamientos a la profesión de odontólogo: la STS de 30 de marzo de 1990 declaró inadmisibile la prohibición de establecerse por falta de residencia, exigiendo además ley formal para el establecimiento de restricciones a la libertad profesional; la STS de 17 de diciembre de 1990, por el contrario, confirmó la denegación de la colegiación solicitada por falta de residencia; y la STS de 30 de enero de 1993 reafirmó la obligación de residencia estatutariamente impuesta para el ejercicio de la profesión<sup>24</sup>.

Otra cuestión relacionada con la anterior, en el sentido de establecer cautelas que desnaturalicen la plena vigencia del principio general de colegiación única, consiste en la previsión de que «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 ejerzan 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 sujetos, con las condiciones económicas que en cada supuesto puedan establecerse, a las competencias de ordenación, visado, control dentológico y potestad disciplinaria». Este asunto plantea además dos problemas adicionales: por una parte, el de la doble sujeción en que queda el profesional en los aspectos señalados de ordenación, visado, control dentológico y potestad disciplinaria, doble sujeción al colegio de origen y al de ejercicio ocasional; por otra parte, se plantea el problema del encarecimiento del servicio profesional en la medida en que el colegiado que ejerce ocasionalmente debe hacer frente (y repercutir en el precio del servicio que pagará su cliente) a las cuotas correspondientes que exigen los colegios de recepción para este ejercicio ocasional<sup>25</sup>.

Tanto en el caso de la exigencia de residencia en la demarcación territorial del colegio como requisito para aceptar el ejercicio por un profesional colegiado en otro colegio profesional (que, claro está, entonces no podría ejercer en su propio colegio por tener fijada su residencia en la demarcación del primero), como en el de la exigencia de habilitación para el ejercicio ocasional, estamos ante cautelas que, aunque tienden a garantizar la correcta prestación de los servicios, creemos que pueden permitir la introducción subrepticia de obstáculos no siempre justificados al principio general de colegiación única.

---

<sup>24</sup> Para un análisis más detallado de este asunto *vid.* LÓPEZ RAMÓN, «Libre competencia y colegios profesionales...», *cit.*, págs. 276-278.

<sup>25</sup> Por ejemplo, en el ejercicio ocasional de la abogacía en un colegio distinto del propio, es necesario el pago de la correspondiente cuota de habilitación, que oscila entre las 5.000 y las 50.000 pts. por asunto, en función de la cuantía del mismo, según dispone el Convenio Multilateral de los colegios de abogados españoles.

## 5. LA SUPRESIÓN DE HONORARIOS MÍNIMOS, DE LA OBLIGATORIEDAD DE PERCIBIR DETERMINADOS HONORARIOS A TRAVÉS DEL COLEGIO Y DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DEL VISADO COLEGIAL

La implementación de medidas liberalizadoras en materia de colegios profesionales ha tenido siempre como uno de los aspectos clave la necesidad de suprimir los honorarios mínimos fijados por los colegios. Algunos autores que se han ocupado de la sociología de las profesiones liberales han advertido a menudo acerca de cómo, bajo unos mecanismos de ensalzamiento e idealización de algunos aspectos altruistas o humanistas del trabajo profesional típico de las profesiones colegiadas, se disimulan los más aviesos instrumentos de defensa de privilegios. MARTÍN-MORENO y DE MIGUEL ponían de manifiesto ya en 1982 la *peculiaridad* que supone el cobro de los servicios profesionales mediante honorarios<sup>26</sup>, palabra que obviamente contrapone ideas de *servicio* y *vocación* a la idea de beneficio de las actividades mercantiles: «las profesiones superiores no cobran sus servicios por consideraciones de mercado, sino de acuerdo con la situación de monopolio que les corresponde. Esa mediación necesita de la noción de *prestigio* que es como valoran los demás esa posición privilegiada»<sup>27</sup>.

El artículo 5 º) de la Ley 2/1974 establecía, en su redacción original, que correspondía a los colegios profesionales «regular los honorarios mínimos de las profesiones». La propia existencia de honorarios mínimos, fijados o no por los colegios, resulta de dudosa constitucionalidad a la luz del artículo 38 de la Constitución (libertad de empresa); pero, sobre todo, parece inconciliable con la aplicación directa del Derecho Comunitario en virtud del artículo 93 de la Constitución. De cualquier modo, la Ley 7/1997 ha modificado este epígrafe, atribuyendo a los colegios profesionales la competencia para «establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo».

Era ésta una medida largamente demandada por algunos sectores doctrinales, pero no sabemos si la opción por dar nueva redacción al epígrafe en vez de su mera supresión ha sido la más adecuada. Entre la doctrina jurídica partidaria de esta medida, GÁLVEZ MONTES señala que «el principio de libre fijación de las retribuciones, característico de las organizaciones profesionales a partir de su resurgimiento en el siglo XIX, se ha visto atemperado, sin embargo, a las exigencias de los intereses corporativos»<sup>28</sup>, lo cual no permite —a su juicio— considerar las tarifas de honorarios por

<sup>26</sup> El propio uso de la palabra *honorarios*, derivado de *honor*, muestra a las claras la pretensión de no remuneración, de no salarización, que subyace en la ideología del profesionalismo, según la cual los servicios profesionales no pueden pagarse, son *res extra commercium*, como los servicios de un sacerdote, sin que por ello deje de existir para el usuario un *precio* por los servicios realizados.

<sup>27</sup> Jaime MARTÍN-MORENO y Amando de MIGUEL, *Sociología de las profesiones en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pág. 90. La cursiva es suya.

<sup>28</sup> Javier GÁLVEZ MONTES, «Colegios profesionales y tarifas de honorarios de ingenieros», en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, pág. 935.

el ejercicio libre de profesiones como tarifas o aranceles en sentido técnico, sino que se limitan a tener «una finalidad orientadora o supletoria de omisiones en cuanto a fijación de honorarios se refiere. Por este motivo, y porque no tienen un amparo legal suficiente al efecto, no pueden sustituir a la autonomía de las voluntades contractuales ni, en general, servir los cometidos de las tarifas de intervención»<sup>29</sup>. En la misma línea, VICENT CHULIÀ, en un comentario a varias resoluciones del TDC sobre fijación de tarifas de honorarios por los colegios profesionales, comenzaba poniendo de manifiesto que con la expresión *profesionales liberales* se quiere distinguir, de entre el conjunto de los profesionales titulados universitarios, a aquéllos que ejercen libremente una profesión, una actividad económica autónoma de producción de servicios profesionales para el mercado, distinguiéndolos del resto de titulados universitarios que bien trabajan como funcionarios de sueldo al servicio de la Administración, bien como trabajadores por cuenta ajena de una empresa pública o privada o inclusive de otro profesional liberal. De este modo, considera este autor que los profesionales liberales «ejercen la libertad de empresa en el mercado, compitiendo con otros profesionales liberales titulados —de su misma profesión colegiada o de otras—, se disputan una misma clientela (...). Parece claro que, en tal sentido, de la misma manera que pueden invocar el artículo 38 de la Constitución en defensa de su derecho a la libertad de empresa en una economía de mercado, *deben someterse al Derecho de la competencia*»<sup>30</sup>. VICENT CHULIÀ concluye su comentario planteando la necesidad de que, en uso de la previsión establecida en el artículo 2.2 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia<sup>31</sup>, corresponde que el TDC realice una propuesta motivada al Gobierno para la presentación de un proyecto de Ley de reforma de la Ley 2/1974, puesto que no parece incuestionable que la facultad colegial de fijar tarifas de precios u honorarios se mantenga vigente salvaguardada por el artículo 36 CE, sino que, por el contrario, bien el propio artículo 38 CE —libertad de empresa— habría procedido a su implícita derogación, o más claramente aún, lo habría hecho la aplicación directa, en virtud el artículo 93 CE, del artículo 85.1 del Tratado CEE, de 25 de marzo de 1957, máxime cuando el artículo 36 CE no autoriza ex-

<sup>29</sup> GÁLVEZ MONTES, «Colegios profesionales y tarifas de honorarios...», *cit.*, pág. 948.

<sup>30</sup> FRANCISCO VICENT CHULIÀ, «La fijación de tarifas de honorarios por los Colegios Profesionales y la Ley de Defensa de la Competencia (Comentario a las resoluciones del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 10 y 16 de octubre y 12 de noviembre de 1990)», en *Revista General de Derecho*, núm. 558, 1991, págs. 1543-1544. Las cursivas son suyas.

<sup>31</sup> El mencionado apartado 2 del artículo 2 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, dice así: «El Tribunal de Defensa de la Competencia podrá formular propuesta motivada al Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, de modificación o supresión de las situaciones de restricción de la competencia establecidas de acuerdo con las normas legales». Este apartado del artículo 2 es correlato del anterior, puesto que al excluir en éste de todas las prohibiciones monopolísticas consignadas en el artículo 1 de la Ley a aquellas prácticas que estén amparadas en una norma con rango de ley, parece conveniente esta facultad otorgada al TDC para proponer las modificaciones legales oportunas al objeto de limitar el número de estas prácticas anti-competencia autorizadas a los casos estrictamente imprescindibles.



presamente a los colegios profesionales a fijar tarifas de honorarios, ni —añadimos nosotros— cabe desprender de su atento análisis que esta facultad constituya una de las *peculiaridades* a que se refiere el tan citado artículo 36 CE<sup>32</sup>. También OLIVENCIA se ocupa de esta cuestión para señalar que «los Colegios profesionales deben replantearse su régimen jurídico en el marco del nuevo Derecho y adaptarse a las exigencias para mantener lo mejor de su tradición (la deontología, velando por la honorabilidad y moralidad del ejercicio profesional), pero no inmiscuirse en el ámbito de la competencia económica con el signo de protección económica de intereses patrimoniales de sus miembros, en contra de la corriente histórica, que marcha en el sentido de la libre competencia y libre autonomía de la voluntad privada en la fijación de precios»<sup>33</sup>.

La redacción que la Ley 7/1997 da a este precepto se separa de la línea marcada por los Proyectos de Ley de 1992-1993 y 1995, que optaban por la pura y simple supresión del epígrafe en cuestión. El legislador ha preferido, pues, mantener la competencia de los colegios profesionales para establecer baremos de honorarios, si bien dando a éstos la condición de «meramente orientativos». Resulta difícil justificar, en nuestra opinión, una previsión como la que recoge la nueva redacción del epígrafe, puesto que si se trata de suprimir una restricción a la libre competencia en materia de precios, carece de sentido que los colegios orienten sobre los precios de los servicios profesionales; si, por el contrario, estamos ante una medida tendente a mantener un cierto margen de influencia colegial en la fijación de los honorarios, nos encontraríamos con que se está desvirtuando el objetivo de la propia reforma.

Por otra parte, no es la cuestión de los honorarios mínimos la única vertiente puramente *económica* que Ley 7/1997 ha modificado. También ha procedido a reformar otras cuestiones más o menos conexas con la misma: mediante una doble enmienda introducida por el Senado y aceptada por el Congreso de los Diputados —que, por tanto, no se encontraba en el Real Decreto-Ley 5/1996—, se establece que, primero, el cobro de percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales de los colegiados por los colegios profesionales se realizará exclusivamente en los casos en que «el colegiado lo solicite libre y expresamente» y, segundo, que el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados «no comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales cuya determinación se deja al libre acuerdo de las partes». Ambas medidas, que implican un claro aumento de la autonomía del profesional colegiado en menoscabo de los poderes corporativos, se encontraban presentes ya en el Proyecto de 1992-1993, como puede comprobarse en el lugar correspondiente de este trabajo, aunque debemos advertir que no se incluían en el Proyecto de 1995.

<sup>32</sup> Vid. VICENT CHULIÀ, «La fijación de tarifas de honorarios...», *cit.*, págs. 1548-1552.

<sup>33</sup> Manuel OLIVENCIA, «Los Colegios profesionales ante las normas de defensa de la competencia», ponencia del Seminario *La empresa española y la libre competencia*, organizado por *La Ley*, Madrid, marzo 1992, pág. 19.

## 6. LA INCIDENCIA DE LAS MODIFICACIONES EN EL PRINCIPIO AUTONÓMICO

El inciso del artículo 2.1 de la Ley 2/1974, que establecía la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de las profesiones colegiadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes, se ve completado con una mención a las Comunidades Autónomas, que se convierten así en co-garantizadoras con el Estado —«en el ámbito de sus respectivas competencias», dice la Ley— de las profesiones colegiadas. Esta modificación no viene sino a reconocer una realidad que se ha ido imponiendo: la paulatina asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales, *sin perjuicio* de la legislación básica dictada por el Estado.

Sin embargo, esta declaración expresa en la ley estatal, declaración que además ostenta el carácter de legislación básica al amparo del artículo 148.1.1.º y 18.º de la Constitución, impone además a las Comunidades Autónomas una obligación de vigilancia efectiva que asegure el ejercicio profesional de las profesiones colegiadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes, es decir, entre otras cosas, con respeto al principio de libre competencia. En cualquier caso, es preciso señalar también que estamos ante una modificación ya propuesta en términos idénticos en el Proyecto de Ley de 1992-1993 y en el Proyecto de Ley de 1995.

Mayor importancia aún puede revestir la incidencia que en el principio autonómico puede tener la proclamación realizada por la disposición final segunda de la Ley 7/1997, que dispone el carácter de *legislación básica* de los artículos 2.1, 2.4, 3.2, 3.3 y 5 *ñ*), *p*) y *q*); es decir, todo el capítulo dedicado a los colegios profesionales de la Ley 7/1997, excepto el artículo 6.3 *j*). Dos críticas creemos que cabe hacer aquí: la primera, que con esta proclamación acerca de la legislación que cabe reputar *básica*, se produce la paradoja de que sabemos qué es *básico* de lo modificado por la Ley 7/1997, pero quedamos ayunos de información acerca de aquello que no ha sido reformado en esta ocasión, que deberá ser sometido a un estudio casuístico para deducir si se trata de materia básica o no; la segunda crítica es la extensión con la que el legislador estatal ha declarado el carácter básico, convirtiendo prácticamente toda la nueva regulación en materia básica.

## 7. CONCLUSIÓN SOBRE EL SENTIDO DE LA REFORMA OPERADA POR LEY 7/1997, DE 14 DE ABRIL, DE MEDIDAS LIBERALIZADORAS EN MATERIA DE SUELO Y DE COLEGIOS PROFESIONALES

Aunque compartimos el juicio de LÓPEZ RAMÓN cuando afirma que «la ordenación de las profesiones es una cuestión compleja, repleta de in-

cidencias, recovecos y matices, poco propicia para los remedios universales»<sup>34</sup>, no podemos dejar pasar la ocasión sin realizar unas consideraciones de carácter general sobre las expectativas suscitadas por la modificación de la Ley 2/1974, que a nuestro juicio no se han visto satisfechas suficientemente con la nueva regulación. En este sentido, después de habernos referido a aquello que está en la Ley 7/1997, parece llegado el momento de aludir a lo que no está, a las cuestiones que creemos se echan de menos en la nueva regulación.

Aunque para quien escribe resulte sorprendente, una parte de la doctrina considera que no debería elaborarse una nueva regulación general de los colegios profesionales, limitándose las Cortes a realizar puntuales modificaciones en la mencionada legislación preconstitucional. Así, para SOUVIRÓN MORENILLA, «más que una auténtica “nueva” ley, diferente a la vigente —lo que supondría una normación muy extraña a la realidad de base—, se trataría, en su caso, de mejorar y reformar la vigente, pero a partir de su propio contenido, ya que un cambio absoluto significaría *de facto* poner en cuestión la propia realidad social e institucional del Colegio Profesional»<sup>35</sup>. Reproduciendo casi literalmente el argumento, ARIÑO ORTIZ y SOUVIRÓN MORENILLA señalan: «Dudamos, ciertamente, que sea necesaria, al menos desde el punto de vista técnico, una legislación de colegios profesionales de nueva planta. (...) En suma, más que una auténtica “nueva” ley, diferente a la vigente —lo que supondría una normación muy extraña a la realidad de base—, se trataría, en su caso, de mejorar y reformar la vigente, pero a partir de su propio contenido, ya que un cambio absoluto significaría *de facto* poner en cuestión la propia realidad social e institucional del colegio profesional, con lo que ello significaría en el orden sociológico y jurídico-constitucional»<sup>36</sup>.

La posición que aquí se mantiene es la contraria: consideramos que es precisa la elaboración por las Cortes Generales de una nueva ley de colegios profesionales que, partiendo de la regulación constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada sobre la materia, proceda al menos a delimitar un marco de actuación de los colegios más acorde con el carácter pluralista de la Constitución<sup>37</sup>. Nos parece, pues, inex-

<sup>34</sup> LÓPEZ RAMÓN, «Libre competencia y colegios profesionales...», *cit.*, pág. 274.

<sup>35</sup> José María SOUVIRÓN MORENILLA, *Naturaleza y caracteres de los Colegios Profesionales. Notas para una Ley Reguladora*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980, pág. 54.

<sup>36</sup> Gaspar ARIÑO ORTIZ y José María SOUVIRÓN MORENILLA, *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid, Unión Editorial, 1984, págs. 151-156.

<sup>37</sup> En la línea de considerar inexcusable la aprobación de una nueva ley de colegios profesionales cabe destacar la opinión de Baena del Alcázar, quien, a mayor abundamiento, destaca que la reforma realizada por la Ley 74/1978 supuso, con la supresión de los controles ministeriales, una alteración radical del sistema de la Ley 2/1974, «puesto que se mantenían en su integridad los aspectos del mismo favorables a los Colegios, pero en cambio quedaban exentos de los controles. Nótese el riesgo que ello supone, teniendo en cuenta que los intereses que gestionan son públicos sólo en parte y, en su mayoría, tienen carácter particular, mientras que los actos realizados respecto a las cuestiones clave son actos de poder público»; asimismo, destaca este autor que, en cierto modo, los colegios han sido asimilados, en cuanto a los actos públicos que realizan, a las corporaciones locales, a las que como

cusable que las Cortes Generales acometan la tarea de realizar una regulación de los colegios profesionales desde la Constitución de 1978, una regulación de nueva planta, no un mero retoque de mayor o menor calado de la preconstitucional Ley 2/1974, que cada vez parece más un rompecabezas.

Creemos que la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas debe partir de una interpretación integradora y sistemática del artículo 36 de la Constitución, que tenga en cuenta también su ubicación en la sección 2ª del capítulo segundo del título primero de la Constitución, reservada a los derechos y deberes de los ciudadanos, lo cual nos conduce a pensar que este precepto principalmente establece una reserva de ley para la regulación de las peculiaridades propias del ejercicio de las profesiones tituladas, incluso como una cierta limitación a la libre elección de profesión y oficio reconocida en el artículo 35, y que solamente en ese marco cabe hacer mención a los colegios profesionales, cuya posición constitucional está subordinada, por consiguiente, a la libertad profesional. Ahora bien, no puede desconocerse la existencia de una cierta tensión entre la libertad profesional y la libertad de configuración de las profesiones y los colegios profesionales por el legislador que ha defendido casi sin titubeos en múltiples pronunciamientos el Tribunal Constitucional<sup>38</sup>.

Pero, ¿es posible que las Cortes Generales elaboren una nueva ley de colegios profesionales? El reconocimiento de la necesidad de efectuar una regulación de nueva planta de los colegios profesionales por el Grupo Parlamentario Popular<sup>39</sup>, la minoría mayoritaria del Congreso de los Diputados y principal apoyo del Gobierno, no nos hace, sin embargo, concebir demasiadas esperanzas, por cuanto otras mayorías —inclusive disfrutando de una más sólida posición parlamentaria— también se comprometieron a hacerlo y, fuera por la necesidad de atender a otros asuntos que se reputaron más urgentes, fuera por la dificultad sobreañadida de la oposición colegial a todo intento de reforma, no fueron capaces de enviar a las Cortes Generales un Proyecto de ley de nueva planta.

Por otra parte, tampoco podemos dejar pasar la ocasión de señalar que la Ley 7/1997 ha pasado por encima de otros dos asuntos que iniciativas

---

consecuencia de la Constitución se les suprimieron los controles ministeriales y se estableció que el único control legítimo era el de los Tribunales, pero, apunta Baena, «no hay que olvidar que los entes locales disfrutaban de una autonomía claramente reconocida por la Constitución, lo que no es en modo alguno el caso de los Colegios profesionales, que no tienen poderes públicos propios, ya que éstos les vienen atribuidos por el Estado». En este sentido, la falta de control administrativo de los actos públicos que por atribución del Estado realizan los colegios profesionales «justificaría por sí sola la promulgación de una nueva Ley de Colegios que, por otra parte, parece necesaria a la vista de la Constitución» (Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Europa y las profesiones liberales*, Madrid, Fundación Universidad-Empresa & Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá de Henares, 1989, pág. 54).

<sup>38</sup> En este sentido, resulta muy interesante la exposición de esta contradicción que plantea LÓPEZ RAMÓN, «Libre competencia y colegios profesionales...», *cit.*, especialmente págs. 245-254, 263-266 y 271-274.

<sup>39</sup> *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, VI Legislatura, núm. 61, 20 de febrero de 1997, pág. 2983.

legislativas anteriores sí contemplaron. En primer lugar, la posibilidad de regular en el texto de la Ley el ejercicio profesional en grupo, saliendo así al paso de limitaciones establecidas corporativamente por algunos colegios. A esta cuestión dedicaba el Proyecto de Ley de 1992 —como hemos dicho— el correspondiente apartado<sup>40</sup>, lo cual hubiera estado en consonancia con la regulación existente en otros países de nuestro entorno, que han llegado a promulgar incluso leyes formales dedicadas a las sociedades profesionales (así, en Francia o Italia), con cuyos profesionales se ven obligados en ocasiones a competir los profesionales españoles<sup>41</sup>.

En segundo lugar, la otra cuestión que a nuestro juicio debería haber sido objeto de reforma con la Ley 7/1997 es la exoneración de la obligatoriedad de colegiación a quienes ejerzan su profesión con exclusividad al servicio de las Administraciones públicas, las cuales pueden ejercitar por sí mismas en estos casos las facultades que el Estado ha *delegado* en los colegios en relación con los profesionales que ejercen su profesión libremente. Ello está aceptado ya corporativamente en determinados casos (por ejemplo, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Abogados del Estado), pero no en otros (por ejemplo, los médicos integrados en los servicios públicos de salud)<sup>42</sup>. En este sentido, parece obligado referirse a la Ley canaria 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales, que contempla una excepción a la regla general de colegiación obligatoria para los profesionales que, vinculados con alguna de las Administraciones públicas canarias mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, realicen funciones puramente administrativas o las actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquélla, siempre que el destinatario inmediato del acto profesional sea exclusivamente la Administración. Esto supone que, aun en el caso de estos profesionales, la colegiación obligatoria será exigible cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean el personal al servicio de la Administración o los ciudadanos, o cuando el profesional simultanee esta forma de ejercicio con el ejercicio privado de su profesión. Aunque se trata de una disposición de alcance muy limitado, incide en un asunto sin duda polémico, abordado en las

---

<sup>40</sup> Artículo 3, apartado 4 del Proyecto de Ley de 1992: «Los profesionales podrán asociarse bajo cualquiera de las formas previstas en el Ordenamiento, para el ejercicio de su actividad, sin perjuicio de la responsabilidad personal de cada profesional».

<sup>41</sup> Acerca del ejercicio profesional en grupo puede consultarse una obra colectiva publicada como consecuencia de un congreso celebrado sobre esta cuestión en Granada en 1991. *Vid.* Bernardo MORENO QUESADA, Klaus Jochen ALBIEZ DOHRMANN y José Luis PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ (eds.), *El ejercicio en grupo de profesiones liberales*, Granada, Universidad de Granada, 1993. También en el Derecho francés, Annie LAMBOLEY, *La Société Civile Professionnelle. Un nouveau statut de la profession libérale*, Paris, Librairies Techniques, 1974.

<sup>42</sup> Además de iniciativas legislativas autonómicas en este sentido, a este asunto dedicaba un apartado del siguiente tenor el Proyecto de 1995: «Quedan exonerados del requisito de la colegiación los titulados que ejerzan sus funciones con exclusividad como personal al servicio de las Administraciones Públicas». Un análisis de los problemas que esta cuestión plantea puede verse en Francisco Javier MONTERO Y CASADO DE AMEZUA, «La colegiación de los funcionarios públicos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 43, 1984, págs. 563-570.

SSTC 69/1985, de 30 de mayo; 131/1989, de 19 de julio, y 35/1993, de 8 de febrero, de manera un tanto contrapuesta<sup>43</sup>.

A pesar de todo lo apuntado, queremos dejar clara aquí nuestra opinión favorable a la reforma adoptada, si bien creemos que puede achacársele un exceso de tibieza a la hora de implementar las medidas tendentes a garantizar el sometimiento del ejercicio de las profesiones colegiadas al principio de libre competencia. Esta *tibieza* creemos que se manifiesta, por ejemplo, cuando se exceptúan del sometimiento a la legislación en materia de competencia todos los aspectos del ejercicio de las profesiones colegiadas distintos de la oferta de servicios y la fijación de su remuneración, «que continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable»<sup>44</sup>. También es manifestación de este carácter *tibio* la supresión de la enmienda del Senado destinada a garantizar que la publicidad de los profesionales colegiados se rija por lo dispuesto en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, enmienda a la que la oposición sobre todo del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)<sup>45</sup> y del Grupo Parlama-

<sup>43</sup> La primera de estas sentencias se refería a un caso similar al previsto en la Ley canaria 10/1990: la Junta de Andalucía promovió un recurso de amparo contra la inadmisión de un escrito que suscribía un letrado no incorporado al colegio correspondiente, pero al que la propia Junta había habilitado para su defensa en juicio y fuera de él conforme a lo previsto en una ley autonómica; el Tribunal Constitucional consideró que el letrado estaba suficientemente habilitado para actuar en defensa de la Junta de Andalucía, puesto que el requisito de colegiación obligatoria puede no resultar de aplicación ante el ejercicio de la profesión de manera exclusiva al servicio de la Administración, sin pretender ejercer privadamente la actividad profesional, con lo que «viene a privarse de razón de ser al sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos». Por el contrario, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto en las Sentencias 131/1989, de 19 de julio, y 35/1993, 8 de febrero, que «aunque esa actividad profesional se preste en un régimen funcional o de dependencia de una organización pública, no por ello deja de ejercerse la profesión de Médico a la que, el legislador, en su libertad de configuración y las correspondientes normas estatutarias han anudado legítimamente la obligación de la colegiación». No obstante, la argumentación en que se fundan estas últimas Sentencias no es unánimemente aceptada ni en el seno del propio Tribunal Constitucional, si tenemos en cuenta que existió un voto particular formulado por el magistrado sr. Díaz Eimil a la Sentencia 131/1989, en el que se defiende que la actividad de aquellos profesionales que se limitan exclusivamente a prestar sus servicios a la Administración, sometidos a una relación administrativa de sujeción especial, es totalmente ajena al fin de ordenación y regulación del ejercicio privado de las profesiones propio de los colegios profesionales. En cualquier caso, es preciso señalar que el argumento jurisprudencial de la configuración legal de la obligatoriedad de colegiación cedería ante lo dispuesto *sensu contrario* en la Ley canaria 10/1990, siempre que no se considere, por otra parte, que estamos ante una cuestión con perfil de *básica* y en la que, en consecuencia, la ley autonómica no estaría facultada para actuar. Un interesante comentario de esta jurisprudencia constitucional y de la jurisdicción ordinaria sobre la cuestión en LÓPEZ RAMÓN, «Libre competencia y colegios profesionales...», *cit.*, págs. 260-263 y 278-280.

<sup>44</sup> Es preciso destacar que la Ley 7/1997 se aparta en este punto de las iniciativas legislativas anteriores.

<sup>45</sup> Justifica esta posición el diputado sr. Homs i Ferrer con las siguientes palabras: «No nos parece acertada la propuesta que nos hace el Senado, toda vez que regular la actividad publicitaria de los colegios profesionales o de la actividad profesional debe tener, señorías, excepciones, cautelas y debe tener algunas limitaciones y no se han podido regular por el Senado estas limitaciones (...) una habilitación tan abierta a autorizar sin límites cualquier publicidad de las actividades de los profesionales, no nos parece acertada» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, VI Legislatura, núm. 61, 20 de febrero de 1997, pág. 2979).

rio Popular<sup>46</sup> impidió prosperar. En todo caso, como sostiene DESCALZO GONZÁLEZ, la no inclusión de esta enmienda no implica que la publicidad de los profesionales colegiados no se encuentre sometida a las normas que sobre publicidad resultan de aplicación a la luz de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Su portavoz, el diputado señor Fernández-Miranda y Lozana, sostuvo en el debate que si «bien es cierto que, en aras de la competencia, es conveniente que los profesionales puedan darse a conocer en sus propias características y bondades, pero no exclusivamente a través de la Ley General de Publicidad, que nos llevaría a un comportamiento de los profesionales no deseable» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, VI Legislatura, núm. 61, 20 de febrero de 1997, pág. 2983).

<sup>47</sup> Antonio DESCALZO GONZÁLEZ, *Competencia leal e información veraz en un mercado eficiente* (tesis doctoral inédita), Madrid, 1997, pág. 123n. Sostiene este autor que «en todo caso, a mi parecer, la exclusión en el texto definitivo de la mención expresa en favor de la Ley general de publicidad (...) no significa que la publicidad de los profesionales colegiados no goce de la protección de la competencia leal (...) la ausencia de la ley general de publicidad, insisto, no produce grave quebranto en el objetivo de lograr una efectiva sujeción de las actividades colegiales a libre y leal competencia. Pues ocurre, en efecto, que la Ley de competencia desleal consigue cubrir, incluso con mejor técnica, la entera constelación de casos susceptibles de alterar la competencia leal a través de la difusión de ofertas en el proceso económico». Sobre los problemas que se planteaban en torno a la publicidad de las actividades profesionales en el régimen jurídico de los colegios antes de esta Ley 7/1997 puede consultarse con provecho el apartado que le dedica Martín Rebollo con la colaboración de Calvo Sánchez: *vid.* Luis MARTÍN REBOLLO (con la colaboración de Luis CALVO SÁNCHEZ), «Régimen jurídico de los Colegios», en Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Civitas-Unión Profesional, 1996, págs. 219-235. Desde una perspectiva científica diferente, pero llegando a las mismas conclusiones que aquí se mantienen, se ha ocupado tempranamente de este asunto Santos Pastor en varios trabajos. Recomendamos especialmente su sugerente obra Santos PASTOR PRIETO, *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Civitas-Ministerio de Justicia, 1993.





# DOCUMENTOS

