

SALA

# COLEGIOS PROFESIONALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Una reforma incompleta  
desde el punto de vista  
de la defensa de la competencia

Septiembre de 2010



**COLEGIOS PROFESIONALES EN LA**  
**COMUNIDAD DE MADRID**

**UNA REFORMA INCOMPLETA DESDE EL PUNTO  
DE VISTA DE LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

# ÍNDICE

<b>EL PROBLEMA</b> .....	pag, 9
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	pag, 15
<b>II. CONSIDERACIONES GENERALES</b> .....	pag, 17
1. Regulación de las profesiones. Fundamento de la existencia de los Colegios Profesionales. ....	pag, 17
2. Colegios profesionales y restricciones anticompetitivas. ....	pag, 17
<b>NATURALEZ JURÍDICA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL DERECHO ESPAÑOL Y DELIMITACIÓN COMPETENCIAL</b> .....	pag, 18
1. Caracterización constitucional .....	pag, 19
2. Distribución constitucional de competencias normativas en materia de colegios profesionales Competencia legislativa de la Comunidad de Madrid. ....	pag, 19
<b>III. DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR Y LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE DE LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO (LEY PARAGUAS)</b> .....	pag, 21
<b>IV. PRINCIPALES MODIFICACIONES DE LA LEY 25/2009, DE 22 DE DICIEMBRE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO (LEY ÓMNIBUS)</b>	pag, 22

<b>V. REFORMA LEGISLATIVA AUTONÓMICA: LEY 8/2009, DE 21 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS LIBERALIZADORAS Y DE APOYO A LA EMPRESA MADRILEÑA</b> .....	pag, 25
1. Contenido de la reforma .....	pag, 25
2. Valoración de la reforma .....	pag, 26
3. Transformación de la reforma .....	pag, 29
4. Otras cuestiones .....	pag, 30
<b>VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE ÁMBITO AUTONÓMICO. ESPECIAL MENCIÓN A LA NECESARIA REVISIÓN ESTATUTARIA</b> .....	pag, 31
1. Colegios inscritos en el Registro de la Comunidad de Madrid .....	pag, 31
2. Estatutos de los colegios de ámbito autonómico .....	pag, 31
<b>VII. RECOMEDACIONES</b> .....	pag, 32

**Ponente: Marta García de la Calzada**  
**Vicepresidenta del Tribunal de Defensa**  
**de la Competencia de la Comunidad de Madrid**  
Estudio elevado a Sala el 27 de mayo de 2010  
y aprobado el 17 de septiembre de 2010

## EL PROBLEMA

La Directiva Bolkenstein (2006/123/CE) ha abierto el camino hacia un mercado interior europeo competitivo en materia de servicios. La transposición de esta Directiva al ordenamiento español y más concretamente al de la Comunidad de Madrid ha sido compleja y ha estado plagada de obstáculos debidos, entre otros motivos, a la resistencia de diversas profesiones a echar abajo barreras que injustificadamente dificultan la entrada de nuevos suministradores. Estas barreras a menudo toman la forma de la colegiación obligatoria de los profesionales concernidos en asociaciones público-privadas monopólicas. Sin duda puede haber razones de interés público que avalan la necesidad de regulación, vigilancia y disciplina por los propios profesionales. Sin embargo, esas razones se han de detallar cuidadosamente, no vayan a servir de pretexto para limitar la competencia, en detrimento de los demandantes de tales servicios, de la productividad económica y del bienestar general.

Algunos de los malos efectos de un exceso de regulación colegial ya han sido corregidos, sea por normas nacionales o autonómicas, sea por decisiones de los Tribunales. A título de ejemplo, se han prohibido los baremos orientativos de los honorarios que los profesionales pueden cargar por sus servicios. Muy recientemente, el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, suprimiendo los visados obligatorios de 71 actividades, ha dejado subsistir este trámite sólo para 9.

Sin embargo, la estructura colegial de las profesiones en la Comunidad de Madrid deja aún mucho que desear. Muestra de ello es el número de las profesiones que sólo pueden ejercerse, en este ámbito, si el profesional pertenece a su único colegio obligatorio como se detalla en el Cuadro 1<sup>1</sup>.

Cuadro1

COLEGIO PROFESIONAL	PUBLICACIÓN ESTATUTOS EN EL BOCM	TITULACIÓN EXIGIDA	OBLIGATORIEDAD DE COLEGIACIÓN
<b>Abogados de Alcalá de Henares</b>	28-07-2008	Título de licenciado en Derecho u homologado (art. 9)	<b>Colegiación obligatoria (art. 8)</b>
<b>Abogados de Madrid</b>	18-09-2007	Licenciado en Derecho o título homologado (art. 7)	<b>Colegiación obligatoria (art. 6)</b>
<b>Administradores de fincas</b>	14-12-2001	Título académico habilitante, con arreglo al Estatuto General y/ o legislación vigente, o título expedido por la Escuela Oficial de Administradores de Fincas o cualquier otro equivalente a aquéllos, o bien haber superado las pruebas contempladas en la normativa general de la profesión (art. 7)	<b>Colegiación obligatoria (art. 6)</b>
<b>Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid</b>	06-03-2002	Título de graduado, licenciado, diplomado, ingeniero, arquitecto, ingeniero técnico o arquitecto técnico del Título Oficial de Agente de la Propiedad Inmobiliaria expedido por el Ministerio competente (art. 10).	Colegiación voluntaria (art.8)

<b>Agentes Comerciales de la Comunidad de Madrid</b>	19-05-1999	Estar en posesión del grado de instrucción mínimo, según la legislación vigente y superar las pruebas de aptitud exigidas con carácter uniforme en todos los Colegios y estar en posesión del título de Agente Comercial expedido por el Ministerio de Economía y Hacienda (art 6)	<b>Colegiación obligatoria (art. 4)</b>
<b>Agentes y Comisionistas de Aduanas de Madrid</b>	25-04-2001	Estar en posesión del título de Agente de Aduanas que le habilite para el ejercicio de la profesión (art. 6)	<b>Colegiación obligatoria (art.5)</b>
<b>Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Madrid</b>	17-03-2009	El título que habilite legalmente al peticionario para el ejercicio profesional. (art 10)	<b>Colegiación obligatoria (art. 8)</b>
<b>Biólogos</b>	19-06-2000	Título oficial de licenciado en biología u homologados u otros títulos universitarios en los términos que se citan (art. 6)	Colegiación voluntaria
<b>Decoradores de la Comunidad de Madrid</b>	07-04-1999	Título académico de Decorador expedido por el M. Educación o el legalmente equivalente (art. 8)	<b>Colegiación obligatoria, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (art. 7)<sup>2</sup></b>

<b>Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de la Comunidad de Madrid</b>	13-04-2000	Estar en posesión del título de licenciado en Educación Física o en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o los homologados (art. 11)	<b>Colegiación obligatoria (art. 10)</b>
<b>Diplomados en Enfermería de Madrid</b>	27-10-1998	Título profesional de Diplomado en Enfermería, ATS, Enfermero/a, Practicante o Matrona. (art 5 y 7)	<b>Colegiación Obligatoria (art 5)</b>
<b>Farmacéuticos de Madrid</b>	<b>BOCM</b>	Titulación académica oficial de Doctor o Licenciado en Farmacia u homologados. (art.41)	<b>Colegiación obligatoria (art. 48.bis)</b>
<b>Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de la Comunidad de Madrid</b>	03-10-2000	Los títulos universitarios previstos en el artículo 1 de los Estatutos (art 1)	<b>Colegiación obligatoria, con la única excepción de profesorado sometido a la legislación vigente en materia de Función Pública. (art. 7)</b>
<b>Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid</b>	30-01-2008	Titulación de Diplomado en Fisioterapia o títulos equivalentes.(art.7)	<b>Colegiación obligatoria (art. 8)</b>
<b>Higienistas Dentales de la Comunidad de Madrid</b>	30-07-2003	Título de formación profesional correspondiente o habilitación profesional (art. 8)	<b>Colegiación obligatoria (art.16)</b>



<b>Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid</b>	15-10-2008	Los peritos o ingenieros técnicos industriales que estén en posesión de los correspondientes títulos oficiales reconocidos por el Estado. (art. 5)	<b>Colegiación obligatoria (art. 7)</b>
<b>Mediadores de Seguros titulados y de su Consejo general</b>	<b>No figuran inscritos sus Estatutos</b>		
<b>Médicos de Madrid</b>	20-01-2000	Licenciado en Medicina (art. 38)	<b>Colegiación obligatoria (art.37)</b>
<b>Podólogos</b>	27-01-1999	Título de Podólogo y/ o Diplomado en Podología (art.12)	<b>Colegiación obligatoria. (art 12)</b>
<b>Procuradores de Madrid</b>	14-12-2007	Licenciado en Derecho o título homologado (art.59)	<b>Colegiación obligatoria (art 61)</b>
<b>Protésicos dentales</b>	14-03-2007	Título de Formación profesional de Técnico Superior en Prótesis Dentales (art. 7)	<b>Colegiación obligatoria. (art. 1)</b>
<b>Psicólogos de Madrid</b>	21-09-2001	Licenciados en Psicología, en Filosofía y Letras, en Filosofía y Ciencias de la Educación o título homologado (art 11)	<b>Colegiación obligatoria (art.10)</b>
<b>Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local de la Comunidad de Madrid</b>	<b>No figuran inscritos los Estatutos</b>		

<b>Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid</b>	18-03-2005	Diplomados Universitarios en Trabajo Social y/o de Asistente Social (art. 2)	<b>Colegiación obligatoria (art 2)</b>
<b>Veterinarios de Madrid</b>	01-01-1999	Doctor o Licenciado en Veterinaria (art 10)	<b>Colegiación obligatoria (art. 9)</b>

La mera lectura de este cuadro indica una necesidad perentoria de reforma: no parece haber razón *prima facie* para que sean de colegiación obligatoria los administradores de fincas, los agentes de la propiedad inmobiliaria, los agentes comerciales, los comisionistas de aduanas, los decoradores de viviendas, los licenciados en educación física, los doctores en filosofía y letras, los fisioterapeutas, los higienistas dentales, los podólogos, los psicólogos, o los veterinarios – por señalar unas cuantas profesiones. Esa reforma, en todo caso, no habría de limitarse al ámbito estatal, mediante la futura Ley de Servicios Profesionales que determinará las profesiones de colegiación obligatoria, sino que también debe producirse en el ámbito de competencias que en materia de colegios profesionales corresponde a la Comunidad de Madrid.

Particularmente, el presente estudio administrativo-jurídico busca definir las bases para una reforma de la legislación de la Comunidad de Madrid en esta materia que combine los principios de libre competencia y de servicio público de forma adecuada.

## I. INTRODUCCIÓN.

La liberalización pretendida por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, ha sido aprovechada por el legislador español para, en el proceso de transposición<sup>3</sup>, impulsar la revisión del marco regulatorio de este sector tan relevante desde el punto de vista económico. Se trata de mejorar el entorno regulatorio, suprimiendo requisitos o trabas no justificados, haciéndolo más eficiente, transparente, simplificado y predecible en aras a conseguir un significativo impulso de la actividad económica<sup>4</sup>, extendiendo los principios de buena regulación a materias no afectadas estrictamente por la norma comunitaria.

Es el caso de la ordenación de los servicios profesionales a través de las Corporaciones Públicas que son los Colegios Profesionales<sup>5</sup>, cuya regulación estatal, Ley 2/1974, de 13 de febrero, ha sido modificada por la “ley ómnibus” que ha introducido una moderada reforma por la que se han suprimido diversas restricciones anticompetitivas hasta ahora vigentes, si bien el texto legal definitivamente aprobado remite a una normación ulterior – en algunos casos, incluso reglamentaria - la ordenación de cuestiones fundamentales del libre acceso y ejercicio de las profesiones colegiadas, como son la determinación de las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación - como parte esencial de la futura Ley de Servicios Profesionales - y la fijación de los supuestos de visado colegial obligatorio.

Ahora bien, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales unida a la peculiar organización territorial de éstos convierte en trascendental la contribución de las instituciones autonómicas si se quiere completar con éxito la modernización de los Colegios que se impulsa con la “ley ómnibus”. A este fin responde, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, que modifica diversos preceptos de la Ley autonómica 19/1997, de 11 de julio, de Normas Reguladoras de los Colegios Profesionales.

Desde la perspectiva de la defensa de la competencia, el sector de los servicios profesionales y en particular, los efectos anticompetitivos que puedan derivarse de su organización corporativa, es una de las materias que más intervenciones e interés ha suscitado en las autoridades antitrust, tanto en el ejercicio de sus facultades sancionadoras como en el de las de promoción de la competencia. En este punto es obligado reconocer la decidida intervención de la autoridad estatal de defensa de la competencia en el impulso de las reformas liberalizadoras de la legislación española sobre Colegios Profesionales, iniciada por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia en su “Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones”, junio de 1992, y continuada por la actual Comisión Nacional de la

Competencia, a través del “*Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales*”, septiembre 2008, y el “*Informe sobre el anteproyecto de la “ley omnibus”*”, abril de 2009, entre otros. Es precisamente, la función de promoción de la defensa de la competencia la que se actúa mediante el presente informe <sup>6</sup> que persigue como objetivo fundamental hacer público el criterio de este TDCCM sobre la reforma legislativa autonómica y la situación actual y futura revisión de los Estatutos de los Colegios Profesionales incluidos en su ámbito de aplicación.

Con este objetivo, el informe se inicia con una serie de consideraciones generales sobre las peculiaridades de los servicios profesionales y de la regulación de una de sus manifestaciones organizativas, los colegios profesionales, con mención de las restricciones competitivas que, tradicionalmente, derivan de las funciones que se les han encomendado. A continuación, se expondrán los aspectos más relevantes de la configuración jurídico constitucional y legislativa de los Colegios Profesionales en el derecho español, siguiendo con las referencias a los cambios operados por la Directiva Servicios y la ley omnibus: Finalmente, se centrará la atención en el análisis pormenorizado de la legislación madrileña y la eventual necesidad de su revisión, y el proceso de reformas estatutarias que quepa emprender en este ámbito, formulando las recomendaciones de interés desde el punto de vista de la defensa de la competencia.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. Regulación de las profesiones. Fundamento de la existencia de los Colegios Profesionales.

Según el grado o intensidad de la regulación a que se sometan las profesiones, se puede hablar de profesiones libres, reguladas, tituladas y colegiadas:

- **Profesión Libre:** Cuyo ejercicio no se supedita a la obtención de ningún título académico o administrativo.
- **Profesión Regulada:** Su ejercicio requiere estar en posesión de un título académico (oficial de nivel superior) o administrativo (diploma, licencia, o autorización que se obtiene mediante la realización de las correspondientes pruebas y que constituye una capacitación oficial)<sup>7</sup>.

Aquí aparece la intervención pública en un primer nivel: una norma regula, por razones de interés público, el ejercicio de una profesión.

- **Profesión Titulada:** Es aquella cuyo ejercicio requiere la realización de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. En realidad, se trata de la profesión regulada vinculada a la titulación académica, y su denominación tiene su base en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que separa nítidamente “las profesiones tituladas” de aquellas otras que sólo exigen una capacitación oficial<sup>8</sup>.
- **Profesión Colegiada:** Supuesto en que el ejercicio de la actividad profesional exige la pertenencia obligatoria al respectivo Colegio Profesional y que normalmente se vincula a las profesiones reguladas. Se trata, claro está, del máximo grado de intervención regulatoria de las profesiones, que como se detallará en otro apartado de este informe, debe justificarse en la relevancia de las funciones públicas que se encomiendan a los Colegios -como son la ordenación y disciplina de las respectivas profesiones- y, añadimos nosotros, en ser la mejor opción organizativa para superar los fallos de mercado característicos de los servicios profesionales actuando como mecanismos eficientes de garantía de calidad de los servicios profesionales.

### 2. Colegios profesionales y restricciones anticompetitivas.

Sentado lo anterior, la creación y actividades de los colegios profesionales no han sido neutras desde el punto de vista de la libre competencia. Cierto es que las restricciones anticompetitivas entre profesionales han sido establecidas, en algunas ocasiones, directa-

mente por el legislador, a través de normas generales o sectoriales que regulan alguna profesión en particular, pero en la mayoría de los casos han venido impuestas por los Colegios Profesionales, en ejercicio de sus facultades de ordenación de la profesión. Haciendo un breve repaso a las restricciones más comunes que se han detectado en el ámbito profesional, éstas se pueden agrupar en dos grandes categorías<sup>9</sup>:

- Restricciones al acceso de la actividad profesional.

Son aquellas que limitan la libertad de acceso o de entrada a la prestación de determinados servicios profesionales, exigiendo el cumplimiento de ciertos requisitos o “barreras de entrada”. Como tales pueden citarse: la exigencia de titulación, la colegiación obligatoria o las cuotas de ingreso elevadas. En todo caso, frecuentemente las barreras de entrada crean la denominada “reserva de actividad” que consiste en atribuir de forma exclusiva la prestación de unos determinados servicios profesionales a los miembros de una determinada profesión, limitando la competencia entre éstos.

- Restricciones relativas al ejercicio de la actividad profesional.

Son aquellas que establecen los límites con los que se puede ejercer la profesión. A título de ejemplo pueden mencionarse las que afectan a la libre fijación de los precios a través de la elaboración de baremos de honorarios, el visado de proyectos colegiales, cobro obligatorio de los honorarios a través del Colegio, las restricciones a la publicidad, las que afectan al ejercicio asociado o la imposición de restricciones de la actividad de un colegiado en territorio distinto al de colegiación.

Debe concluirse este apartado haciendo hincapié en el paulatino pero constante proceso de liberalización o, si se quiere, de supresión de las más importantes restricciones anti-competitivas que afectaban a los servicios profesionales, emprendido en España en la década de los 90 y que se ha consolidado con la “ley ómnibus” y la reforma madrileña de 2009, aunque su culminación todavía depende de futuras reformas legislativas y estatutarias, ya en curso.

## **NATURALEZ JURÍDICA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL DERECHO ESPAÑOL Y DELIMITACIÓN COMPETENCIAL**

El análisis y valoración de las reformas legislativas en materia de Colegios Profesionales deben ser precedidas de una breve referencia a su caracterización jurídico constitucional y al reparto de competencias normativas entre el Estado y las CCAA en la materia.

## 1. Caracterización constitucional.

La caracterización jurídica de los Colegios Profesionales en el derecho español debe partir de su reconocimiento a nivel constitucional en el artículo 36 CE<sup>10</sup> que singulariza a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22 del texto constitucional puedan libremente crearse y remite a la Ley para que ésta regule las peculiaridades propias del régimen jurídico de las organizaciones colegiales, con el mandato de que su estructura interna y funcionamiento habrán de ser, en todo caso, democráticos (STC 20/1988).

La CE no predetermina la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales. Es la Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, la que los configura como corporaciones sectoriales de base privada, o dicho en palabras del TC, como "... una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante..." (STC 89/1989, de 11 de mayo).

Es reiterada la doctrina constitucional (por todas, SSTC 20/1988, 123/1987) relativa a que son los  fines de interés público  que han de atender los Colegios lo que legitima la opción legislativa consistente en atribuirles personificación jurídico pública, aún reconociendo que entre los objetivos colegiales prioritarios se encuentra el defender los intereses privados de sus miembros.

## 2. Distribución constitucional de competencias normativas en materia de Colegios Profesionales. Competencia legislativa de la Comunidad de Madrid .

Al Estado corresponde la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Dicha atribución competencial no resulta expresa en el texto constitucional, sino que encuentra su fundamento en el artículo 149.1.18 CE que reconoce al  Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas . Como dice la STC 76 /1983, de 5 de agosto "...corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales...". Esta conclusión se funda en la equiparación que, en los aspectos organizativos y compe-

tenciales existe entre los Colegios Profesionales y las Administraciones Públicas de carácter territorial, que determina la aplicabilidad a los entes colegiales del artículo 149.1.18 de la Constitución.

El concepto “legislación básica” supone la posibilidad de que el Estado establezca los principios fundamentales, es decir, la normativa mínima común que deben observar las Comunidades Autónomas. Las leyes básicas juegan como un límite: operan, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas (SSTC 137/1986, 27/1987, 156/1995, 163/1995). A partir de aquí, el desarrollo legislativo autonómico tendrá mayor o menor extensión, según el grado de detalle que quepa atribuir a las bases estatales pero, en todo caso, deberá respetar ese mínimo denominador común estatal. Las bases estatales del régimen jurídico de los Colegios Profesionales se establecen en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la ley ómnibus.

Por su parte, la competencia legislativa de desarrollo sobre colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, al no haber reserva expresa, era susceptible de ser asumida por las CCAA en sus Estatutos (artículo 149.3 CE). Todas las CCAA han asumido competencias en materia de colegios profesionales y algunas (entre las que no está la Comunidad de Madrid) han asumido también competencias en materia de ejercicio de profesiones tituladas.

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por L.O. 3/1983, de 25 de febrero y reformado por L.O. 10/1994, de 24 de marzo, establece que “Corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo incluida la potestad reglamentaria y ejecución de las siguientes materias en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca.....9. Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales”.

Al amparo de la competencia recogida en el artículo 27.9 del Estatuto de Autonomía de Madrid y, por tanto, en desarrollo de las bases establecidas por el Estado, mediante Ley de la Asamblea de Madrid 19/1997, de 11 de julio, se regulan los Colegios Profesionales en el ámbito de la Comunidad de Madrid, legislación autonómica reformada parcialmente por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre.



### **III. DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR Y LEY 17/2009, DE LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.**

La reforma normativa de los Colegios Profesionales emprendida por la legislación estatal y autonómica citadas ha tenido como presupuesto la Directiva de Servicios y su transposición horizontal al derecho español a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, “ley paraguas”, lo que obliga a una somera referencia en la materia que afecta al objeto de este informe.

La finalidad de la norma comunitaria y de su incorporación al derecho interno<sup>11</sup> es la consecución de un auténtico mercado interior en el sector de los servicios a fin de fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea, por tratarse de un sector considerado motor de crecimiento económico (representa un 70% del PIB y de los puestos de trabajo en la mayoría de los Estados miembros). A tal objeto, se prevé un nuevo modelo regulatorio caracterizado por la eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros y, que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, y en consecuencia más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.

La Directiva establece un marco jurídico general que beneficia a una amplia gama de servicios sin por ello descuidar las peculiaridades de cada tipo de actividad o de profesión y de sus respectivos sistemas de regulación.

Extremo fundamental de la norma comunitaria y, por tanto, de la “ley paraguas” es la consideración de que los regímenes de autorización constituyen una restricción a la libertad de establecimiento por lo que, como regla general, se acuerda su supresión y únicamente podrán mantenerse cuando se cumplan ciertos requisitos (no discriminación, justificación en una razón imperiosa de interés general y proporcionalidad). Además se enumeran unos requisitos “prohibidos” en el sentido de que no se puede supeditar a ellos el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, además de establecer determinados requisitos que, por constituir obstáculos graves a la libertad de establecimiento, deben ser de aplicación excepcional y sujetos a una evaluación previa que demuestre su justificación para el supuesto de que se trate.

En relación a los Colegios Profesionales, los extremos de mayor interés son dos:

- a) La colegiación obligatoria entra en la definición de régimen de autorización (Art. 3.10 de la Ley 17/2009) por lo que sólo podrá exigirse si se cumple el triple condicionante de no discriminación, necesidad y proporcionalidad del artículo 5 del texto legal.
- b) Los colegios profesionales son autoridad competente. (Art.3.12 de la Ley 17/2009).

#### **IV. PRINCIPALES MODIFICACIONES DE LA LEY 25/2009, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO (LEY ÓMNIBUS).**

La denominada “ley ómnibus” modifica 47 leyes estatales, introduciendo reformas en la regulación de una multiplicidad de materias, incluso algunas no afectadas por la Directiva Servicios.

En materia de Colegios Profesionales, la “ley ómnibus” modifica la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre los Colegios Profesionales y la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales. De acuerdo con la Disposición Final 1ª del texto legal, el artículo 5 (que recoge todas las modificaciones de la Ley de Colegios Profesionales) es legislación básica, al dictarse al amparo del artículo 149.1.18 y 30 CE.

Los principales hitos de la regulación en materia colegial (artículo 5 de la ley ómnibus) son las siguientes:

1. Entre los fines esenciales de los Colegios se mencionan la representación institucional exclusiva de las respectivas profesiones cuando estén sujetas a colegiación obligatoria y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.
2. Se incluye la referencia explícita a la observancia de los límites de la Ley de Defensa de la Competencia en la actuación colegial.
3. Las incompatibilidades entre actividades profesionales sólo podrán establecerse por norma de rango legal. En consecuencia, quedan suprimidas las obligaciones de ejercicio de forma exclusiva de una profesión o las limitaciones de ejercicio conjunto de dos o más profesiones establecidas por vía reglamentaria o por normas/ acuerdos colegiales.
4. En materia de comunicaciones comerciales de los profesionales se acaba con la supresión total de publicidad de los servicios profesionales, si bien los Estatutos colegiales y códigos deontológicos podrán introducir previsiones expresas en materia de publicidad dirigidas a exigir a los profesionales colegiados que sus conductas sean ajustadas a lo dispuesto en la Ley en aras a salvaguardar la independencia e integridad de la profesión. En consecuencia, las limitaciones que en esta materia puedan introducir los Colegios deberán adecuarse a la Ley General de Publicidad y a la Ley de Competencia Desleal y, en ningún caso, podrán ser injustificadas.

5. El Ejercicio profesional en forma societaria se regirá por lo previsto en las Leyes (Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales) sin que las normas colegiales puedan establecer restricciones distintas de las que resulten legalmente.
6. Obligatoriedad de colegiación. La adscripción obligatoria al Colegio correspondiente, como requisito de acceso a la profesión sólo será exigible cuando lo establezca una ley estatal. Según la Disposición Transitoria 4 del texto legal en el plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley (la anunciada Ley de Servicios Profesionales<sup>12</sup>) que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. En dicho proyecto deberá preverse la continuidad de la colegiación “en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas. Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.”
7. A fin de potenciar la movilidad de los profesionales, se eliminan obstáculos a la libre circulación de profesionales colegiados con la colegiación única, la no necesidad de comunicación del ejercicio profesional fuera del colegio de incorporación y la no exigencia de habilitación, ni pago de contraprestaciones económicas extraordinarias cuando los profesionales ejerzan en un territorio diferente al de colegiación, supuesto en que los Colegios deberán utilizar los mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación de la “ley paraguas”.
8. Se prohíben los baremos de honorarios (y cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales) si bien, los colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuenta de los abogados.
9. Modificación del régimen de visados colegiales. Su exigencia pasa a ser voluntaria, salvo que se establezca su obligatoriedad por Real Decreto que deberá establecer los visados exigibles de acuerdo con los criterios que al respecto establece la Ley: que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación de la integridad física y seguridad de las personas. Además se mejora la regulación del visado, concretando su contenido mínimo, con mención de lo que no formará parte del mismo (honorarios, ni control técnico) debiendo tener un precio razonable, no abusivo ni discriminatorio y aclarándose la responsabilidad que asume el colegio profesional. Como se dijo, el Real Decreto 1000/2010,

de 5 de agosto da cumplimiento al mandato legal determinando los trabajos profesionales en que, por quedar acreditada su necesidad y proporcionalidad entre otras alternativas posibles, obligatoriamente deben obtener el visado colegial.

10. Se crea el servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios que deberá atender las quejas o reclamaciones presentadas por los colegiados o los consumidores y usuarios o las asociaciones y organizaciones de éstos, en su representación o en defensa de sus intereses.
11. Se establece la ventanilla única para que los profesionales puedan realizar telemáticamente todos los trámites para colegiación, ejercicio y su baja en el Colegio.
12. Otras modificaciones: La cuota de inscripción debe ser igual a los costes de tramitación, se ordena la publicación de una memoria anual sobre la gestión económica y actuación disciplinaria del colegio que garantice el principio de transparencia en su gestión, la obligación de atender las solicitudes de información sobre los colegiados y sobre las sanciones firmes a ellos impuestas, así como las peticiones de inspección o investigación que les formule cualquier autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea.
13. Derogación expresa de estatutos y otras normas colegiales que se opongan a la Ley en virtud de la Disposición Derogatoria<sup>13</sup>.

Precisamente, en el ámbito de las organizaciones colegiales de competencia estatal se ha abierto un proceso de revisión de los Estatutos Generales con el fin de adaptar la normativa colegial de los Colegios Nacionales y Consejos Generales a las disposiciones de la ley omnibus. A estos efectos, el Ministerio de Economía y Hacienda (en cuanto coordinador de la transposición de la Directiva de Servicios) ha mantenido contactos con éstas a fin de impulsar la adaptación de sus Estatutos Generales, estableciendo con ellas un programa de trabajo que se desarrolla en dos fases: en la primera, se procede por este Departamento ministerial a la valoración inicial de los borradores de reforma de los Estatutos elaborados por los Colegios en adaptación a la ley omnibus. En la segunda fase, se llevaría a efecto la tramitación formal del Proyecto de reforma por el Ministerio competente por razón de la materia, hasta su aprobación por Real Decreto del Gobierno.

## **V. REFORMA LEGISLATIVA AUTONÓMICA: LEY 8/2009, DE 21 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS LIBERALIZADORAS Y DE APOYO A LA EMPRESA MADRILEÑA.**

### **1. Contenido de la reforma**

Con la voluntad de liberalizar la economía madrileña mediante la simplificación administrativa y la eliminación de las barreras burocráticas que dificultan el ejercicio de las actividades económicas, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, introduce las modificaciones legislativas precisas para la adaptación de la normativa autonómica a la Directiva de Servicios y a la legislación básica modificada por ésta. En materia de Colegios Profesionales se modifica el régimen jurídico establecido en la Ley autonómica 19/1997, de 11 de julio, en los extremos que se relacionan a continuación:

#### **1. Se establece el principio general de la colegiación voluntaria**

La reforma en este punto es significativa: el art. 3.1 de la Ley 19/1997, en su redacción original, establecía como requisito imprescindible para el ejercicio de las profesiones colegiadas el hallarse incorporado al colegio correspondiente, ordenando -de acuerdo con la legislación básica estatal vigente hasta la ley ómnibus -la colegiación obligatoria, como regla general. La Ley 8/2009, opta por el principio inverso: la colegiación será voluntaria salvo que la ley de creación del colegio establezca lo contrario.<sup>14</sup>

#### **2. Requisitos de creación de nuevos colegios profesionales**

La creación de nuevos Colegios Profesionales se supedita a la concurrencia de dos requisitos: que se trate de profesiones cuya aptitud para su ejercicio venga acreditada por la posesión de una titulación oficial y, esta es la novedad, se aprecien razones de interés público. No aclara ni ejemplifica el legislador autonómico cuales puedan ser estas razones de interés público que justifican la creación “ex novo” de Colegios Profesionales.<sup>15</sup>

#### **3. Eficacia temporal de la reforma**

En fin, se trata de una reforma que no se aplicará con efecto retroactivo por mandato de la Disposición Adicional 1ª de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de forma que no se verán afectadas las Corporaciones inscritas en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid en la fecha de entrada en vigor de la misma.<sup>16</sup>

## 2. Valoración de la reforma.

### 1. Colegiación voluntaria como principio general.

La valoración que quepa hacer sobre este extremo de la reforma debe partir de una consideración previa: la colegiación voluntaria es una legítima opción legislativa pero, en todo caso, vinculada a una menor intensidad o trascendencia de los fines públicos que justifican la creación del respectivo Colegio.

El art. 36 de la CE permite que el legislador, en uso de una amplia libertad de configuración normativa, haga la colegiación simplemente voluntaria, aunque en este caso se limita considerablemente la dimensión pública de los Colegios Profesionales (STC 330/1994). Esto es, el legislador puede establecer la colegiación obligatoria lícitamente, en razón a los intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones, pero también puede no hacerlo “si la configuración, esencia y fines de los Colegios fueran otros, acomodando requisitos y fines, estructura y exigencia garantizadoras, de acuerdo con el art. 36, con la naturaleza de los Colegios.” (STC 89/1989, de 11 de mayo).

De acuerdo con ello, ya antes de la modificación legal que se comenta, en el ámbito madrileño, se pueden encontrar ejemplos – ciertamente aislados - de Colegios Profesionales que, manteniendo su carácter de Corporaciones de Derecho Público no erigen la colegiación en requisito de ejercicio profesional.<sup>17</sup>

Bajo esta premisa y desde la perspectiva de la defensa de la competencia, puede sentarse una primera conclusión: el principio general de la colegiación voluntaria se valora positivamente ya que la barrera de acceso al ejercicio profesional que supone la colegiación obligatoria no sólo habrá de justificarse en la mayor intensidad de los fines públicos de los respectivos colegios – lo que ya debía acontecer dada la nutrida jurisprudencia constitucional al respecto – además, deberá hacerse explícita, introduciendo un plus de transparencia, al motivar debidamente la excepción a la colegiación voluntaria.

Con todo, no se puede dejar de mencionar la eventual falta de concordancia que de hecho puede producirse en esta materia y que resulta del contraste de las bases estatales (tras la reforma de la ley ómnibus) con el desarrollo legislativo autonómico que se comenta: de un lado, la ley estatal establece que la determinación de las concretas profesiones de obligatoria colegiación se hará en la futura Ley de Servicios Profesionales, manteniendo la situación actual de obligatoriedad de colegiación, de forma transitoria, hasta la entrada en vigor de dicha Ley estatal anunciando, de este modo, su vocación de revisión de la situación actual. Por su parte, la ley autonómica reconoce, como principio general, que la adscripción de los profesionales al correspondiente Colegio será voluntaria salvo, se dice, que la Ley de creación del Colegio establezca lo contrario. No resulta baladí recordar que

la creación de los colegios profesionales en el ámbito madrileño se opera por medio de Ley autonómica (artículo 6 de la Ley 19/1997, de 11 de julio). Cabe añadir que legislador autonómico ha sido bastante más conservador que el estatal en la determinación de la eficacia temporal de la reforma que instaura ya que la D.A. 1ª de la Ley 8/2009 establece que la reforma no será de aplicación a los Colegios Profesionales que se encuentren inscritos en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid en la fecha de entrada en vigor de la misma, con lo que parece vedar una revisión de la situación actual.

Como se dijo, en materia de Colegios Profesionales, las competencias normativas del Estado y la Comunidad de Madrid se articulan como competencias concurrentes bajo el binomio bases estatales – desarrollo legislativo autonómico. La Ley ómnibus declara que las modificaciones del régimen jurídico de los colegios profesionales que contiene su art. 5 – entre ellas, la obligatoriedad de colegiación- es parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas al amparo del artículo 149.1.18 de la CE.<sup>18</sup> y, por tanto, materia indisponible al desarrollo legislativo autonómico. En consecuencia, el criterio que sobre la colegiación obligatoria se determine en la futura Ley de Servicios Profesionales deberá ser respetado por la legislación de Comunidad de Madrid, que no podría ya disponer la colegiación voluntaria respecto de las profesiones de que se trate.

## 2. En cuanto a la creación de nuevos colegios.

La creación de nuevos colegios profesionales se supedita por la Ley autonómica a la concurrencia de dos requisitos: que se trate de profesiones cuya aptitud para su ejercicio venga acreditada por la posesión de una titulación oficial y que concurren razones de interés público.

En cuanto al primer requisito citado y aunque no sea fruto de la reforma de 2009, se debe hacer una breve referencia a qué deba entenderse por profesiones tituladas a los efectos indicados.

En un sentido amplio,<sup>19</sup> el concepto podría entenderse comprensivo tanto de los títulos oficiales académicos (aquellos cuya obtención requiere la realización de estudios superiores específicos y que son concedidos por la autoridad académica) como de otros títulos oficiales (basados en la obtención de una autorización o licencia administrativa o en la superación de ciertas pruebas de aptitud). Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, reiteradamente, maneja el concepto más estricto al identificar profesión titulada con aquella que requiere títulos oficiales académicos, por entender que el hecho de que los poderes públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales someténdolas a la previa obtención de una autorización administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud no es equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales ( STC

122/1989).<sup>20</sup>

¿La Ley de Colegios Profesionales autonómica vincula la creación del colegio a las profesiones tituladas en el sentido de la jurisprudencia constitucional? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa se debería decir de modo explícito, máxime cuando hay supuestos<sup>21</sup> de Colegios de ámbito autonómico madrileño en el que no se exige esa vinculación a titulación oficial académica de estudios superiores; incluso algunos no exigen titulación oficial alguna.<sup>22</sup>

Por otra parte, la verdadera novedad de la reforma de 2009 en materia de creación de colegios profesionales es la mención a las razones de interés público que la justifiquen. No puede dejar de mencionarse la aparente dispersión de la intención legislativa que, por una parte, introduce la colegiación voluntaria como principio general (lo que supone entender que en estos casos la dimensión pública de los colegios se reduce) y al mismo tiempo recoge por primera vez la mención expresa del interés público, como requisito de creación de nuevos colegios.

Siendo lo anterior anecdótico, el juicio que merece este apartado de la reforma es favorable, si bien nuevamente se advierte la necesidad de dotar de concreción a las “razones de interés público” a que alude el precepto. Y es que dado que la regulación actual permite la colegiación voluntaria -también al amparo de la legislación básica estatal- tales razones de interés público no pueden identificarse con las ordenadas por la ley omnibus -en transposición de la Directiva Servicios- o, incluso, las identificadas por el Tribunal Constitucional para justificar la colegiación obligatoria<sup>23</sup>, materia distinta de la simple creación del colegio, en los casos de adscripción voluntaria, en los que, se reitera, la dimensión pública de la institución está muy reducida. Por ello, en este informe se quiere dejar constancia de la extrema dificultad de definir de forma nítida el concepto jurídico indeterminado “razones de interés público” que permitan justificar la creación de una Corporación jurídico-pública profesional en los casos de adscripción voluntaria.

Para evitar la inseguridad jurídica y dotar de coherencia a la regulación del sistema, en el marco de la amplia configuración normativa de los colegios que se concede al legislador, se sugiere valorar la posibilidad de vincular la existencia de un colegio profesional a la adscripción obligatoria, de forma que cuando no se aprecien importantes razones de interés público, la organización profesional no se articule en un Colegio y los profesionales puedan agruparse en asociaciones profesionales de carácter voluntario, pero ya desposeídas de la caracterización corporativa pública que debería reservarse a las profesiones más incidentes en el interés público. Se trata de una posibilidad ya acogida en alguna legislación autonómica (Ley 7/2006, de 31 de mayo, de Colegios Profesionales de Cataluña).

### **3. Transitoriedad de la reforma**



Este es el aspecto que merece un juicio más desfavorable. Y es que las modificaciones introducidas por la Ley autonómica de 2009, no son aplicables -por mandato de la D.A. 1ª del texto legal- a los Colegios Profesionales inscritos en el correspondiente Registro de la Comunidad de Madrid.

Con ello, en primer término, se mantienen incólumes los supuestos de colegiación obligatoria que existen en la actualidad, situación que no se compadece con el afán liberalizador y de modernización de los colegios que inspira la reforma. No obstante, se entiende que esta circunstancia se corregirá con la entrada en vigor de la anunciada Ley de Servicios Profesionales, en cuanto la revisión que ordene la ley estatal se imponga a los colegios existentes. En todo caso, por razones de concordancia legislativa elemental, esta circunstancia debería reflejarse en el desarrollo legislativo autonómico.

Por otra parte, también se advierte la conveniencia de aplicar retroactivamente la norma que supedita la constitución de nuevos colegios a la exigencia de titulación oficial y concurrencia de razones de interés público - una vez clarificados los extremos que se han enunciado en el apartado anterior - ya que no hay ninguna razón, al menos desde la perspectiva de la defensa de la competencia, que justifique la existencia de distintos regímenes para entidades de la misma naturaleza. En suma, esta propuesta tiene por objeto plantear el debate sobre la adecuación de las organizaciones colegiales existentes en el ámbito madrileño a los requisitos exigidos por la Ley. Con mayor razón en el caso de que se valorara la oportunidad de convertir los Colegios de adscripción voluntaria en asociaciones profesionales.

Es importante señalar que esta propuesta no parte de un prejuicio abstracto sobre la existencia en sí de los Colegios, existencia consagrada constitucional y legislativamente en función de los intereses públicos a los que responden y que, desde el punto de vista económico, se justifica sobradamente en cuanto instrumentos organizativos dirigidos a superar los fallos de mercado que se analizaron en la primera parte de este informe (fundamentalmente, las asimetrías informativas y las externalidades) aun a costa de las restricciones competitivas que pudieran derivarse de las importantes funciones que se delegan en los mismos. Pero, justamente, esta circunstancia hace que se deba ser riguroso en la definición legal de las organizaciones profesionales y su reconocimiento, analizando las ya existentes de forma casuística a fin de comprobar la concurrencia de los requisitos de titulación e interés público mencionados.

#### 4. Otras cuestiones

Además de lo expuesto, se advierte la necesidad de modificar otros preceptos de la Ley autonómica de Colegios Profesionales con el fin de que el desarrollo legislativo se acomode a las bases estatales, en la nueva redacción de la Ley de 1974, en el bien entendido que ese respeto no significa reverencia a lo literal, pues también en el caso de las normas básicas ha de extraerse su sentido y alcance del contexto sistemático y de su finalidad (STC 172/1996).

Nos estamos refiriendo, en particular, al contenido del artículo 14 de la Ley 19/1997, relativo a las funciones encomendadas a los Colegios y en el que, siguiendo la enumeración que hace el precepto, se advierten las siguientes discordancias con la legislación básica estatal:

- a) En el caso de profesiones sujetas a colegiación obligatoria, corresponderá a los Colegios la representación institucional exclusiva de las mismas. No así en los supuestos de colegiación voluntaria.
  
- e) Debe eliminarse la referencia a la elaboración de baremos orientativos de honorarios, con la salvedad de los que se elaboren a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.
  
- i) En fin, deberá modificarse la función del visado colegial para aclarar que los visados obligatorios serán únicamente los establecidos en la normativa básica estatal.

Cabe añadir que otras muchas prescripciones de la ley ómnibus no tienen su reflejo en la ley autonómica que omite por completo las referencias a las materias de que se trata. A título de ejemplo cabe citar: el nuevo fin esencial de protección de los consumidores, la colegiación telemática, la coincidencia entre la cuota de inscripción colegial con los costes de tramitación, la ventanilla única, la memoria anual, el servicio de atención a los colegiados y consumidores o usuarios, etc.

En todo caso, se reconoce que para estos supuestos de simples omisiones en la ley autonómica no es exigible una reforma legal ya que el desarrollo legislativo autonómico no tiene por qué ser mimético o limitarse a repetir las bases estatales.

## **VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE ÁMBITO AUTONÓMICO. ESPECIAL MENCIÓN A LA NECESARIA REVISIÓN ESTATUTARIA**

### **1. Colegio inscritos en el Registro de la Comunidad de Madrid**

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los datos que ofrece el Registro previsto en el artículo 26 de la Ley madrileña 19/1997, de 11 de julio,<sup>24</sup> hay inscritos 27 colegios profesionales. Como se acaba de decir, este TDCCM defiende la conveniencia de que los requisitos de creación que dispone el vigente artículo 6.3 del texto legal se apliquen con carácter retroactivo, de forma que se someta a revisión la existencia de los colegios profesionales actualmente inscritos.

### **2. Estatutos de los colegios de ámbito autonómico**

Aun cuando no se aborde la revisión general de colegios que se acaba de sugerir lo que resulta ineludible es que se pongan en marcha las actuaciones tendentes a la modificación de los Estatutos de los Colegios en el ámbito autonómico, proceso en el ya están inmersas las organizaciones colegiales de ámbito estatal. Ciertamente es que algunas cuestiones están pendientes de ser definidas normativamente por la legislación básica estatal (esencialmente, la obligatoriedad de la colegiación) y, en su caso, adaptadas por la legislación autonómica (especialmente respecto de los extremos que contradicen las bases y que han sido reseñados en este informe) pero ello no puede excusar el inicio de la labor de adaptación de los Estatutos de los Colegios Autonómicos a los preceptos básicos estatales en vigor, cada vez más inaplazable, dado el alcance general e inmediato de la derogación establecida en la ley ómnibus.<sup>25</sup>

En este orden de cosas, este TDCCM aplaude la iniciativa que, en el mes de marzo pasado, puso en marcha el área de Colegios Profesionales de la Dirección General de Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, al remitir a los colegios autonómicos un escrito explicativo del proceso a nivel estatal, ofreciendo información y colaboración para impulsar las modificaciones estatutarias pertinentes, que podrían llevarse a efecto, con el respeto debido a la autonomía colegial, de forma análoga al proceso estatal.

## VII. RECOMEDACIONES

Como corolario de lo que se ha expuesto se formulan a continuación diversas recomendaciones, concretadas en determinadas propuestas de reforma de la Ley de Colegios Profesionales autonómica y en el impulso de la reforma de los Estatutos colegiales.

**PRIMERA.** La obligatoriedad de la colegiación es materia básica de competencia estatal, que se concretará en la futura Ley de Servicios Profesionales con la eficacia temporal que se determine en la misma, sin perjuicio de que en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo que corresponde a la Comunidad de Madrid pueda establecerse el principio de la adscripción voluntaria cuando no colisione con las bases estatales. Así debería reflejarse en la Ley autonómica.

**SEGUNDA.** La Ley autonómica debería concretar la definición de “titulación oficial” como requisito de creación de nuevos Colegios Profesionales. Se propone que se interprete en sentido restrictivo, es decir, profesiones que exigen titulación oficial de nivel superior: es evidente que si la creación de los colegios se funda en los fines públicos que persiguen, máxime en los casos de colegiación obligatoria, esos fines públicos se manifiestan con mayor intensidad en las profesiones tituladas, en el sentido reconocido por la jurisprudencia constitucional.

En todo caso, se propone que, respecto de las profesiones de colegiación, finalmente no obligatoria, se analice si concurre la dimensión pública mínima para que estas organizaciones sigan participando de la naturaleza jurídico pública corporativa.

**TERCERA.** Se estima necesario que los requisitos de creación de los colegios autonómicos- titulación oficial e interés público- sean exigibles tanto a los de nueva creación, como a los existentes, iniciando un proceso de revisión casuístico, fundado en los criterios expuestos en el cuerpo de este Informe. A tal efecto, se recomienda la derogación de la Disposición adicional 1ª. de la Ley 8/2009 y aplicación de la reforma a todas las corporaciones colegiales, inscritas o no en el Registro de Colegios Profesionales de la CAM.

**CUARTA.** La reforma de la Ley 19/1997 es ineludible en los aspectos que contradicen la regulación estatal vigente. Así, la legislación autonómica debe: a) Limitar expresamente la representación institucional exclusiva a los Colegios de colegiación obligatoria, b) Prohibir toda recomendación, regla, directriz e incluso criterio orientativo en

materia de honorarios profesionales, salvo las excepciones legales c) Modificar la función colegial referida al visado colegial para aclarar que los visados obligatorios serán sólo los establecidos en la norma básica estatal.

**QUINTA.** Deberá valorarse la posibilidad de que la reforma incorpore y desarrolle, en su caso, los mandatos de la ley básica que actualmente carecen de mención en la norma autonómica, incluyendo las prescripciones de la ley ómnibus que no han encontrado cabida en Ley 8/2009, como son: el nuevo fin esencial de protección de los consumidores, la colegiación telemática, la coincidencia entre la cuota de inscripción colegial con los costes de tramitación, la ventanilla única, la memoria anual, el servicio de atención a los colegiados y consumidores o usuarios, permitir la libre publicidad de servicios de profesionales colegiados, mientras no se infrinja las disposiciones de la Ley General de Publicidad y la Ley de Competencia Desleal.

**SEXTA.** Bajo el principio del respeto a la autonomía de los Colegios Profesionales, debe abordarse la revisión de los Estatutos colegiales de ámbito autonómico, que se podría facilitar mediante un proceso cooperativo Administración madrileña- Colegios, análogo al que se sigue respecto de las organizaciones de ámbito estatal.

<sup>1</sup> Ésta información se ha obtenido de la web de la CAM (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior; Dirección General de Seguridad e Interior ) ([http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1114194655644&idConsejeria=1109266187224&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1142289231982&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699&sm=1109170600517](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1114194655644&idConsejeria=1109266187224&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1142289231982&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699&sm=1109170600517))

<sup>2</sup> La vigente redacción del art. 3 de la Ley 2/1974 de 17 de febrero es la siguiente:

“Artículo 3. Colegiación.

1. Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda.
2. Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción.

Los colegios dispondrán los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de esta Ley.

3. Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español.

Los colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial.

En los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios, los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades competentes previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español.

4. En el caso de desplazamiento temporal de un profesional de otro Estado miembro de la Unión Europea, se estará a lo dispuesto en la normativa vigente en aplicación del Derecho comunitario relativa al reconocimiento de cualificaciones”.

- <sup>3</sup> La transposición, a nivel estatal, se ha realizado a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (“ley para-guas”) que transpone los principios generales de la Directiva y la Ley 25/ 2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (“ley ómnibus”), que modifica 48 leyes estatales.
- <sup>4</sup> Informe del MEH sobre la transposición de la Directiva de Servicios, de 28 de abril de 2010: “*La transposición de la Directiva Servicios está suponiendo una reforma de envergadura en la regulación económica de la que cabe esperar resultados económicos significativos. Las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda cifran su impacto en un aumento del PIB en torno al 1.2% y la creación de entre 150.000 y 200.000 empleos.*”
- <sup>5</sup> Según el Informe elaborado por el Instituto de Estudios Económicos para Unión Profesional (2006), se trata de un colectivo de alrededor de un millón de profesionales colegiados que en 2006 suponían un 6.1 % del empleo total y el 30% del empleo universitario. Las profesiones colegiadas suponen un 8.8% del PIB. Además unas 430.000 personas tienen un empleo asalariado vinculado a alguna profesión colegiada. De este modo, el volumen de empleo total, directo e indirecto, generado por las profesiones colegiadas ascendería a más de 1.4 millones de personas.
- <sup>6</sup> Art. 5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid.
- <sup>7</sup> Esta definición coincide con la contenida en el artículo 3.13 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre: “*La actividad o conjunto de actividades , cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales*”.
- <sup>8</sup> STC 330/1994, de 15 de diciembre, 111/1993, de 25 de marzo, entre otras.
- <sup>9</sup> Informe de la CNC de septiembre de 2008, pag. 14 y ss.

- <sup>10</sup> Art. 36 CE: “*La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*”
- <sup>11</sup> Expresadas en el Preámbulo de la Directiva y en la Exposición de Motivos de la Ley 17/2009.
- <sup>12</sup> Dicha Ley fue ya anunciada en el año 2008: Apartado 21 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2008 sobre medidas de reforma estructural y de impulso de la financiación de las pequeñas y medianas empresas “*El Ministerio de Economía y Hacienda elevará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, antes del 31 de diciembre de 2008, un anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales, para su posterior tramitación en el Consejo de Ministros. El anteproyecto de Ley deberá fortalecer el principio de libre acceso a las profesiones, favorecer su ejercicio conjunto, suprimir restricciones injustificadas a la competencia y reforzar la protección de los usuarios y consumidores, impulsando la modernización de los Colegios Profesionales* ( BOE 15 de agosto de 2008).
- <sup>13</sup> La DD de la Ley ómnibus establece: “*Quedan derogadas cuantas disposiciones de rango legal o reglamentario o estatutos de corporaciones profesionales y demás normas internas colegiales se opongan a lo dispuesto en esta Ley*”.
- <sup>14</sup> La nueva redacción del 3.1 de la Ley autonómica es la siguiente: “***La adscripción de los profesionales al correspondiente Colegio será voluntaria, salvo que la Ley de creación del Colegio o, en su caso, la norma de creación a que se refiere la disposición adicional segunda de esta Ley, establezcan lo contrario. No obstante, podrán ejercer las respectivas profesiones en el territorio de la Comunidad de Madrid los profesionales incorporados a Colegios Profesionales de distinto ámbito territorial por razón de su domicilio profesional único o principal, en los términos y con las excepciones establecidas en la legislación estatal básica***”.
- <sup>15</sup> El art. 6.2 de la Ley autonómica queda redactado de la siguiente forma: “***Sólo podrán constituirse nuevos Colegios Profesionales respecto de aquellas profesiones cuya aptitud para su ejercicio venga acreditada por la posesión de una titulación oficial y concurren razones de interés público***”.



- <sup>16</sup> La D.A.1ª de la misma Ley : *“Las disposiciones establecidas en el artículo 9 de la presente Ley no serán de aplicación a los Colegios Profesionales que se encuentren inscritos en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidades de Madrid en la fecha de entrada en vigor de la misma.”*
- <sup>17</sup> En el Cuadro I, mencionado en la Nota 1 de este Informe se relacionan los colegios de ámbito madrileño, con referencia al carácter obligatorio o voluntario de la colegiación.
- <sup>18</sup> En particular, STC 330/1994, de 15 de diciembre, en un supuesto particular en el que se partía de un supuesto en que el propio Tribunal reconocía que *“el nivel de lo básico había de ser reducido y por tanto.... 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 todos el territorio nacional, característico de unas normas básicas cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art.149.1.18 de la Constitución.”*
- <sup>19</sup> Concepto que acoge la CNC en el *“Informe sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales”*, septiembre 2008, derivado de las Directivas de reconocimiento de cualificaciones profesionales y su respectiva transposición al Derecho español.
- <sup>20</sup> Se puede citar nuevamente la STC 330/1994, *“desde la STC 83/1984 (FJ 3) hemos venido interpretando que en el caso de las profesiones tituladas, su existencia deriva del condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de unos concretos “títulos académicos”*. En el mismo sentido, la STC 42/1986 ( FJ1) especificó que el paso de una *“profesión libre”* a otra *“profesión titulada”* supone la regulación de una profesión para cuyo ejercicio se requiere títulos *“entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. También la STC 111/1993, (FJ9) donde se estableció la distinción entre una “capacitación oficial” y un “ título académico oficial que es precisamente lo que permite identificar a las profesiones tituladas”*.
- <sup>21</sup> Nos remitimos nuevamente al Cuadro 1 de este Informe.

<sup>22</sup> Todo ello, sin perjuicio de que, como ha señalado el TC en la STC 330/1994, es posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad profesiones tituladas, extremo que puede ser libremente regulado por el legislador estatal, desarrollando el artículo 36 y con cobertura competencial en el artículo 149.1.18, ambos de la Constitución. Dicho de otro modo la CE no prohíbe que puedan ser colegiadas las profesiones no tituladas ya que no establece ninguna relación entre la existencia de un colegio profesional y las condiciones de acceso o del ejercicio de la actividad profesional objeto del colegio.

<sup>23</sup> Ya se ha dicho que en los supuestos de colegiación obligatoria, se trata de una excepción (que como señala el TC (STC 132/1989 ( FJ 7)) l principio general de libertad de asociación han de justificarse v, cuando se obligue al individuo a integrarse forzosamente en una agrupación de base asociativa, por la relevancia del fin público que se persigue, así como por la dificultad de obtener ese fin sin recurrir a la adscripción forzosa del ente corporativo “

<sup>24</sup>Art.26.1 “*Se crea el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, adscrito a la Consejería de Presidencia.2 En este Registro de Colegios se inscribirán a los meros efectos de publicidad, los Colegios Profesionales y los Consejos de Colegios incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley. En el asiento correspondiente a cada Colegio o Consejo se inscribirán los Estatutos, sus modificaciones y los restantes actos que se determinen reglamentariamente*”.

<sup>25</sup> En el pasado mes de enero pasado se mantuvo una primera reunión informal Estado-Comunidades Autónomas, sirviendo como grupo técnico sectorial para la transposición en materia de colegios profesionales de las reformas introducidas en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, con el necesario proceso de adaptación de la normativa colegial autonómica fin, en la que se puso de manifiesto que la mayor parte de las CCAA han decidido esperar a la aprobación definitiva de los Estatutos Generales de los Colegios profesionales de ámbito estatal para impulsar la reforma de los Estatutos de Colegios de ámbito territorial.

## ESQUEMA

- El problema de los colegios profesionales.
- Naturaleza jurídica de los colegios y su regulación.  
Fundamento de su existencia.
- La directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009 de 23 de noviembre.
- Principales modificaciones de la Ley 25/2009.  
La Ley Omnibus.
- La Ley 8/2009 de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña.
- Situación actual de los colegios profesionales de ámbito autonómico. Necesaria revisión estatutaria.
- Recomendaciones.