



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 / 1 9 8 9

La Laguna, a 19 de junio de 1989.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre el *Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales (EXP. 6/1989 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen, emitido a solicitud de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC), expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación estatutaria del "Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales" tomado en consideración por dicho Gobierno, velándose en el cumplimiento de esta función por la observancia por la normativa proyectada de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y el resto del Ordenamiento Jurídico.

Incidentalmente, es de advertir que dicho dictamen tiene las características y los efectos que se han indicado en dictámenes anteriores respecto a la realización de la actividad consultiva del Consejo sobre Anteproyectos legislativos tomados en consideración por el Ejecutivo autonómico.

II

1. El art. 36, CE, marco constitucional específico de los Colegios Profesionales, habilita al legislador, con expresa reserva de Ley, para regular su régimen jurídico como tenga por conveniente para el cumplimiento de sus fines, con el único límite de su carácter democrático interno, según expresa el Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de mayo de 1989. Esta específica regulación constitucional trae

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

justamente su causa de la naturaleza de dichos Colegios que, no obstante su base asociativa, tienen atribuido el ejercicio de funciones de carácter público, aspecto que matiza de manera sustantiva su régimen jurídico y sitúa su tratamiento constitucional en el ámbito específico indicado y no en el genérico del art. 22, CE. Por otra parte, ha de añadirse que la indistinción entre la Ley estatal o autonómica con que se formula la indicada reserva, permite la habilitación estatutaria del legislador autonómico para intervenir normativamente al respecto, sin perjuicio naturalmente de las competencias reservadas al Estado en virtud de lo previsto en el art. 149, CE.

Debe igualmente añadirse que, sin perjuicio de las competencias que eventualmente tuviese asumidas al respecto una Comunidad Autónoma dada, determinados aspectos o cuestiones concernientes a la ordenación de las profesiones relacionadas con los referidos Colegios están reservados a la competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con lo establecido en diversas prescripciones del art. 149.1, CE.

En cualquier caso, la labor de los operadores jurídicos se ve, hoy ya, facilitada por una reiterada jurisprudencia constitucional (cfr. STC 76/1983; 23/1984; 123/1987; 20/1988, así como las muy recientes de 11 de mayo del presente año) que ha dilucidado buen número de cuestiones sucesivamente planteadas sobre esta materia, lo que ha permitido que el supremo intérprete de la Constitución haya perfilado con suficiente nitidez los presupuestos fundamentales a los que ha de ajustarse la ordenación del régimen jurídico dichos Colegios Profesionales.

2. Por lo que se refiere a la concreta habilitación de los legisladores, estatal y autonómico, para intervenir al respecto, ha de indicarse en primer lugar que, de conformidad con las previsiones de nuestro Estatuto -y según lo dispuesto en relación con las mismas por la Ley Orgánica 11/1982, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA)-, la CAC ostenta facultades legislativas y de ejecución en materia de "Colegios Profesionales y ejercicio de las Profesiones tituladas" [art. 34.A).8, EACan]. Estas facultades, sin embargo, se hallan afectadas por la obligación de: 1) ajustar su ejercicio a la legislación del Estado, "en los casos que así lo exija el art. 149.1, de la Constitución", lo que obliga a indagar los supuestos en que así sucede; 2) actuar "en el marco de lo que establece la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho público"; todo ello, 3) "sin perjuicio de lo establecido en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

Por otra parte, aun cuando según admite el TC el art. 36, CE no otorga competencia legislativa al Estado, sino que su pretensión es singularizar los Colegios Profesionales respecto de las asociaciones contempladas en el art. 22 de la Norma constitucional, remitiéndose a la ley, en general, para que ésta regule el singular régimen jurídico de aquellos con las condiciones que allí se indican, ello no implica que el Estado carezca de competencia para intervenir en la materia o que aquélla sea sólo de nivel deducible de lo que pueda establecer un determinado Estatuto de Autonomía, ni siquiera cuando éste hubiese pretendido operar una asunción "exclusiva" de facultades y funciones sobre dicha materia. Tampoco supone que, a sensu contrario, el Estado disponga de competencia para establecer bases normativas o cualquier otra competencia tan sólo porque así lo establezca algún Estatuto, puesto que aquél sería su titular únicamente por previsión de un precepto de la Constitución, aunque fuere, en su caso, por aplicación de su art. 149.3. A este respecto, el TC reitera, una vez más, su conocida doctrina según la cual la Norma constitucional conserva intacta su condición de *lex superior* que vincula todo el Ordenamiento antes y después de la promulgación de los Estatutos, cuyas prescripciones sobre cuestiones competenciales, a favor de las Comunidades o incluso del Estado, nada pueden hacer frente a los preceptos constitucionales ordenadores de esas cuestiones, prevean éstos o no facultades estatales exclusivas de orden absoluto o básico.

No se deduce, pues, la competencia del Estado de lo que al respecto preceptúan los Estatutos, ni de la reserva de Ley del art. 36 -que, por su carácter genérico, vale para el legislador tanto estatal como autonómico-, sino de las consecuencias que inevitablemente se siguen del carácter público de determinadas funciones de los referidos Colegios profesionales, lo que anuda dicha competencia a las previsiones del art. 149.1.18, CE y da plena legitimidad constitucional a lo preceptuado por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico (LPAut), respecto del deber de dichas Corporaciones a ajustar su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas al respecto por la regulación del Estado, "sin perjuicio de cualesquiera otras competencias que pudiera atribuirles o delegarles la Administración autonómica" (art. 15.2).

Las dudas que pudieran persistir derivadas del carácter privado de los objetivos a procurar por tales Corporaciones quedan definitivamente aclaradas por el TC, que -

además de proclamar la constitucionalidad del mencionado art. 15.2, LPAut-entiende que, si bien los Colegios se constituyen para defender los intereses privados de sus miembros, también lo hacen para cumplir fines de interés público, por lo que se configuran como personas jurídico-públicas -Corporaciones de Derecho Público-, sometidas al legislador en cuanto tales y respecto de su constitución, organización y funciones públicas, propias de las Administraciones territoriales, quedando bajo la dependencia o control de éstas cuando aquél previene la atribución o delegación por aquéllas de dichas funciones a las referidas Corporaciones. Lo que, siendo adecuado desde una perspectiva de eficacia funcional, no contradice lo dispuesto en el art. 36, CE y supone una correcta conexión con el ejercicio de las profesiones tituladas al que este precepto constitucional se refiere.

Por tanto, pese a que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios no oscurece la naturaleza privada de muchos de sus fines, al tener dicho carácter y realizar funciones públicas por las razones antedichas, el TC entiende que aquellos son equiparables, a los fines que nos interesan y tan solo en sus aspectos organizativos y competenciales, a las Administraciones públicas. Razón por la cual resulta aplicable, como se ha dicho, el art. 149.1.18, CE, correspondiendo al Estado, a través de su legislación, fijar los principios y reglas básicas a que las Comunidades Autónomas han de ajustar su regulación de estas Corporaciones en lo que concierne a su organización y competencias.

O, lo que es igual y da sentido a las prescripciones estatutarias antes referidas (arts.34.A). 8 y 35, EACan), que el legislador autonómico, que en la CAC resulta habilitado por el juego de las mencionadas prescripciones y de la referida LOTRACA, a la hora de regular los Colegios Profesionales habrá de respetar lo establecido en los arts.36 y 139, CE, la legislación básica estatal emanada en virtud de lo dispuesto en el mencionado art. 149.1.18 de la Norma constitucional y, además, cualquier otra normativa del Estado que incida en la materia al amparo de otros apartados de dicho precepto constitucional.

III

Desde estos presupuestos, procede detenernos en el análisis pormenorizado del Anteproyecto. Por razones de orden sistemático agrupamos las observaciones sugeridas por su estudio en tres tipos de posibles infracciones: exceso competencial,

inadecuación a la normativa básica estatal correspondiente y deficiencias técnicas en la formulación normativa.

1. Por lo que a las cuestiones de exceso competencial respecta, se observa lo siguiente:

- El art. 6 del Anteproyecto regula una materia que parece estar constitucionalmente atribuida a la regulación exclusiva del Estado. Así, el precepto contempla la posibilidad que los Colegios Profesionales y los Consejos de Colegios asuman, en los términos de sus Estatutos y Reglamentos de Régimen interior, la formación práctica de los colegiados que sea necesaria o conveniente para el ejercicio de la correspondiente profesión, precisando su nº 2 que el carácter oficial o preceptivo que puedan otorgarse a tales enseñanzas prácticas se ajustará a lo dispuesto en la normativa de la Comunidad Autónoma reguladora de ese sector de la Educación y, en su caso, a la legislación del Estado.

Naturalmente, el adecuado análisis del problema suscitado por la meritada norma debe hacerse a la luz de lo dispuesto en el texto constitucional sobre el asunto concernido. Lo que ha de encontrarse, no en el art. 149.1.18, CE en esta ocasión, sino en su art. 149.1.30, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. En este sentido, la STC 42/81 puntualiza que el referido precepto comprende la competencia para establecer las titulaciones correspondientes a cada nivel y ciclo educativo en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas -aquellas cuya práctica exige titulación-, así como la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado. Por otra parte, el TC sostiene que, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 53.1 en conexión con el 149.1.1ª de la Constitución, según el cual el Estado es competente para establecer la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre tales condiciones básicas ha de incluirse la relativa al cumplimiento de la antedicha exigencia, de modo que el título académico y/o profesional exigible para ejercer ha de ser uno de los fijados por el Estado con carácter general.

Pues bien, el posible vicio o problema de exceso competencial surge porque la norma proyectada habla de necesidad o conveniencia en la formación que prevé al objeto de poderse practicar una profesión, anudándose a ello la posibilidad tanto de que aquella tenga carácter oficial o preceptivo según lo prevenido, ante todo, por la normativa autonómica de orden educativo, como de que sea asumida por los Colegios canarios. Así, aunque es cierto que la Ley 2/1974 atribuye a los Colegios Profesionales la función de organizar actividades y servicios comunes de interés para los colegiados, de carácter profesional, formativo, cultural, o asistencial, no es menos evidente que tal función tiene una naturaleza complementaria, sin que con ella se pueda incidir en la determinación de elementos o condiciones convenientes o, menos aún, necesarias para el ejercicio profesional o para la obtención de una titulación oficial o preceptiva. Y también lo es que, en cualquier caso, de ello no se deduce facultad autonómica alguna al respecto o potencialidad para que, como desarrollo de la base estatal, se establezca lo aquí señalado.

Por consiguiente, es difícil defender la constitucionalidad del art. 6 del Anteproyecto, pues en primer lugar no parece que sea competente el legislador autonómico para contemplar la existencia de una formación práctica que fuere necesaria, o incluso conveniente, a los colegiados para ejercer su profesión, o bien, para prevenir que aquella, de existir oficial o preceptivamente por mandato legal, puede ser asumida por las Corporaciones canarias y, además, diferenciada y discrecionalmente.

Por otro lado, es claro que la formación académica y la práctica profesional son cosas sustancialmente distintas, aunque estén conectadas, pues la primera es requisito necesario para poder acceder al mercado profesional, sin perjuicio de que tal acceso pueda estar condicionado además a la realización posterior de determinados cursos de perfeccionamiento o especialización sin cuya superación no sea posible ejercer la respectiva profesión o solo hacerlo limitadamente tras ingresar en el Colegio correspondiente. Pero, como parece obvio, esta circunstancia no puede afectar a la titularidad de la competencia para ordenar y modular la oficialidad o preceptividad de esa formación profesional ulterior. Y, en este supuesto, es indiscutible que el Estado, y no la CAC, es competente tanto para regular acerca del título que garantiza el logro de una determinada formación académica, como para ordenar eventualmente la exigencia de otro que, avalando el de cierta formación práctica, permita profesar definitiva y totalmente. Por tanto, a mayor abundamiento

de lo antes advertido, cabe añadir que la llamada que se hace en el nº 2 de este artículo a la normativa autonómica en materia de educación es no sólo parcial, sino sustancialmente incorrecta; como también lo es la llamada condicionada que se hace del Derecho estatal.

Podría quizá argüirse que la formación práctica prevenida exige a los "colegiados", lo que da a entender que, como los afectados ya se encuentran inscritos en el respectivo Colegio Profesional, no se incide en la titulación académica y/o profesional básica que pueda ordenar el Estado, añadiéndose aquella exigencia a ésta. Pero esta interpretación, teniendo presente la respectiva habilitación estatal y autonómica en la materia, seguiría sin poder superar la problemática validez constitucional de la necesidad de dicha formación o, lo que es igual, de su preceptividad u oficialidad por decisión comunitaria, así como de la prevista asunción discrecional de aquella por los Colegios. En otras palabras, el argumento indicado no parece obviar la seria duda de que la CAC sea competente para introducir estas previsiones y condicionamientos en el ejercicio profesional y en el régimen colegial.

- Por similares razones que las anteriormente expresadas procede observar el apartado d) del art. 21 proyectado, el cual atribuye a los Colegios Profesionales la competencia de informar los proyectos normativos de la CAC relativos, entre otros asuntos, a los planes de estudio y títulos o diplomas que afecten a la respectiva profesión. El precepto es inadecuado al partirse de un presupuesto incorrecto. En efecto, se parte de la convicción de que la CAC ostenta algún tipo de competencia normativa en la regulación de la antedicha materia, cuando resulta claro que las cuestiones de planificación educativa y titulación, tanto académica como profesional estricta, entran dentro del ámbito competencial reservado por la Constitución al Estado, según se ha expuesto ya. En cuanto a la referencia del precepto analizado a diplomas profesionales, nada hay que objetar, siempre que tal expresión no se entienda como sinónima de habilitación para profesar, sino como demostrativa de mero perfeccionamiento profesional libremente seguido y alcanzado por los colegiados.

En relación con este mismo precepto, es objetable, pese a la pretendida diferenciación competencial de su encabezado, la reproducción que luego contiene de la normativa estatal aplicable. Y ello, no solo porque esta operación, contenida en una Ley, induce a confusión sobre su naturaleza y alcance entre quienes deben

ejecutarla, aplicarla y cumplirla, sino porque es claro que la CAC no tiene formalmente competencia alguna para realizarla, adoptando cual si fueran suyas normas que por su carácter corresponde establecer al Estado. Pero es que esta incorrección formal se refuerza hasta hacer totalmente cuestionable el precepto correspondiente por exceso competencial de orden material cuando, como aquí ocurre, aquél no reproduce fielmente la regulación básica que parece reiterar, introduciendo en ella ciertos elementos novedosos. Lo que, por demás, también exige efectuar un análisis adicional para determinar la adecuación jurídica de dichos elementos en sí mismos considerados.

En este sentido, se aprecia una inclusión, otra vez en el apartado d), de una inadecuada referencia a retribuciones e incompatibilidades de los profesionales, ciertamente no contemplada en la ordenación básica. Así, debe reiterarse al respecto que los Colegios Profesionales, en cuanto Corporaciones de Derecho Público, ostentan tal condición en tanto que cumplen funciones atinentes a un determinado interés público y, desde esta perspectiva, su ordenación se encuentra insita en las bases estatales de las Administraciones Públicas. Ahora bien, este carácter no logra hacer desaparecer la naturaleza privada de muchos de sus fines y de sus cometidos principales, relativos, como es obvio y no podía ser de otra forma, al ejercicio por los colegiados de su profesión. Por eso, aunque es innegable la sujeción de aquél a normas jurídico-públicas, incluidas las estatutarias, no lo es menos que tiene un relevante aspecto privatista, que concierne a la prestación libre de un servicio y a una relación particular, el cual no puede ser disciplinado por normas fiscales o administrativas, ni siquiera laborales, sino estrictamente civiles. Razón por la que los profesionales no pueden ser cualificados de funcionarios, ni, en consecuencia, estar equiparados a éstos, no pudiendo estar sometidos a legislación alguna de incompatibilidades en cuanto tales o recibir retribuciones o salarios, sino honorarios. Desde luego, si lo que se pretende es que la norma sea aplicable a los colegiados que forman parte de los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales, así debiera señalarse expresamente. Más concretamente respecto a los emolumentos profesionales, se advierte que la Ley 2/74, en su art. 5.º), señala entre las funciones de los Colegios Profesionales la regulación de los honorarios mínimos de las profesiones, cuando aquellos no se devenguen en forma de aranceles, tarifa o tasas. En todo caso, como la regulación básica de estos asuntos parece que corresponde al Estado, ha de señalarse que los Proyectos normativos autonómicos a informar por los Colegios habrían de ser de mero desarrollo de las bases estatales correspondientes.

Finalmente, por lo que atañe a lo previsto en el apartado j) de este precepto, ha de insistirse en que la reproducción de una norma básica -al margen de la incorrección formal que tal reiteración conlleva- debe ser efectuada en sus propios términos. En este sentido, el art. 5.p) de la Ley 2/74 condiciona la posibilidad apuntada por el Anteproyecto a la existencia de los servicios oportunos en las condiciones apuntadas en los Estatutos del respectivo Colegio. Lo que parece adecuado porque no resultaría admisible que, tratándose de una profesión libre, el Colegio pudiera encargarse del cobro de los honorarios imponiendo su voluntad a los colegiados, debiéndose respetar la voluntad de aquellos al respecto.

- Teniendo sin duda a la vista lo prevenido en los preceptos de otra legislación autonómica en la materia, cuales son los incluidos en la correspondiente Ley catalana, el Anteproyecto simplifica en su art. 23 el sistema de recursos contra los actos de los Colegios Profesionales, operando en base a un recurso de reposición previo al contencioso y otro eventual de alzada ante el Consejo de Colegios canario o, en defecto de su existencia, ante el Consejo General Nacional, si sus respectivos Estatutos así lo previeran. En puridad, ambos tipos de recursos son corporativos, al resolverse el expediente en alguno de los tres niveles de la organización profesional (el Colegio, el Consejo de Colegios y el Consejo General), pero, pese a esta similitud, no es correcto que el Anteproyecto altere, como efectivamente hace y, además, en perjuicio tanto del Consejo general como de los propios afectados o interesados, el régimen previsto en este asunto en los arts. 6.2 y 3.h), 8.1 y 9.1.e) de la Ley 2/74. Cuanto menos, parece indebido que no se distinga a estos efectos entre los actos de los Colegios y los de los Consejos, habida cuenta de su preceptuada impugnabilidad, o entre las actuaciones de aquellos con fundamentos y efectos autonómicos y las que los tuviesen nacionales.

Otra cosa es que, como quiera que los Colegios van a actuar tanto realizando funciones propias como por delegación de la Administración competente, pudiera ser que, en lo que respecta a los recursos contra sus actos, cupiera distinguirse entre alzadas corporativas, interponibles en el primer supuesto y ante los Consejos, ya alzadas impropias, que lo serían en el segundo y ante la Administración delegante. Y ello, porque ésta delega, en razón del interés público que debe proteger y procurar, ciertas funciones en los Colegios Profesionales, pero no puede luego desentenderse del asunto porque sigue siendo titular de la competencia delegada y, por tanto,

responsable de que con su ejercicio se alcancen los fines para cuya prosecución se le otorgó. Lo que, precisamente, se traduce en que los actos que se dicten por el ente delegado se entienden dictados por la autoridad delegante y ante ella deberán poderse recurrir (cfr. arts. 32.2, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 37.2 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y 93.4 o 118 de la Ley de Procedimiento Administrativo), habiendo de tener ésta, como organización tutelar, la posibilidad de rectificar o suplir las deficiencias cometidas con ocasión del ejercicio de la delegación operada.

Este mismo orden de consideraciones pudiera hacer objetable los actuales términos en los que está redactado el art. 24 del Anteproyecto, en el que se imputa a los Colegios Profesionales la responsabilidad patrimonial frente a terceros perjudicados por los actos y acuerdos que dicte en el ejercicio de sus competencias. Así, si esto parece adecuado en el ámbito de sus propias competencias, es más que dudoso que lo sea cuando el perjuicio deriva de la realización por aquéllos de funciones delegadas, en relación con las que, como titular de la competencia afectada, la Administración no puede sin más irresponsabilizarse de eventuales lesiones ocasionadas a interesados que han debido relacionarse con los Colegios. A ello parece oponerse la naturaleza tutelar de la particular relación jurídica que se traba entre Administración delegante y organización delegada, en la que a aquella corresponde las facultades inherentes a tal carácter o tipo relacional -inspección, información, supervisión, control, etc.- que, por cierto, no se prevén en el Anteproyecto.

2. En cuanto al ajuste del Anteproyecto a la normativa básica estatal procede señalar:

- Art.4: La norma prevista en este precepto introduce una modulación respecto de la base estatal, que se encuentra prevista en el art. 2.3 de la Ley 2/1974, según la cual las relaciones entre los Colegios Profesionales y la Administración se hará a través del Departamento ministerial competente, en tanto que en la norma proyectada se prevé respecto de aquellos una particularizada relación orgánica con la Administración tutelar de acuerdo con la distinción, que en principio no parece ser cuestionable, entre cuestiones corporativas e institucionales y cuestiones profesionales. Sin embargo, al separarse de la normativa básica en la determinación del Departamento administrativo a relacionarse con cada Colegio, no siendo aquél el materialmente competente sino el que tenga competencia con mayor incidencia en

el respectivo contenido profesional, el precepto analizado genera una no deseable inseguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los Colegios o, en su caso, terceros afectados, al presuponerse que las Consejerías incidentes pueden ser diversas y no ordenarse la competente en razón de la materia, ni preverse siquiera un criterio que permitiera determinar, dada su supuesta incidencia principal, cual es la Consejería con la que en definitiva han de relacionarse un Colegio y los ciudadanos o profesionales interesados.

- La exigencia prevenida al final del apartado 2 del art. 5 del Anteproyecto no parece atemperarse a la naturaleza de los Colegios Profesionales, que resulta de la legislación básica y ha delimitado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, conviene recordar una vez más que aquellos son definidos como Corporaciones de Derecho Público en función de los intereses públicos que atienden necesariamente en la realización de sus actividades, razón por la que cabe que se les atribuya o delegue el ejercicio de competencias administrativas, surgiendo entonces una particular relación de dependencia respecto a las Administraciones territoriales titulares de tales competencias. Esta incardinación parcial de los Colegios Profesionales en el entramado orgánico de las Administraciones públicas sitúa a los Colegios Profesionales en una peculiar posición por mandato legal y en interés general. Por ello, desde esta perspectiva jurídico-pública, es cuestionable que la eficacia de la delegación articulada en el Anteproyecto esté sometida a la aceptación expresa de los Colegios o Consejo delegados -condición no prevista en el art. 15 LPAut que, no debe olvidarse, es norma básica aplicable tanto a las Corporaciones económicas como a las profesionales-, pues esto no se ajusta a su referida naturaleza ni, ciertamente, parece que sirva al interés público que, justamente, ha demandado la implementación de la señalada delegación.

Es más, aun cuando se discutiera el carácter básico de la norma estatal de cobertura, la existencia de una disposición como la descrita tendría unos obvios y objetables resultados de distorsión en el funcionamiento del sistema, al permitir, por el juego del principio dispositivo que contempla, que los diversos Colegios de una cierta profesión que posiblemente existan en el ámbito comunitario puedan realizar funciones distintas y se relacionen diferentemente con la Administración entre ellos mismos.

- El art. 10 del Anteproyecto contiene una regulación de la que cabe señalar su no adecuación a la respectiva norma estatal básica, al distinguir entre la adquisición de la personalidad jurídica y de la capacidad de obrar de los Colegios, obtenibles, respectivamente, al entrar en vigor la Ley de creación y constituirse sus órganos de gobierno, en tanto que el art. 4.6 de la Ley 2/1974 anuda a la referida constitución el nacimiento tanto de una como de otra. No se desconoce que un precepto parecido existe en la Ley catalana 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, pero no debe olvidarse que el Estatuto catalán atribuye a la Generalidad (cfr. art. 9.23) la competencia exclusiva en esta materia, aunque sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución, en tanto que la competencia de la CAC en aquélla, como se vio en el Fundamento II de este Dictamen, es mucho más limitada y, desde luego, ni siquiera es calificada de exclusiva.

Igual observación cabe realizar sobre el art. 25 del Anteproyecto, relativo a los Consejos de Colegios, en conexión con lo establecido en el art. 9.1, Ley 2/1974.

- En relación con el procedimiento de obtención de habilitaciones para el ejercicio profesional, se ha de indicar que la formulación que se contiene en el art. 11.2 resulta contradictoria toda vez que, aunque se dispone que aquéllas se obtendrán en la forma que reglamentariamente se determine -lo que induce a pensar que el procedimiento es reglado-, se indica seguidamente que ello se efectuará bajo el principio de reciprocidad. Quizá en la norma se pretenda que la aplicación del principio citado se refiera a las condiciones del ejercicio habilitado y no a la concesión de la habilitación, pero, si ello fuere así, se debiera explicitar mejor para no generar confusión y la contradicción antes indicada. Asimismo, la regulación contenida en el nº 3 de este precepto es técnicamente inapropiada y genera confusión, refiriéndose a una excepción a la obligación de colegiarse respecto de aquellos profesionales que prestan sus servicios, de carácter administrativo o laboral, en alguna de las Administraciones Públicas radicadas en Canarias, puesto que, supuesta la posible compatibilidad, el precepto usa una formulación equívoca e incorrecta a la hora de delimitar los casos en los que procede o no la colegiación. Máxime cuando, respecto al conflicto que la norma pretende resolver, lo determinante es que el acto profesional se efectúe o no dentro o como resultado de una relación de servicios con la Administración. Así, no cabe duda que, de una u otra forma, la actuación del profesional relacionado con la Administración incidirá en terceros, pero nunca tendrá propiamente por destinatario a ésta, al formar aquél

parte de ella, ni a los ciudadanos, al integrarse aquélla en un determinado procedimiento administrativo, salvo, precisamente, que el titulado interesado ejerza libremente y no vinculado a la Administración, pudiendo ser destinatario de sus actos profesionales tanto los ciudadanos, como aun la propia Administración. En otras palabras, ocurre simplemente que el profesional que fuese personal funcionario o laboral de la Administración y ocupare un puesto no declarado incompatible habrá de colegiarse si quiere ejercer libremente su profesión, no necesitando hacerlo, como parece obvio, si no desea hacerlo y actúa exclusivamente al servicio de la Administración con la que está vinculado ejerciendo tal profesión.

- El Anteproyecto realiza asimismo una regulación insatisfactoria de la segregación y de la disolución de Colegios. En efecto, el art. 13.2 regula la segregación de un Colegio Profesional de otro u otros, con o sin disolución del primero, para cuyo ingreso se exija a partir de ese momento titulaciones diferentes, en tanto que en el art. 14 se regula la disolución de un Colegio Profesional, disolución que parece no tener que ver con la antes indicada. Son varias las cuestiones a señalar. Es dudoso que, sin más, la segregación necesaria de un Colegio de otro existente anteriormente por la razón que se ha explicitado conlleve la disolución del primero, pues, si aparecen diferentes titulaciones y profesiones, han de existir diferentes Colegios, salvo que deje de existir la inicial, en cuyo caso no hay segregación, sino desaparición del Colegio original y constitución de otro nuevo. Además, parece que la disolución sólo procede, según el Anteproyecto, cuando haya acuerdo colegial al respecto, por más que parece obvio que no es ésta la única causa por la que habría de disolverse un Colegio. Pero es que, admitida la posibilidad de segregación con disolución, sorprende que entonces aquélla exija Ley, mientras que para realizar ésta baste con que el acuerdo correspondiente sea aprobado por Orden del Consejero de la Presidencia, previo informe del Consejo de Colegios de Canarias, si existiere. Todo lo cual, por cierto, no se adapta al régimen previsto en el art. 4.2 de la Ley 2/1974, que, refiriéndose a diversas actuaciones que afectan a la vida corporativa, es por demás sustancialmente alterado por lo previsto en los arts.15 y 16 del Anteproyecto. Al respecto debiera tenerse en cuenta que la redefinición del ámbito territorial y material de los distintos Colegios profesionales es una cuestión que, aunque pueda ser promovida por los Colegios o los profesionales interesados, debe ser prevenida y resuelta por los poderes públicos en atención de una mejor defensa de los intereses generales. Y ello parece exigir, entre otras cosas, la

aprobación gubernativa y la audiencia de los Colegios afectados -incluso de los que van a ser absorbidos o disueltos-, pero no puede requerir el acuerdo unánime de aquéllos, ni bastar para su realización un acuerdo del Colegio afectado o interesado con simple aprobación ulterior del mismo por el Gobierno. Además, cuestionablemente, el art. 16 excluye la preceptiva audiencia antes mencionada.

3. Finalmente, en cuanto que ello pudiera afectar al respeto de los principios de seguridad jurídica y eficacia normativa, se añaden las objeciones de orden estrictamente técnico que se exponen a continuación.

- **Art.3:** La norma contenida en la letra a) de su nº 3 es técnicamente incorrecta, al referir la elección que contempla a los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales, en vez de a los miembros que los integran.

- **Art.7:** La norma de este artículo debiera, por el contenido normativo que incorpora, ir ubicada entre las adicionales. Precisamente, la disposición adicional tercera del Anteproyecto reitera parcialmente lo dispuesto en el artículo que observamos.

- **Art.9:** La norma contenida en este precepto es técnicamente redundante e incorrecta. En primer lugar, porque todo Colegio Profesional es, por definición, una Corporación de obligada pertenencia para los titulados como requisito indispensable para el ejercicio de una profesión, no pudiendo realizarse éste sin efectuarse la colegiación. En segundo lugar, y como lógica consecuencia, ni los titulados no ejercientes han de colegiarse para hacer uso de su titulación, ni es posible constituir un Colegio Profesional en relación con la práctica de profesiones no tituladas, existiendo a efectos asociativos la vía prevista en el art. 22, CE.

- **Art.11:** No se comprende la llamada que se hace en el nº 1 de este precepto al art. 9 del mismo Anteproyecto, pues en aquél se recogen los supuestos en los que, previa habilitación, es posible ejercer la profesión en el territorio de otro Colegio Profesional, mientras que la norma que es llamada se limita a proscribir la constitución de Colegios Profesionales respecto a actividades profesionales no tituladas, supuesto éste que, obviamente, no es de excepción al mencionado principio de territorialidad, sino de prohibición legal de dicha constitución.

- **Art.17:** Este precepto contiene una norma de dudosa corrección técnica, al prescribir el carácter reglado de las disposiciones reglamentarias previstos en él y

después permitir al operado jurídico la posibilidad de efectuar determinadas valoraciones. Así, es evidente que el control de estatutoriedad y legalidad que se indica, aparte de ser una operación extrañamente realizable por una norma reglamentaria, no puede contener una posible valoración, expresión en sí misma contradictoria con una constatación reglada, sino una debida comprobación.

- **Art.21:** El precepto contenido en el apartado b) está configurado, quizás debido a un excesivo afán reduccionista, con notoria incorrección al refundir en una sola norma objetos diferentes cuya protección jurídica, en su caso, discurriría por cauces distintos, cuales son la ética profesional y los derechos de los ciudadanos. Así, en realidad, a todo Colegio debiera exigírsele que velase por la ética profesional de los colegiados, cuidando al hacerlo de que en el ejercicio de la profesión se respeten los derechos de los ciudadanos, pero no velar para que aquélla garantice éstos, sin más.

- **Art.22:** Las previsiones normativas contenidas en este precepto no tienen, como parece deducirse del encabezado del artículo, carácter innovador, pues los mandatos que contiene ya están contemplados en la propia norma estatal básica que el precepto proyectado pretende completar y debiera desarrollar sin reiterar.

- **Art.27:** Técnicamente, es más correcto que la norma de su nº 3, in fine, refiera el voto favorable a la cuarta parte de los representantes de los Colegios presentes.

- **Art.30:** La norma contenida en su nº 2 es técnicamente deficiente y, en todo caso, contradictoria con la prevista en el art. 29. En efecto, en éste se otorga, adecuadamente, al Registro de Colegios y Consejos de la Consejería de la Presidencia simples efectos de publicidad, en tanto que el precepto comentado parece prever, cuestionablemente, que la inscripción tiene consecuencias constitutivas, pues ordena que los actos sujetos a la misma surtan los efectos que les son propios desde que sea practicada, de modo que tales efectos sólo se producen después de ser inscritos aquéllos. Por ello, si la pretensión, por demás correcta, del Anteproyecto es configurar un medio de mera publicidad registral, la norma cuestionada debiera omitir la referencia a los actos sujetos y referirse exclusivamente a la inscripción, que tendrá los efectos publicitarios que se pretenden cuando se realice.

- **Art.31:** No estaría de más, sino todo lo contrario, a la vista de lo preceptuado en su apartado segundo, que se añadiera en éste la expresa exigencia de que se

razonara por la Administración la eventual denegación en él prevenida y, quizá, la advertencia de la posibilidad de impugnación de dicha denegación por los afectados.

CONCLUSIONES

1. En términos generales, el Anteproyecto analizado se adecua al Ordenamiento jurídico. La CAC ostenta, con fundamento estatutario y legal, competencias para ordenar la materia sobre la que aquél versa, con el alcance que se ha indicado en el Fundamento II del Dictamen.

2. No obstante, ha de advertirse que, en los términos expresados en el apartado 1 del Fundamento III, los preceptos de los arts. 6, 21.d) y j), y 23 puedan incurrir en vicio de exceso competencial.

3. Asimismo, se considera objetable el desarrollo normativo de las correspondientes bases estatales efectuado en los arts. 4, 5, 10, 11.2 y 3, 13.2 y 16, según se razona en el apartado 2 del antes mencionado Fundamento.

4. Por último, por las causas expuestas en el apartado 3 del mismo Fundamento, cabe hacer determinadas observaciones de orden técnico a los arts. 3, 7, 9, 11, 17, 21, 22, 27, 30 y 31, en cuanto que la regulación que contienen presenta defectos de dicha índole que pueden afectar al principio constitucional de seguridad jurídica.