

# LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE COLEGIOS PROFESIONALES

Germán Fernández Farreres

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

## I

La Constitución de 1978 menciona a los Colegios Profesionales en una única ocasión. Concretamente en el artículo 36, al disponer que «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas». Expresa referencia, pues, a los Colegios Profesionales a fin de establecer sencillamente una reserva de ley. A ello añade el mismo precepto constitucional, en el inciso final, que «la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos». Sin embargo, sobre esta tradicional figura de los Colegios Profesionales, nada más precisa el texto constitucional.

En especial, desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, la materia «Colegios Profesionales» presenta la singularidad de que, enunciada como tal –lo mismo sucede, por lo demás, con la más genérica de «Corporaciones de Derecho Público

representativas de intereses económicos y profesionales»-, no aparece en las listas de los artículos 148.1 y 149.1 de la CE. Esa elemental constatación conduce derechamente a esta otra. Al Estado, en principio, no le ha sido reservada constitucionalmente competencia alguna respecto de los Colegios Profesionales, de manera que, sin perjuicio de la incidencia que en el régimen jurídico de los mismos puedan tener otros títulos competenciales, las competencias han quedado a la disponibilidad de los Estatutos de Autonomía, pudiendo éstos atribuir las íntegramente a las Comunidades Autónomas (principio dispositivo del artículo 149.3 de la Constitución). Sólo en el caso de que dichos Estatutos no procedan a esa atribución, dichas competencias quedarán en el ámbito estatal, de manera contingente por el juego de la cláusula residual que sanciona el mismo artículo 149.3.

Es verdad que a lo largo de la fase inicial del proceso de constitución y asentamiento de las Comunidades Autónomas, las limitadas transitoriamente por el listado de competencias del artículo 148.1 CE no pudieron asumir de manera efectiva ninguna competencia relativa a la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales, razón por la cual quedaron retenidas por el Estado. Por el contrario, las Comunidades Autónomas constreñidas únicamente por las competencias constitucionalmente reservadas al Estado pudieron asumir esas competencias con la máxima amplitud. Y así lo hicieron, con la significativa -y sorprendente, por lo demás- excepción del Estatuto de Autonomía de Galicia. Mientras que los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Andalucía atribuyeron a la competencia exclusiva de las respectivas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de «colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículos 10.22, 9.23 y 13.24, respectivamente), el de Galicia guardó al respecto absoluto silencio. Dicho Estatuto únicamente se refiere a la competencia exclusiva en materia de «Cofradías de Pescadores. Cámaras de la Propiedad Agraria, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución» (artículo 27.29), lo que, en estrictos términos, determina que la CA no haya asumido competencia alguna en materia de Colegios Profesionales; un dato que se confirma a la luz de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia a la CA gallega de la competencia de «desarrollo legislativo y ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales, en el marco de la legislación básica del Estado» (artículo 3).

La singularidad de la Comunidad Foral de Navarra tuvo reflejo, por otra parte, en la previsión de la LORAFNA (artículo 44.26), mucho más escueta que las anteriores: la Comunidad Foral ostenta competencia ex-

clusiva sobre «Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas conforme a la legislación general» (artículo 44.26).

Por último, las demás Comunidades Autónomas, con la excepción de Canarias y de Valencia, que, en virtud de las correspondientes transferencias al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, pudieron ejercer desde el primer momento las mismas competencias legislativa y ejecutiva que las Comunidades vasca, catalana y andaluza (Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, respectivamente), tras el período transitorio que previó el artículo 148.2 de la Constitución, procedieron a las reformas de sus Estatutos, asumiendo también, como propias, competencias en materia de Colegios Profesionales. Esas reformas estuvieron precedidas, no obstante, de la transferencia a esas Comunidades Autónomas de diversas competencias y, entre ellas, la relativa al desarrollo legislativo y la ejecución en la materia «Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales», todo ello «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca [artículo 3.a) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre]. De este modo, y con esa misma formulación, o similar –en concreto, mencionando expresamente a los Colegios Profesionales, así como a otros tipos de entes corporativos–, las reformas estatutarias les han atribuido definitivamente dichas competencias. Con ligeras variantes, en efecto, todas las previsiones estatutarias responden al mismo patrón: competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca (artículos 25.5 EA Cantabria; 11.9 EA Asturias; 27.6 EA Madrid; 32.5 EA Castilla-La Mancha; 9.10 EA La Rioja; 8.6 EA Extremadura; 11.10 EA Murcia; y 11.15 EA Islas Baleares). Una regla, no obstante, que se ha excepcionado en el EA Aragón, pues ha atribuido a la CA la «competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas» (artículo 35.1.22). También las reformas de los Estatutos de Canarias y Valencia han determinado que las competencias que hasta ese momento pudieron ejercer como competencias transferidas, hayan pasado a configurarse definitivamente como competencias estatutarias.

Por tanto, en la actualidad todas las Comunidades Autónomas –con la excepción ya señalada de Galicia– son titulares de competencias propias respecto de los Colegios Profesionales.

## II

Ahora bien, importa señalar de inmediato que las diferentes calificaciones de esas competencias estatutarias no suponen diferencia alguna en cuanto al verdadero y efectivo alcance de las mismas. Y es que también las Comunidades cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen las competencias sobre Colegios Profesionales como competencias exclusivas deben ajustarse a las normas básicas que pueda dictar el Estado. Existe, en definitiva, una homogeneidad competencial incuestionable porque todas las Comunidades disponen de las mismas competencias y todas se encuentran en idéntica posición respecto de las que corresponden al Estado.

Esa homogeneidad, así como la propia formulación de las competencias autonómicas en las reformas estatutarias como competencias de desarrollo legislativo y ejecución, se debe, en gran medida, a la clarificación que del reparto competencial ha efectuado la jurisprudencia constitucional. Y es que, a pesar de que la Constitución no reserva al Estado ninguna competencia específicamente referida a la materia –razón por la cual, como hemos visto, algunas Comunidades Autónomas llegaron a asumir la integridad de las competencias–, el Tribunal Constitucional ha considerado que, dado que los Colegios Profesionales no dejan de asimilarse, siquiera sea parcialmente, a las Administraciones Públicas, sobre los mismos incide la competencia estatal para fijar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE).

Según reiterada doctrina del Tribunal (por todas, STC 20/1988, de 18 de febrero, f.j. 4), los Colegios Profesionales son Corporaciones de naturaleza mixta que, aun cuando no constituyen propiamente Administraciones Públicas, ostentan una personalidad jurídico-pública que está acompañada del ejercicio de funciones de carácter público atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración. Por eso, por tratarse de Corporaciones de Derecho Público que, en determinados aspectos, actúan como una Administración Pública, se ha concluido que la competencia resultante del artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE permite al Estado incidir transversalmente en la regulación de dichas Corporaciones.

Por ello, lo que inicialmente pudo parecer susceptible de calificarse como competencia exclusiva se demostró que no lo era, sin que, por tanto, ninguna virtualidad presente esa exclusividad. Se trata de una puntualización que la misma STC 20/1988, de 18 de febrero (f.j. 3), ratificó expresamente, apelando al fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución:

«Ahora bien, que el artículo 36 de la Constitución no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado

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

Se explica, así, que clarificado el alcance de las competencias autonómicas a la luz de esa competencia estatal, tanto la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, como las ya referidas reformas estatutarias, hayan ceñido –con la injustificable excepción del Estatuto de Aragón– las competencias autonómicas al desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado.

La competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es, por tanto, el principal argumento que ha llevado a rechazar la exclusividad de las competencias autonómicas. Sin embargo, aún debe añadirse que esa competencia no es el único título que permite al Estado incidir en la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales. En la medida en que los Colegios Profesionales constituyen –o cuando menos, deberían constituir– una forma organizativa típica de determinadas profesiones tituladas, entra, asimismo, en juego la competencia del Estado para regular el ejercicio de tales profesiones, lo que encuentra fundamento en las previsiones de los artículos 36 y 149.1.30<sup>a</sup> CE. La razón es clara. Como ha advertido la propia jurisprudencia constitucional (STC 122/1989, de 6 de julio, f.j. 3, con cita de otras sentencias más), esa competencia del Estado para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, se vincula directamente a la existencia misma de las llamadas profesiones tituladas. Tanto es así que bien puede afirmarse que la determinación de las profesiones tituladas cae en el ámbito competencial del Estado y, con ello, también la determinación de las condiciones del ejercicio profesional, lo que entronca directamente con el carácter colegiado o no con que se configuren las profesiones.

En consecuencia, el Estado, además de su competencia para regular los aspectos funcionales y organizativos básicos de los Colegios Profesionales, se halla facultado para regular aquellos otros aspectos que caracterizan jurídicamente a las profesiones tituladas, tales como la determinación de las actividades que se comprenden en las mismas, las obligaciones y derechos de los profesionales o, en fin, para decidir sobre su carácter colegiado o no.

Por último, es preciso añadir que, en función del contenido que se pretenda dar a la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y del ejercicio de las profesiones tituladas, otros títulos competenciales reservados al Estado pueden entrar en juego. En particular, la competencia estatal sobre «legislación de defensa de la competencia», o la resultante del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE, relativa a la ordenación de la actividad económica en el sector concreto de los servicios profesionales, son títulos suficientes para legitimar determinadas medidas estatales; también, desde luego, la competencia reservada por el artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE; una competencia que, para fijar las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, ha servido al Estado como título legitimador, junto al resultante del artículo 149.1.18<sup>a</sup>, para proceder a la reforma de la Ley de Colegios Profesionales de 1974 mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, se han efectuado.

Llegados a este punto, sólo resta hacer una puntualización a propósito de las previsiones estatutarias que, al atribuir a las correspondientes Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, expresamente dejan a salvo –«sin perjuicio» es la expresión que utilizan– lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución; una expresa salvedad que obliga a recordar que las libertades de circulación y de establecimiento afectan por igual a todas las autoridades y poderes públicos, sin que, por ello mismo, el Estado aparezca como único y exclusivo garante de las mismas. Dicho en otros términos: el artículo 139 de la Constitución no apodera al Estado con competencias que no resulten de lo dispuesto en el artículo 149 CE, lo que reiteradamente ha sido advertido por la jurisprudencia constitucional [por todas, STC 95/1984, de 18 de octubre (f.j. 7)].

Con arreglo a lo expuesto, la regla delimitadora de las competencias en materia de Colegios Profesionales puede formularse ya definitivamente con absoluta seguridad. Las Comunidades Autónomas disponen de competencias normativas y ejecutivas para la ordenación de los Colegios Profesionales, si bien el ejercicio de esas competencias queda vinculado a la legislación que el Estado dicte al amparo de los referidos títulos competenciales.

### III

La regla competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía –las Comunidades Autónomas disponen de competencia legislativa y ejecutiva en el marco de la legislación básica del Estado–, debe dar paso, no obstante, a la determinación subsiguiente del alcance de unas y otras competencias a la luz de los diversos aspectos que componen el régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Una determinación, sin embargo, que, atendiendo al actual marco normativo regulador de los Colegios Profesionales, resulta verdaderamente compleja.

La complejidad se debe a dos causas que es preciso destacar debidamente. En primer término, a la propia indefinición constitucional de los perfiles que caracterizan a la institución colegial; una institución –no se olvide– que, configurada como materia, es el presupuesto mismo sobre el que opera la asignación de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, a la acción del legislador estatal, que no sólo no ha reajustado en su conjunto la Ley de Colegios Profesionales de 1974 al nuevo orden de competencias, sino que, al amparo de esa indefinición constitucional, no ha dejado de crear Colegios Profesionales que no se ajustan por completo al modelo colegial previsto en la propia Ley, con lo que resulta aún mucho más problemático poder deducir qué previsiones de la misma pueden considerarse materialmente básicas.

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

«Interesa recordar que la Constitución no impone en su art. 36 un único modelo de Colegio Profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex. art. 149.1.18 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y

con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el art. 36, y con cobertura competencial en el art. 149.1.18, ambos de la Constitución».

Esta interpretación jurisprudencial aboca, desde luego, a la coexistencia, bajo la misma rúbrica de Colegios Profesionales, de realidades muy distintas, tantas que prácticamente imposibilitan reconocer la existencia de la institución colegial. Realidades que, a mi juicio, más allá del mero *nomen iuris*, en algunos casos determinan que los llamados Colegios Profesionales no presenten ya singularidad ni especificidad alguna por relación a lo que son simples entes asociativos. Pero es que, además, encierra en sí misma una contradicción difícilmente superable, por cuanto esa indefinición constitucional que permite al legislador estatal optar por muy diversos regímenes jurídicos, no parece compatible con el presupuesto argumental en el que se ha legitimado prioritariamente la competencia estatal sobre Colegios Profesionales: concretamente, su condición de Corporaciones de Derecho Público que, por ejercer funciones públicas relativas al ejercicio profesional, se asimilan a las Administraciones Públicas. De manera que la existencia de la competencia estatal para establecer las normas básicas del régimen jurídico de los Colegios Profesionales se fundamenta a partir de una determinada concepción jurídica de éstos y, sin embargo, simultáneamente, se reconoce que el legislador, en el ejercicio de esa competencia, puede configurarlos sin condicionamiento de ningún tipo. Como ha dicho la STC 386/1993, de 23 de diciembre (f.j. 3): «... no hay en la Constitución ningún precepto que establezca a favor de los Colegios Profesionales una concreta reserva material indisponible para el legislador, ni tampoco materias consustanciales a los Colegios Profesionales».

A esta primera dificultad se suma el hecho de que Estado no ha dictado una Ley básica de Colegios Profesionales. Y es que, sin perjuicio de algunas modificaciones (Ley 74/1978, de 26 de diciembre, y las más recientes efectuadas por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y posterior Ley 7/1997, de 14 de abril, se mantiene la vigencia de la Ley de Colegios de 13 de febrero de 1974, lo que, más allá de los preceptos de la misma declarados básicos por la D.F. 2ª de Ley 7/1997, de 14 de abril, plantea la duda de su aplicabilidad directa o supletoria.

Esa duda, por lo demás, se ha agravado en la medida en que la mayoría de las Comunidades se han dotado ya de su propia normativa, incorporando previsiones no siempre conciliables con la estatal. Se constata,



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

En este sentido, la determinación de las profesiones a las que puede extenderse la estructura colegial y la exigencia o no de colegiación para el ejercicio de las profesiones colegiadas, son, seguramente, dos cuestiones que, guardando entre sí una directísima relación, resultan bien demostrativas de lo que acabo de afirmar. A ello paso a referirme en la parte final de esta exposición.

#### IV

En relación con la configuración de nuevas profesiones colegiadas –es decir, aquéllas que se dotan de una estructura colegial–, el artículo 4.1 de la LCP se limita a sancionar el principio de reserva de ley y a reconocer la iniciativa de los profesionales interesados. Una regla que, a falta de otro contenido sustancial, también ha sido sancionada por la normativa autonómica, por lo que resulta necesario precisar a quien corresponde decidir si una determinada profesión se constituye o no como profesión colegiada y si en esa decisión deben observarse algunas condiciones previas.

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

Ahora bien, esa competencia autonómica para configurar nuevas profesiones colegiadas no deja de ser problemática. En la medida en que la colegiación condiciona –o cuando menos, debería condicionar– el ejer-

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

Es verdad, de todas formas, que el problema puede perder entidad si la extensión de la organización colegial no se acompaña de la exigencia de colegiación como requisito ineludible para el ejercicio profesional, o si, aun exigida, no se prevén, o no se adoptan, medidas efectivas contra aquellos profesionales que actúan sin estar colegiados. Una cuestión ésta en la que la debilidad del sistema resulta manifiesta, ya que no existe un mecanismo efectivo que garantice la obligatoriedad de la colegiación. La eliminación en el vigente Código Penal de la falta que el anterior Código tipificaba en el artículo 572 (que castigaba con multa al «titulado o habilitado que ejerciere su profesión sin hallarse inscrito en el respectivo Colegio, Corporación o Asociación Oficial, siempre que sea exigido reglamentariamente este requisito»), unido al hecho de que la potestad sancionadora de los Colegios no alcanza a quienes no forman parte de la Corporación, ha determinado, en efecto, un vacío que relativiza muy mucho el alcance efectivo de la colegiación obligatoria.

La exigencia o no de colegiación –cuestión central en el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, tanto que bien puede afirmarse que de la posición que al respecto se adopte depende que pueda reconocerse la existencia de una estructura colegial y de una profesión colegiada propiamente dicha– encuentra, en principio, una respuesta clara y taxativa en el artículo 3.2 de la LCP. Desde su versión inicial, establece que «es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión». Carácter obligatorio, por tanto, de la colegiación a los efectos del ejercicio de la profesión. Cuestión distinta es, ciertamente, el alcance de esa colegiación cuando la estructura colegial está organizada territorialmente, lo

que ahora debe quedar al margen de estas reflexiones. Pero lo que interesa destacar en este momento es el inequívoco pronunciamiento de la Ley estatal; un pronunciamiento que formalmente ha pasado a calificarse como norma básica (Disposición Final 2ª de la Ley 7/1997), si bien ese carácter básico parezca referido más bien a los efectos de la colegiación –colegiación única, en concreto– en el caso de que la misma sea exigible para el ejercicio profesional.

Las Leyes generales de Colegios profesionales que han dictado las CCAA no se apartan de la referida norma básica estatal. Sin embargo, aunque sea excepcionalmente, no han dejado de constituirse Colegios para determinadas profesiones sin que la adscripción colegial sea requisito obligatorio y condicionante del ejercicio profesional. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de 8 de noviembre de 1985, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña, que, tras su modificación por la Ley 1/1988, de 26 de febrero, dispone que «el Colegio agrupa a los periodistas que lo solicitan». En otros casos, se adopta una calculada ambigüedad. Así, las diversas Leyes de Galicia, de creación de los Colegios de Periodistas (Ley 2/1999, de 24 de febrero), de Protésicos Dentales (Ley 4/1998, de 30 de junio), de Podólogos (Ley 12/1996, de 27 de diciembre), etc., nada establecen al respecto, limitándose a fijar las condiciones y requisitos de los que pueden acceder a la colegiación. Supuestos todos estos que automáticamente deberían conducir a considerar inconstitucionales las correspondientes Leyes autonómicas si no fuera porque tampoco han faltado Leyes estatales de creación de Colegios que han optado por configurar el requisito de la colegiación como voluntario (caso, por ejemplo, de los Colegios Oficiales de Geólogos o de las Corporaciones que agrupan a los auditores de cuentas, etc.). De este modo, es el propio legislador estatal el que, más allá de la declaración de la LCP, pone más que en entredicho el carácter básico de la referida exigencia. Por ello, difícilmente puede tacharse de inconstitucional la Ley autonómica que extiende la organización colegial a una profesión sin imponer la obligatoriedad de la colegiación. Y, por ello mismo, tampoco parece objetable que, en tales casos, las CCAA no puedan, en sus ámbitos territoriales, dotar a nuevas profesiones de esa estructura colegial, ya que desde el punto de vista del ejercicio profesional no se produce ninguna consecuencia efectiva que pueda afectar a la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1ª CE.

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

Corporaciones públicas, pero en forma alguna verdaderos Colegios Profesionales. Claro es que, de esa forma, se llega también a evitar el límite de la libertad negativa de asociación (artículo 22.1 CE), que, tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional, obliga a justificar el interés público y las funciones concurrentes para que el profesional quede obligado a formar parte de la Corporación. Dicho en otros términos: lo que podría constituir un límite para el legislador –sea estatal o autonómico– a la hora de calificar a una profesión como colegiada, se soslaya no imponiendo la colegiación.

Se cierra de este modo el círculo, pero, insisto en ello, a costa de distorsionar por completo las características diferenciadoras –que dejan de existir– de los Colegios Profesionales. ■