



Régimen jurídico de los Colegios profesionales: apuntes sobre el Anteproyecto de Ley en la materia de la Comunidad de Madrid

Legal regime of professional associations: notes on the Preliminary Draft Law on the subject of the Community of Madrid

Beatriz Rodríguez Villar

Profesora de Derecho Administrativo ICADE
Letrada del Consejo de Estado

Lucas Blanque Rey

Socio en Martínez-Echevarría
Letrado del Consejo de Estado

Fecha de recepción: 02/10/2025

Fecha de aceptación: 03/11/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.—2.1. Principales aspectos de su régimen jurídico.—2.2. Cuestiones problemáticas.—III. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.—3.1. Introducción.—3.2. Reproducción de preceptos estatales.—3.3. Aseguramiento profesional e intrusismo en el Anteproyecto.—3.4. Otras cuestiones.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Tras casi treinta años, la Comunidad de Madrid ha decidido tramitar un nuevo Anteproyecto de Ley de Colegios profesionales que sustituya a la vigente Ley 19/1997, de 11 de julio. Esta norma proyectada tiene en cuenta la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales, que contiene la legislación básica del Estado, así como la jurisprudencia constitucional en la materia. Esta ha definido las notas caracterizadoras de los Colegios profesionales, así como la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades en la materia, habiendo declarado que corresponde a aquél la determinación por ley de las profesiones de colegiación obligatoria. El Anteproyecto de Ley de la Comunidad de Madrid merece una valoración general favorable, si bien no regula de forma adecuada algunas cues-

tiones relevantes para las profesiones colegiadas, como el seguro de responsabilidad civil por la actividad profesional y la persecución del intrusismo. Estas cuestiones se consideran directamente relacionadas con la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de los profesionales colegiados, considerado como un fin esencial de los Colegios.

PALABRAS CLAVE: colegio profesional, legislación básica, jurisprudencia constitucional, aseguramiento, intrusismo profesional.

ABSTRACT

After almost thirty years, the Community of Madrid has decided to process a new Draft Law on Professional Associations to replace the current Law 19/1997, of 11 July. This proposed regulation takes into account Law 2/1974, of 13 February, on Professional Associations, which contains the basic legislation of the State, as well as the constitutional jurisprudence on the matter. The latter has been determining the characteristics of the professional associations, as well as the distribution of competences between the State and the Communities in the matter, having declared that it is the responsibility of the former to determine by law the professions of compulsory membership. The Draft Law of the Community of Madrid deserves a general favourable assessment, although it does not adequately regulate some issues relevant to the registered professions, such as civil liability insurance for professional activity and the prosecution of intrusion. These issues are considered directly related to the protection of the rights of users of the services of professional associations, considered as an essential purpose of the Associations.

KEYWORDS: professional association, basic legislation, constitutional jurisprudence, insurance, professional intrusion.

I. INTRODUCCIÓN

En abril de 2024, la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid abrió el trámite de consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid¹.

Posteriormente, en noviembre de 2024, se celebró el trámite de audiencia e información pública, remitiéndose el texto del anteproyecto acompañado de la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo a los colegios profesionales en la Comunidad de Madrid, además de al Consejo de Colegios de Abogados, único existente en su ámbito territorial. Se les concedió un plazo de quince días hábiles para la realización de alegaciones, en virtud de lo previsto en el artículo 8.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

¹ Puede consultarse la información al respecto en este enlace: Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid - Portal de Transparencia.

Desde esa fecha, no se tiene constancia de la realización de trámites adicionales.

La lectura del anteproyecto permite advertir que reproduce en gran medida la vigente Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid², también incorpora determinadas cuestiones que contiene básicamente de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales³, y, además, atiende a la jurisprudencia constitucional recaída en la materia desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17 de enero⁴.

El anteproyecto incluye mejoras técnicas, simplifica los procedimientos de transformación colegial y trata de clarificar algunos elementos del régimen colegial y sobre las profesiones colegiadas, aunque alguna de las soluciones proyectadas suscita más dudas que certezas.

También se advierte que se omite la regulación de ciertas cuestiones, a pesar de que sí han sido tratadas en otras leyes autonómicas en la materia o han sido avaladas por la jurisprudencia.

En el presente artículo, tras efectuar una exposición de algunos elementos caracterizadores de la situación actual del régimen jurídico de los Colegios profesionales, se analizarán algunas de las cuestiones principales que suscita el anteproyecto de ley de referencia, para valorar si son o no acertadas, atendiendo a que, entre las finalidades que se persiguen con su aprobación, explicitadas en su exposición de motivos, está la de dotar a la Comunidad de Madrid de «una nueva regulación, más completa y actual, que dé respuesta a las necesidades de la administración corporativa» y que clarifique «la regulación en la materia siguiendo lo establecido por la jurisprudencia», además de «colmar lagunas normativas», estableciendo, en definitiva, un régimen que sea acorde con la normativa estatal.

II. LA REGULACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

2.1. Principales aspectos de su régimen jurídico

Los Colegios profesionales pueden considerarse la especie paradigmática del género de las Corporaciones de Derecho público, categoría caracterizada, como ha señalado MUÑOZ MACHADO⁵, por ser un supuesto de asignación por el legislador a instituciones de base privada de ciertas funciones públicas de modo especializado y concreto.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-10591>

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-289&p=20240802&tn=1>

⁴ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/23233#complete_resolucion&-completa

⁵ Muñoz Machado, S. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general, Vol. III, La organización territorial del Estado. Las Administraciones Pùblicas*, Iustel, Madrid, pp. 707 y ss.

Sin necesidad de abordar en este artículo sus antecedentes⁶, y a pesar de su secular existencia en nuestro ordenamiento, los Colegios profesionales no han contado con un régimen jurídico sólido, claro y completo. A este respecto, MARTÍN-RETORTILLO⁷ destacó que la potenciación de la figura colegial se vio favorecida por la aprobación de la Constitución y la distribución de competencias en la materia y por la falta de precisión de cuestiones clave, como la instancia competente para la aprobación de la Ley de creación de un Colegio profesional o la determinación del alcance de la expresión «profesión titulada». Este conjunto de circunstancias motivó, según el citado autor, que profesiones para las que el uso de la institución colegial carecía de justificación alguna adoptaran dicha configuración jurídica, a través de la respectiva ley autonómica, siendo el progresivo aumento de Colegios un «testimonio de la desmesura española, ese péndulo que circula tan libremente y sin justificación de la nada al todo».

El régimen jurídico de los Colegios profesionales viene determinado en nuestro ordenamiento por los artículos 36 y 149.1.18 de la Constitución.

Conforme al primero de ellos, «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»⁸. Por su parte, el artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva, entre otros extremos, sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

En relación con estos preceptos constitucionales, la Sentencia del Tribunal Constitucional 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9º, recordaba que la Constitución no impone en el artículo 36 un único modelo de colegio profesional, pudiendo el legislador estatal, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 de la Norma fundamental, englobar 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,

⁶ Baena del Alcázar, M. (1968). *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Montecorvo, Madrid, pp. 27 y ss.

⁷ Martín-Retortillo Baquer, L. (2013). Los Colegios profesionales en *La reforma del Estado y la Administración española*, Baena del Alcázar, M. (dir.), INAP, Madrid, pp. 185-196.

⁸ Una resumida exposición de los antecedentes relativos a la inclusión de este precepto en la Constitución puede consultarse en del Saz, S. (1996). *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons, pp. 51 y ss.

⁹ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/2847>

en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el artículo 36, y con cobertura competencial en el artículo 149.1.18, ambos de la Constitución».

Señalaba DEL SAZ que el Tribunal Constitucional ha sido tajante acerca del artículo 36 de la Constitución, considerando que en nada prejuzga cuál deba ser la naturaleza de los Colegios profesionales, correspondiendo su determinación al legislador que, a tal fin, es libre para decidir, dentro de los límites derivados del propio artículo 36 de la Constitución y de sus artículos 22 y 35, si darles forma pública o privada¹⁰.

En orden a determinar el alcance de las bases estatales, añadía la STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7¹¹, con cita de la STC 330/1994, que era indiferente que se estuviese ante una profesión reservada a quienes están en posesión de una determinada titulación oficial o, por el contrario, ante otra reservada a quienes están en posesión de una autorización administrativa para su ejercicio:

«Como quiera que la competencia estatal para fijar las bases, deriva, como se dijo anteriormente, de la configuración de los colegios profesionales como corporaciones de Derecho público y de la atribución a los mismos de funciones públicas de mayor o menor relevancia sobre la profesión, y dado que el artículo 36 CE no hace reserva de la institución colegial a las profesiones tituladas, la competencia del Estado para definir el modelo de colegio profesional para las profesiones reguladas no tituladas, encuentra los mismos límites que cuando la ejerce para las profesiones tituladas (STC 330/1994, FJ 9)».

La determinación del alcance de las normas básicas estatales, en cualquier caso, será diferente en función de si el colegio profesional en cuestión es de adscripción obligatoria o de adscripción voluntaria, habida cuenta de que en estos el mínimo común denominador normativo que constituye la norma básica estatal se reduce a «la denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General dado el ámbito nacional del mismo» (STC 330/1994, FJ 9).

Para los Colegios profesionales en los que existe la previsión de colegiación obligatoria, sigue siendo plenamente aplicable la jurisprudencia que ha analizado esta especie del género de las Corporaciones de Derecho público. Así, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26¹², se afirmó que, por su dimensión pública, los Colegios profesionales «están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública», circunstancia que

¹⁰ Del Saz, *op.cit.* p. 64.

¹¹ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/23233#complete_resolucion&-completa

¹² <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/204>

«les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación queda limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos». De ahí que corresponda 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».

A lo que añadió la STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4¹³, que aun cuando en la Sentencia 76/1983 no se invocara explícitamente el artículo 149.1, 18.^a, de la Constitución, podía entenderse que «la Ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Corporaciones públicas profesionales, siendo «del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo 149. 1, 18.^a, de la Constitución».

De ello deduce el Alto Tribunal que «la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1, 18.^a, de la Constitución».

Es más, como el propio legislador les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales, o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, los Colegios se sitúan «bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas. Se trata de una legítima opción legislativa que no sólo no contradice el mandato del artículo 36 de la Constitución, sino que guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas a que este mismo precepto constitucional se refiere» (STC 20/1988, FJ 4).

Para DEL SAZ, de la jurisprudencia constitucional puede deducirse el carácter básico de las normas que regulan la naturaleza jurídica de los Colegios profesionales y aquellas que determinan sus peculiaridades, como la colegiación obligatoria, las normas de acceso a la respectiva corporación y, consiguientemente, para el ejercicio de cada profesión, además de las que regulan la creación de los Colegios, las funciones públicas que tienen atribuidas, su régimen electoral, el régimen jurídico de sus actos y las normas que regulan las relaciones entre Colegios y Consejos Generales¹⁴. En este punto

¹³ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/961#complete_resolucion&completa

¹⁴ No es objeto del presente artículo el análisis detallado de esa jurisprudencia constitucional y del alcance de las bases estatales fijadas en virtud de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18 de la Constitución, pero debe destacarse que, una vez que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando los elementos de la regulación estatal de los Colegios profesionales que pueden considerarse básicos, podrían deslindarse, por ejemplo, funciones colegiales que no tienen ese carácter que, sin embargo, se incluyen en

cabe recordar que, como puso de manifiesto en su momento FERNÁNDEZ FARRERES¹⁵, que aun cuando las Comunidades Autónomas fueron asumiendo competencias en la materia de colegios profesionales, calificándolas en ocasiones como «exclusivas», lo cierto es que existe una homogeneidad competencial incuestionable porque todas ellas disponen de las mismas competencias y todas se encuentran en idéntica posición respecto de las que corresponden al Estado.

Expuesto el alcance de estas reglas constitucionales y de la citada jurisprudencia, puede avanzarse en el análisis del complejo grupo normativo de los Colegios profesionales, en el que la normativa básica estatal está contenida en esencia en la preconstitucional Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales¹⁶, que como señalara CALVO SÁNCHEZ¹⁷ fue objeto de una reforma política por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, y de una reforma económica, a través de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, modificaciones a las que ha de añadirse de forma singular la operada por 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, a la que seguidamente se hará referencia detallada.

La jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto en relación con la Ley 2/1974 que el hecho de que se trate de una norma preconstitucional no impide que pueda definir las bases estatales en la materia, precisamente por la dimensión material de las reglas que establece¹⁸, carácter básico que también ha sido apreciado en relación con el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico¹⁹. Uno de los principios esenciales que informan la Ley 2/1974 es el reconocimiento de la autonomía colegial o, por mejor decir, el establecimiento de un estatus de autonomía

los respectivos estatutos generales de cada profesión, que se dictamen precisamente al amparo del referido artículo 149.1.18 de la Constitución, sin delimitación de si todo su contenido es o no básico.

¹⁵ Fernández Farreres, G. (2000). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales, *Revista Galega de Administración Pública*, 1992, n.º 24, pp. 15-26.

¹⁶ Esa complejidad del grupo normativo, expresión debida a Villar Palasí (*Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Introducción. Teoría de las normas y grupos normativos*, Universidad de Madrid, 1972), se debe a los factores apuntados, que determinan que aquél se conforme por el artículo 36 de la Constitución, la indicada ley estatal 2/1974 y las leyes autonómicas reguladoras de dichas corporaciones de derecho público, dictadas en ejercicio de las competencias exclusivas en la materia asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía por parte de todas las comunidades autónomas. A este conjunto de normas de rango legal, al que hay que añadir al menos la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, deben sumarse también los respectivos estatutos generales de las profesiones, los estatutos colegiales y los de los consejos generales y los consejos autonómicos, allí donde se hayan creado. Y por supuesto ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional relativa a la interpretación del artículo 36 de la Constitución.

¹⁷ Calvo Sánchez, L. (1998). *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Civitas, Madrid, pp. 204 y ss.

¹⁸ STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3.

¹⁹ STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9.

que tiene, entre otras manifestaciones, el reconocimiento de un alto grado de autonomía normativa²⁰.

La determinación por el Tribunal Constitucional del alcance de la legislación básica estatal en esta materia ha dado lugar a un cambio notable en la configuración de las profesiones colegiadas y de los propios Colegios, que, no obstante, se ha visto limitado hasta la fecha por la falta de cumplimiento de la disposición transitoria cuarta de 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 ejercicio²¹. La inobservancia de esa disposición no ha permitido clarificar qué profesiones son de colegiación obligatoria y cuáles de colegiación voluntaria, subsistiendo, por tanto, las obligaciones de colegiación preexistentes a la aprobación de la Ley 25/2009²². Ello implica que pervive la colegiación obligatoria prevista en normas de rango inferior al legal, algunas de ellas preconstitucionales, salvo que con posterioridad a 2009 una norma con rango de ley haya modificado el estatus de la colegiación de una determinada profesión.

El cambio de paradigma en materia de colegiación de las profesiones se produjo con la STC 3/2013 (FJ 7), que puso de manifiesto que, antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, la Ley 2/1974 consagraba un modelo único de colegio profesional caracterizado por la colegiación obligatoria, ya que los profesionales estaban obligados a colegiarse para «el ejercicio de las profesiones colegiadas».

Pero la reforma en 2009 implicó, a juicio del Alto Tribunal, la configuración por el legislador estatal de dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. Dado que el requisito de la colegiación obligatoria

²⁰ Calvo, *op.cit*, pp. 223 y ss.

²¹ Esta disposición prevé lo siguiente:

«Disposición transitoria cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación.

En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación.

Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de 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».

²² Cabe recordar que esta Ley 25/2009 y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, fueron las que procedieron a la traspalación a nuestro ordenamiento interno de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkenstein o Directiva de servicios. Por medio de las Leyes 17 y 25/2009, también denominadas leyes «Paraguas» y «Ómnibus», respectivamente, se procedió a lo que entonces se denominó «enfoque ambicioso» de la traspalación, modificando un relevante conjunto de normas, entre ellas la Ley 2/1974, para acomodarlas a la indicada Directiva, suprimiendo regímenes de autorización y supeditando los que se establecieran a los principios de proporcionalidad, necesidad y no discriminación, entre otros extremos.

constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, ha de quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, resultaría, en palabras de la citada Sentencia, que «los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el artículo 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma».

Para el Tribunal Constitucional, el artículo 3.2 de la Ley de Colegios profesionales de 1974 («Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal») es plenamente constitucional, formando parte de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18 de la Constitución la definición, a partir de la fijación del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales y también la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo. Si la ley estatal es la que ha de determinar el régimen de colegiación de una determinada profesión, también forma parte de las bases estatales la concreción del ámbito de las posibles excepciones al régimen de colegiación obligatoria (STC 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5).

Por consiguiente, cuando el artículo 4.1 de la Ley 2/1974 dispone que «la creación de Colegios Profesionales se hará mediante Ley, a petición de los profesionales interesados y sin perjuicio de lo que se dice en el párrafo siguiente», ha de entenderse que dicha ley ha de ser estatal, pues cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en todo el territorio del Estado, por lo que también está empleando de manera concurrente la competencia recogida en el artículo 149.1.1 CE.

De este régimen de creación de los colegios profesionales decantado por la jurisprudencia constitucional, que atribuye la competencia al Estado en los términos indicados, derivan consecuencias relevantes para la propia configuración de los Colegios profesionales, en función de que estén referidos a uno u otro sistema de colegiación. A ellos se refiere la STC 201/2013, FJ 5, en los siguientes términos:

«Ahora bien, la exigencia de norma de rango legal para su creación, únicamente tiene carácter básico en su aplicación a los colegios de adscripción obligatoria, en la medida en que los mismos ejercen funciones públicas —de deontología y ordenación de la profesión—, y limitan los derechos de los profesionales —el derecho de asociación y la libertad de ejercicio de la pro-

fesión—; y en este contexto ha de ser entendido lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley estatal, previsto para un momento temporal en que todos los colegios profesionales eran obligatorios».

A sensu contrario:

«Dicha exigencia no resulta, sin embargo, de aplicación a los colegios voluntarios, surgidos tras la reforma efectuada por la Ley 25/2009, los cuales carecen de funciones coactivas para la regulación del ejercicio profesional, y se someten al régimen jurídico general de las asociaciones, sin perjuicio de que puedan ejercer funciones de interés general, tal y como expresamente se contempla en el título V de la propia Ley autonómica²³, que los regula bajo la denominación general de “asociaciones profesionales”»²⁴.

En definitiva, uno de los rasgos esenciales de la ordenación de los colegios profesionales que corresponde al legislador estatal es la determinación del régimen voluntario u obligatorio de la colegiación para el ejercicio de las diferentes actividades profesionales sometidas a ese régimen, con las consecuencias ya expuestas en cuanto al alcance en uno y otro caso de las propias normas básicas estatales.

En este punto de la exposición cabe destacar que los sustanciales cambios que la indicada jurisprudencia constitucional ha introducido en el régimen jurídico de los Colegios profesionales han generado una pluralidad de situaciones que desbordan el ámbito y el alcance de la Ley 2/1974.

2.2. Cuestiones problemáticas

Como ya se ha apuntado, la disposición transitoria 4.^a de la Ley 25/2009 contiene una previsión dirigida a la determinación de las profesiones de colegiación obligatoria por referencia a determinados bienes jurídicos necesitados de una específica protección y que justificarían la limitación al acceso y al ejercicio de la profesión, con incidencia en los artículos 22 y 35 de la Constitución. Dicha regla, sin embargo, no ha sido atendida por el Gobierno en el plazo establecido al efecto desde su entrada en vigor²⁵.

²³ Se refiere a la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-12151>

²⁴ STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 5.

²⁵ Entre los años 2011 y 2014 se trató el Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales sobre el que llegó a emitirse por el Consejo de Estado el dictamen número 1.434/2013, de 27 de febrero de 2014: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-1434>

En las versiones finales de dicho anteproyecto se contenía en la disposición adicional 1.^a un listado de las profesiones de colegiación obligatoria. El anteproyecto finalmente no llegó a aprobarse como proyecto de ley para su remisión al Congreso de los Diputados durante la X legislatura (2011-2016).

Esta situación ha motivado que hayan pervivido obligaciones de colegiación de determinadas profesiones en virtud de normas de rango reglamentario, algunas de ellas preconstitucionales, salvo que haya mediado alguna modificación del régimen de alguna determinada profesión posterior a la Ley 25/2009 y a la jurisprudencia constitucional mencionada.

Y esa injustificada demora también ha tenido relevantes consecuencias en relación con el alcance de determinadas obligaciones de colegiación impuestas por la normativa de las Comunidades Autónomas.

Una vez declarado por la jurisprudencia constitucional que la ley a que se refiere el artículo 4.1 de la Ley 2/1974, en orden a la creación de un colegio profesional y a la determinación del carácter obligatorio de la colegiación, conforme a los artículos 149.1.1 y 18 de la Constitución, ha de ser una ley estatal, se plantea en qué situación quedan esas normas autonómicas que impusieron la colegiación obligatoria en ausencia de previsión estatal al respecto.

Tal sería el caso, entre otros posibles supuestos, de los ingenieros en informática o de los protésicos dentales.

Por lo que se refiere a los primeros, es notable el contraste entre la normativa estatal y alguna norma autonómica. En relación con la primera, cabe destacar la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de creación del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática y, sobre todo, los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática y de su Consejo General, aprobados por el Real Decreto 518/2015, de 19 de junio, cuyo artículo 16.2 establece que «la colegiación tendrá carácter voluntario, salvo disposición legal que establezca lo contrario».

Por su parte, la Ley 11/2005, de 31 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, establece en su artículo 4 («Obligatoriedad de la colegiación») que, «para el ejercicio de la profesión de Ingeniero en Informática en Andalucía, será requisito indispensable la incorporación al Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, sin perjuicio del respeto al principio de colegiación única establecido en la normativa básica estatal en materia de colegios profesionales (...»).

Sin embargo, los Estatutos del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, de 28 de enero de 2013²⁶, prevén en su artículo 4.2 que, «de acuerdo con lo que dispone el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de ingeniero en informática estar incorporado al CPIIA cuando así lo establezca una ley estatal, siempre que se tenga establecido el domicilio profesional único o principal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (...»).

Este artículo 4.2 de los Estatutos colegiales es correcto, en la medida en que supedita la obligatoriedad de la colegiación a que «así lo establezca

²⁶ <https://www.cpiiand.es/wp-content/uploads/2023/06/Estatutos-CPIIA.pdf>

una ley estatal», en línea con la jurisprudencia constitucional analizada. Por consiguiente, en ausencia de dicha ley estatal, la colegiación de los ingenieros en informática en Andalucía, a pesar de lo que dispone la transcrita Ley 11/2005, debe considerarse voluntaria, por así resultar de lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974 que, como ya se ha señalado, ha sido calificado sin matices como parámetro básico de constitucionalidad (SSTC 3/2013 y 201/2013).

Puede así considerarse que la situación de dicha normativa autonómica es semejante a la examinada en la STC 204/2016, de 1 de diciembre²⁷, en la que el precepto autonómico cuestionado fue dictado en ausencia de norma básica estatal, deviniendo aquél incompatible con un precepto básico del Estado aprobado con posterioridad. En el caso de las disposiciones autonómicas sobre colegiación, esa norma básica estatal es el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, que fue introducido por la referida Ley 25/2009. Y a este respecto, la mencionada STC 214/2016, FJ 3, con cita de la STC 102/2016, FJ 6, declaró lo siguiente sobre las consecuencias de la sucesión de normas incompatibles y la aplicación del principio de prevalencia del derecho estatal contemplado en el artículo 149.3 de la Constitución:

«Este es uno de los casos en los que la aplicación del principio de prevalencia del derecho estatal no determina la derogación de la norma autonómica ni ha de conducir a su nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida, sino que puede resolverse (...) inaplicando la ley autonómica por considerar prevalente la posterior legislación básica estatal. (...) La consecuencia de todo lo anterior significa (...) que esa prevalencia del Derecho estatal debe jugar en tanto no haya sido puesta en duda la constitucionalidad de la legislación básica modificada, pues en tal caso el Juez sí debería plantear cuestión de inconstitucionalidad, pero no sobre la legislación autonómica sino sobre la propia legislación básica posterior, si considerase que efectivamente concurrían las condiciones para ello».

En el supuesto ahora analizado, el carácter básico del artículo 3.2 de la Ley 2/1974 está fuera de toda duda, por lo que debe prevalecer la exigencia de ley estatal como instrumento jurídico para la determinación de la colegiación obligatoria de una profesión, sobre una norma legal autonómica como la mencionada Ley de Andalucía 11/2005, siendo coherente con la referida jurisprudencia constitucional el citado artículo 4.2 de los Estatutos colegiales.

Y en relación con los protésicos dentales, la conformidad de su régimen de colegiación con la referida jurisprudencia constitucional fue analizada por el dictamen del Consejo de Estado número 1.163/2023, de 14 de diciembre²⁸, que consideró que, «en la medida en que no existe una previsión

²⁷ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/25192#complete_resolucion&-completa

²⁸ BOE.es - CE-D-2023-1163

legislativa estatal que imponga la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión de protésico dental, la colegiación de esta profesión ha de reputarse, con carácter general y *de lege data, voluntaria*».

El dictamen tuvo en cuenta, para alcanzar esa conclusión, que todas las comunidades autónomas menos cuatro han aprobado una ley que establece, de forma más o menos clara, la colegiación obligatoria de los protésicos dentales para ejercer en el correspondiente ámbito territorial, así como la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo n.º 1477/2016, de 21 de junio, que examinó la colegiación obligatoria de los protésicos dentales establecida en la Ley 2/2000, de 31 de marzo, de Creación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de la Comunidad Valenciana, llegando a la conclusión de que podía considerarse una de esas disposiciones de «obligaciones de colegiación vigentes» a los efectos de la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, precisamente por tratarse de una norma con rango de ley, supuestamente amparada por la indicada disposición transitoria. Razonaba esta sentencia, en particular, lo siguiente:

«La citada disposición mantiene la vigencia de las colegiaciones obligatorias como la prevista en la Ley 2/2000 para dicho Colegio y profesión, y hace además una expresa referencia a que se prevé la continuidad de la obligación de colegiación en las profesiones cuyo ejercicio pueda afectar a la salud, como en este caso es la profesión sanitaria de protésico dental».

Pero para el Consejo de Estado, de acuerdo con la STC 201/2013, «resulta difícil mantener una suerte de validez transitoria de normas autonómicas que, en la medida en que imponen la adscripción colegial obligatoria para el ejercicio profesional, claramente exceden el reparto competencial» examinado en tal sentencia, vulnerando, así, el parámetro básico de constitucionalidad contenido en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974.

Una vez que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional un precepto legal autonómico que, con carácter general, permite la imposición del requisito de colegiación obligatoria para el ejercicio profesional, entendía el dictamen número 1.163/2023 que cabría igualmente poner en cuestión la constitucionalidad de «aquellas disposiciones legales autonómicas que imponen tal requisito para una profesión en particular, en defecto de una ley estatal que así lo establezca», subrayándose, además, que «la norma legal declarada inconstitucional en la STC 201/2013 es, como las leyes autonómicas aquí controvertidas²⁹, anterior a la reforma operada en la Ley de Colegios Profesionales

²⁹ Esto es, las autonómicas que prevén la obligatoriedad de la colegiación de los protésicos dentales: la Ley 2/2000, de 31 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de la Comunidad Valenciana; la Ley 1/2000, de 16 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Extremadura; la Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid; la Ley Foral 5/2003, de 14 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Navarra; la Ley 7/1998, de 14 de diciembre, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía; la Ley 5/2000, de 19 de octubre, de creación

por la Ley 25/2009, cuya disposición transitoria cuarta tampoco cabría invocar, por tanto, para sostener la validez de tales preceptos legales».

A dichas consideraciones cabe añadir que, de forma ineludible, todas las leyes autonómicas que imponen la colegiación obligatoria introducen un requisito inexcusable para el ejercicio profesional y, en consecuencia, un límite que afecta al contenido primario del derecho reconocido en el artículo 35.1 de la Constitución, así como una excepción, para quienes eligen una determinada profesión, al derecho fundamental de asociación en su vertiente negativa (art. 22 de la Constitución). Por estas razones, y dado que para el Tribunal Constitucional «la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales *ex artículo 149.1.1 CE*»³⁰ (STC 89/2013, de 22 de abril, FJ 2), es por lo que la determinación del carácter obligatorio de la colegiación corresponde al Estado.

Tras esta exposición de la situación actual del marco jurídico de los Colegios profesionales, cabe analizar a continuación algunas de las cuestiones que suscita el Anteproyecto de Ley de Colegios profesionales de la Comunidad de Madrid.

III. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY

3.1. Introducción

El Anteproyecto de Ley de referencia cuenta con una exposición de motivos, treinta y ocho artículos agrupados en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Es un texto de mayor extensión que la vigente Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios profesionales de la Comunidad de Madrid, que se proyecta derogar, lo que en parte resulta de la incorporación de una serie de previ-

del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Castilla-La Mancha; la Ley 3/1999, de 31 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de las Illes Balears; la Ley 5/2000, de 27 de junio, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Castilla y León; la Ley 6/2000, de 28 de noviembre, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Aragón; Ley 4/2002, de 20 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Santa Cruz de Tenerife (que se extiende a las islas de El Hierro, La Gomera, La Palma y Tenerife); la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Las Palmas (islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote); la Ley 2/1998, de 6 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria; la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales del Principado de Asturias; y la Ley 2/1999, de 8 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de La Rioja.

³⁰ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/23402#complete_resolucion&-completa

siones que fueron introducidas en la Ley 2/1974 por la Ley 25/2009; por el contrario, la norma proyectada omite, como ya se indicó, el tratamiento de cuestiones relevantes para el sector corporativo profesional.

A ambos aspectos se dedica el presente apartado.

3.2. Reproducción de preceptos estatales

La incorporación al ordenamiento autonómico de preceptos de la norma estatal se produce a través de los artículos 10 a 14 del Anteproyecto, que toman como referencia las previsiones de los mismos preceptos de la Ley 2/1974 sobre ventanilla única, memoria anual, visados y limitaciones a las recomendaciones de honorarios, respectivamente³¹.

Llama la atención la técnica seguida porque, por ejemplo, en el proyectado artículo 10 se reproduce, con alguna omisión, el artículo 10 de la Ley 2/1974³², pero el artículo 11 de la norma proyectada, tras establecer que las corporaciones colegiales estarán sujetas al principio de transparencia en su gestión, con obligación de elaborar una memoria anual, se remite en todo lo demás a lo que, a tal efecto, se regula en el artículo 11 de la Ley 2/1974.

Por su parte, el artículo 14 del Anteproyecto, dedicado a las «limitaciones a las recomendaciones sobre honorarios», incorpora el correlativo precepto estatal (aunque este se rubrica «prohibición de recomendaciones de honorarios») y la disposición adicional 4.^a de la Ley 2/1974, con el añadido de un inciso final en el apartado 1 («que impida, restrinja o condicione la libre formación del precio de los servicios prestados por los profesionales»), inciso que no obra en la legislación estatal.

³¹ No puede dejar de llamarse la atención acerca de la situación en que se ha encontrado el ordenamiento autonómico desde el año 2009 en relación con cuestiones como la ventanilla única y la memoria anual de los artículos 10 y 11 de la Ley 2/1974. De forma paulatina desde 2009, los Estatutos Generales de las diferentes profesiones fueron incorporando en sus articulados las novedades de la Ley 2/1974 introducidas por la Ley 25/2009 con carácter básico en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, título competencial que se invoca asimismo en los reales decretos aprobatorios de estatutos generales. Incorporada la regulación de la memoria anual y de la ventanilla única a esas normas, los estatutos colegiales debían modificarse para adaptarse al contenido de los estatutos generales (véase, a título de ejemplo, la disposición final tercera del Real Decreto 129/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos y de su Consejo Superior). En definitiva, la incorporación al Anteproyecto de estas previsiones de carácter básico de la Ley 2/1974 resulta un tanto superflua, además de extemporánea.

³² En concreto, se omite la referencia a la gratuidad para los profesionales del acceso y el uso de la ventanilla única corporativa del apartado 1 del artículo 10 de la Ley 2/1974, debiendo tenerse en cuenta que la mención a la gratuidad no resulta de la Ley 17/2009 y que el considerando 49 de la Directiva de servicios dice lo siguiente: «La tarifa que puedan cobrar las ventanillas únicas debe ser proporcional al coste de los procedimientos y trámites de que se ocupen. Esto no debe impedir a los Estados miembros encargar a las ventanillas únicas el cobro de otros derechos administrativos tales como los honorarios de los organismos de supervisión».

Ese artículo 14 de la Ley 2/1974, también fruto de la modificación operada por la Ley 25/2009, implicó un cambio de paradigma en la actuación colegial, pues supuso la sustitución de los tradicionales baremos de honorarios, por unos criterios orientadores que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) concibe como «el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, y no el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería el precio u honorario (Expediente VS/0587/16 COSTAS BANKIA)»³³.

Ahora bien, al haberse tramitado con anterioridad la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, la futura norma autonómica habrá de tener en cuenta a este respecto el artículo 6.2.e) de dicha Ley Orgánica, que establece lo siguiente:

«Los titulares del derecho de defensa tienen derecho a ser informados de manera simple y accesible por el profesional de la abogacía que asuma su defensa, sobre los siguientes aspectos: e) Las consecuencias de una eventual condena en costas, a cuyo efecto los colegios de la abogacía podrán elaborar y publicar criterios orientativos, objetivos y transparentes, que permitan cuantificar y calcular el importe razonable de los honorarios a los solos efectos de su inclusión en una tasación de costas o en una jura de cuentas. Tanto los profesionales de la abogacía como los titulares del derecho de defensa tienen derecho al acceso a dichos criterios».

Como puede observarse, este precepto atribuye solo a los Colegios de la Abogacía la facultad de elaborar y publicar unos criterios orientativos que permitan cuantificar y calcular el importe razonable de los honorarios, introduciendo así una regla que se separa de la ejecutoria en la materia de la CNMC. Sería recomendable que el legislador autonómico tuviera en cuenta esta novedad normativa para introducir alguna previsión que tuviese en cuenta el citado régimen de la Ley Orgánica 5/2024 o que, al menos, efectuase una remisión a él.

Esta incorporación de previsiones de la Ley 2/1974 al Anteproyecto no ha ido acompañada de la de otras normas estatales que imponen determinados deberes a los Colegios profesionales como, por ejemplo, en materia de protección de datos³⁴ o de protección de informantes³⁵.

³³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2873198_1.pdf

³⁴ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En su artículo 34 («Designación de un delegado de protección de datos») se dispone que «los responsables y encargados del tratamiento deberán designar un delegado de protección de datos en los supuestos previstos en el artículo 37.1 del Reglamento (UE) 2016/679 y, en todo caso, cuando se trate de las siguientes entidades: a) Los colegios profesionales y sus consejos generales».

³⁵ Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. En su artículo 13 («Entidades obligadas en el sector público») se establece que «todas las entidades que integran el sector público estarán obligadas a disponer

En cualquier caso, estas omisiones no son en sí mismas objetables, pues la reproducción de preceptos de leyes estatales por leyes autonómicas puede generar problemas de orden constitucional y ha de acomodarse a la jurisprudencia constitucional sobre la *lex repetita*³⁶.

3.3. Aseguramiento profesional e intrusismo en el Anteproyecto

El Anteproyecto no regula algunas cuestiones de interés para el sector corporativo, de las que cabe destacar A) el aseguramiento profesional obligatorio y B) ciertas medidas de represión del intrusismo.

A. En materia de aseguramiento, el artículo 21.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece lo siguiente:

«Artículo 21. Seguros y garantías de responsabilidad profesional.

1. Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto».

En virtud de este precepto, sólo por norma con rango de ley puede imponerse a los prestadores de servicios la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente, con el alcance indicado.

La Ley 25/2009 no introdujo regla alguna en la reforma que llevó a cabo de la Ley 2/1974, sin que exista en nuestro ordenamiento una previsión normativa estatal que imponga a los profesionales colegiados, en general, la suscripción de un seguro de responsabilidad profesional como requisito para la colegiación, ni para el ejercicio profesional³⁷.

El Anteproyecto, por su parte, solo dedica a la materia un inciso en el artículo 7.1.ñ), dentro del conjunto de funciones que se asignan a los Colegios profesionales:

de un Sistema interno de información en los términos previstos en esta ley. A los efectos de esta ley se entienden comprendidos en el sector público: e) Las corporaciones de Derecho público».

³⁶ STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 6, y STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8.D), entre otras.

³⁷ Cuestión distinta es que determinadas profesiones sí cuenten con una previsión normativa en ese sentido, como los profesionales sanitarios (art. 4.8.e) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias) o los administradores de fincas (disposición adicional sexta, apartado 4, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).

«ñ) Organizar actividades y servicios comunes de carácter profesional, cultural y análogos que sean de interés para los colegiados; así como sistemas asistenciales, de previsión y de cobertura de posibles responsabilidades civiles contraídas por los mismos en el ejercicio profesional, todo ello conforme a las normas estatales de aplicación».

La función colegial consistirá, por tanto, en la organización de sistemas de cobertura de posibles responsabilidades civiles contraídas por los colegiados en el ejercicio de la profesión, conforme a las normas estatales de aplicación.

Por tanto, el Anteproyecto no regula la suscripción de un seguro de cobertura de las responsabilidades civiles profesionales como un deber de los profesionales colegiados, a pesar de tener el rango exigido por el artículo 21 de la Ley 17/2009 para poder configurarlo de ese modo.

Esta regulación de la norma proyectada se trata de justificar en la memoria indicando que «no cabe prever la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil, ya que excede las competencias de la Comunidad de Madrid, al tiempo que supondría una restricción al ejercicio de la profesión».

En efecto, como señaló el dictamen del Consejo de Estado número 802/2019, de 5 de marzo de 2020³⁸, «el aseguramiento obligatorio para el ejercicio de la profesión es una técnica jurídica de acusado intervencionismo, que incide de un modo relevante en el tráfico jurídico y, más en concreto, en el desenvolvimiento de las obligaciones de determinadas personas, por lo que su establecimiento es una materia reservada a la ley».

Pero, precisamente, como la Ley 17/2009 no determina que haya de ser estatal la ley que exige para la imposición del seguro obligatorio de responsabilidad civil, cabe que sean las Comunidades Autónomas las que introduzcan esa regla en sus ordenamientos con carácter general para las profesiones colegiadas.

Y, de hecho, así lo prevén, por ejemplo, el artículo 9 de la Ley de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales³⁹, el artículo 12 de la Ley del País Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales⁴⁰, y el artículo 27.c) de la Ley de Anda-

³⁸ Dictamen emitido en relación con el entonces proyecto de Real Decreto, que posteriormente se aprobaría como Real decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2019-812>

³⁹ Este precepto establece en sus dos primeros apartados:

«Artículo 9. Seguro.

1. Los y las profesionales con titulación tienen el deber de cubrir mediante un seguro o garantía equivalente los riesgos de responsabilidad en que puedan incurrir a causa del ejercicio de su profesión.

2. En el supuesto de profesiones colegiadas, los colegios profesionales deben adoptar las medidas necesarias para promover y facilitar el cumplimiento del deber de seguro de sus colegiados en forma suficiente».

⁴⁰ «Artículo 12. Aseguramiento.

1. Los profesionales titulados tendrán el deber de cubrir, mediante el correspondiente seguro, los riesgos de responsabilidad civil en que puedan incurrir a consecuencia de su ejercicio profesional.

2. Dicha obligación no será exigible cuando los derechos de terceros estén garantizados en virtud de

lucía 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía⁴¹.

Nada impide, en suma, que el Anteproyecto incluya este deber de los colegiados en su articulado.

B. Por lo que se refiere a las medidas de represión del intrusismo que se echan en falta en el Anteproyecto, se trata, de un lado, de las potestades de la Administración pública autonómica en relación con aquellas personas que, debiendo estar colegiadas, ejercen sin estarlo; y, de otro lado, de la cuestión de la colegiación de oficio.

En algunas Comunidades Autónomas, la lucha contra el intrusismo profesional se ha abordado por las propias Administraciones públicas en virtud de previsiones normativas que les habilitan para actuar frente a quienes operan en el tráfico como profesionales colegiados sin estarlo, aun cuando existe una obligación jurídicamente establecida a tal efecto.

El Anteproyecto no contiene ninguna regla en la materia, indicando la memoria que no cabe atribuir tal función a los Colegios profesionales, pues solo pueden ejercer su potestad disciplinaria sobre quienes se encuentren incluidos en su ámbito subjetivo, esto es, sobre los colegiados. En puridad, esta justificación no tiene en cuenta que la competencia disciplinaria se ejerce por los Colegios sobre los profesionales colegiados que actúen en su demarcación territorial, no en exclusiva sobre sus colegiados (así resulta del artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales).

Pero más allá de esa cuestión, lo relevante es que el Anteproyecto no contempla el supuesto indicado, lo que lastrará la lucha contra el intrusismo en la Comunidad de Madrid.

Como se ha señalado, otros ordenamientos autonómicos contemplan este régimen sancionador relacionado con la lucha contra el intrusismo.

Así, la Ley de Cataluña 7/2006 atribuye en su artículo 15.2 a la Generalidad el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los profesionales que tengan la obligación de estar colegiados y no la cumplan, o de las empresas y entidades que contraten profesionales en este supuesto. Junto a ello, se tipifica como infracción muy grave la consistente en «el ejercicio de una profesión colegiada por quien no cumple la obligación de colegiación» (art. 17.f), pudiendo ser sancionada su comisión con las sanciones de «inhabilitación profesional

otra legislación aplicable a la actividad de que se trate, o en virtud de acuerdos de aplicación general con el mismo fin.

3. En el supuesto de profesiones colegiadas, los colegios adoptarán las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del deber de aseguramiento por parte de sus colegiados».

⁴¹ «Artículo 27. Deberes.

Son deberes de los colegiados:

c) Tener cubierto mediante un seguro los riesgos de responsabilidad civil en que puedan incurrir como consecuencia del ejercicio profesional».

durante un tiempo no superior a cinco años» o «multa de entre 5.001 euros y 50.000 euros» (art. 21.1).

Además, esta función de la Generalidad puede ser delegada en los Colegios profesionales, conforme a lo previsto en el artículo 44 de la propia Ley 7/2006.

Por su parte, la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, tipifica como infracciones muy graves las siguientes:

«3. Se considerará infracción muy grave el ejercicio de una profesión colegiada por aquellas personas que no cumplan la obligación de colegiación cuando la normativa que la regule lo exija o cuando realicen actuaciones profesionales mientras se ejecuta una sanción de suspensión en el ejercicio de la profesión, y cuando vulneren una resolución administrativa o judicial firme de inhabilitación profesional, de declaración de incompatibilidad administrativa o profesional o de conflicto de intereses, o una disposición legal en que se establezca la prohibición de ejercicio.

La misma valoración se hará para los profesionales, empresas y entes que contraten profesionales en estos supuestos».

Como particularidad de este ordenamiento, el artículo 21 bis dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde en esos casos a la Generalidad, si bien, en virtud de una atribución *ex lege*, «corresponderá a los colegios profesionales incoar el procedimiento disciplinario, tramitarlo y formular la propuesta de sanción», que podrán elevar «al departamento de la Administración que corresponda, que será el encargado, en su caso, de la imposición de la sanción y su ejecución, a través del procedimiento que se desarrolle reglamentariamente».

En este caso, las sanciones pueden consistir en la «inhabilitación profesional durante un tiempo no superior a cinco años» o la «multa de entre 5.001 euros y 150.000 euros».

En definitiva, este régimen de represión del intrusismo se ha incorporado a otros ordenamientos autonómicos, por lo que nada impide a la Comunidad de Madrid dotarse de un régimen semejante.

En conexión con la cuestión anterior, debe repararse en la regulación de la colegiación de oficio que contiene el Anteproyecto, en concreto, en su artículo 2.7, a cuyo tenor «es requisito para el ejercicio de las profesiones con obligación legal de colegiación estar inscrito en el colegio correspondiente, pudiendo éste, en caso contrario, tramitar de oficio la colegiación en los términos legalmente establecidos».

Fue el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 18 de julio de 2018, *rec. 3453/2017⁴²*, el que declaró que «pertenece al ámbito de la voluntad del

⁴² Se analizaba en dicha Sentencia el recurso presentado contra la Sentencia de 9 de marzo de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

interesado la decisión sobre el ejercicio de una profesión de colegiación obligatoria e incluso de continuar en el ejercicio de la misma, pero queda fuera de su facultad de decisión el ejercicio de la profesión sin la correspondiente colegiación, pues esta es una obligación impuesta legalmente cuyo cumplimiento queda bajo la tutela del correspondiente colegio profesional, que puede y debe exigir su cumplimiento en virtud de las funciones que al efecto de atribuye el ordenamiento jurídico».

Es decir, que puede deducirse que corresponde a los Colegios, en ejercicio de dichas funciones⁴³, determinar el modo en el que proceder a esa colegiación de oficio, mediante la apertura de un expediente instando de oficio la colegiación, no para obligar a desempeñar la profesión —cuestión que solo puede decidir el interesado—, sino para exigir el cumplimiento de la obligación de colegiación a quien ya lo ha decidido así y, de hecho, ejerce la profesión.

En resumen, como declara la Sentencia, «el expediente de colegiación de oficio no se dirige a imponer o sustituir la voluntad del interesado en la decisión de ejercer la profesión colegiada sino a exigir que quien ha decidido y se halla en el ejercicio de la misma se sujetre a la obligación de colegiación legalmente establecida y ello en virtud de las facultades que la ley atribuye al Colegio profesional en garantía y tutela del interés público valorado por el legislador al establecer tal obligación de colegiación» (FD 3).

El Anteproyecto, en este punto, remite a una regulación legal de la colegiación de oficio que no existe en el momento presente y que, atendiendo a la citada Sentencia del Tribunal Supremo, podría considerarse que no es necesaria, dado que la colegiación es una potestad privativa de los Colegios profesionales, inherente a su función de ordenación del ejercicio de la profesión (art. 1.3 de la Ley 2/1974).

en el recurso ordinario 41/2014, por la que se estimó el recurso del Colegio de Ópticos Optometristas de la Comunidad Valenciana contra la Resolución de 13 de noviembre de 2013 del Director General de Justicia, Consejería de Gobernación y Justicia, por la que se resuelve inscribir el Reglamento de Régimen interior del indicado Colegio, con supresión del artículo 4 sobre colegiación de oficio:

«1. Cuando una persona cumpla con los requisitos del artículo 10 de los estatutos y esté ejerciendo la profesión de óptico-optometristas sin estar colegiado se procederá a su colegiación de oficio para que, velando por la garantía y seguridad de los pacientes, lo ejerza legalmente y no incurra en actos ilegales.

2. El acuerdo de iniciación de expediente se adoptará por la Comisión Permanente.

3. Se recabarán informaciones de resto de las administraciones públicas conforme a lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley 30/1992.

4. Acordado el inicio del expediente se requerirá al interesado a fin de que facilite la documentación necesaria para su colegiación con la indicación del inicio del expediente y confiriéndole plazo de 15 días para de alegaciones.

5. Con toda la información la Comisión Permanente resolverá sobre su colegiación, notificándolo al interesado».

⁴³ La sentencia menciona de forma expresa las siguientes funciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 2/1974: «cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados» (5.a) «ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial» (5.i) y «adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional» (5.l).

A falta de una regulación *ad hoc* de la colegiación de oficio, el Anteproyecto podría incorporar a su texto, con respeto a la autonomía corporativa, una referencia a las garantías de los afectados que deben tenerse en cuenta por los Colegios profesionales en el diseño y la tramitación de ese procedimiento. Para la citada Sentencia, debe garantizarse «en su tramitación el derecho del interesado a decidir sobre la continuación o cese en el ejercicio de la profesión en las condiciones que se le exigen».

3.4. Otras cuestiones

Además de las cuestiones expuestas, el Anteproyecto analizado contiene otras previsiones que merecen una referencia concreta.

Sin ánimo exhaustivo, cabe destacar algunas que pueden considerarse relevantes, ya sea por la imprecisión de las soluciones que contienen o las dificultades que pueden llegar a implicar en su aplicación de aprobarse en la forma en que están recogidas en el Anteproyecto (arts. 8, 19 y 20 y 26), ya sea porque incorporan reglas que se valoran de forma positiva (art. 24), por lo que tienen de mejora de la regulación de los Colegios profesionales en la Comunidad de Madrid.

A. Por lo que se refiere al primer grupo de preceptos, el artículo 8 del Anteproyecto establece una serie de deberes específicos para los Colegios profesionales, entre los que se encuentra el de «elaborar una carta de servicios al ciudadano que, en su caso, será informada con carácter previo por el consejo de colegios de la profesión respectiva» —letra a)—.

Esta regla no tiene reflejo entre las funciones de los consejos de colegios de Madrid, reguladas en el artículo 31 de la norma proyectada. Dichos consejos, de hecho, carecen de competencia en relación con los estatutos colegiales, pues el vigente artículo 15 de la Ley de la Comunidad de Madrid 19/1997 —y su paralelo artículo 22 del Anteproyecto— establece que los colegios gozan de autonomía para la elaboración y la aprobación de sus respectivos estatutos.

Esta figura de la carta de servicios que regula el artículo 8.a) mencionado carece de elementos configuradores suficientes para poder determinar su naturaleza y alcance, pues ni siquiera se precisa si tiene o no carácter normativo y el instrumento que se emplearía, en su caso, para su aprobación. Por estas razones, sería deseable que se perfilase de manera más acabada su régimen, a fin de esclarecer si tiene lógica que en su tramitación se someta al indicado trámite de informe previo.

En los artículos 19 y 20 dedicados respectivamente a la fusión y la segregación colegial, se mantiene la exigencia de que dichas operaciones corporativas se aprueben por medio de ley autonómica, siguiendo con lo establecido en los vigentes artículos 10 y 11 de la Ley 19/1997.

La imposición de la aprobación por norma con rango de ley impone una rigidez al procedimiento aplicable que contrasta con la exigencia de norma reglamentaria a tal efecto que contienen tanto la legislación estatal (art. 4.2 de la Ley 2/1974: «La fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión será promovida por los propios Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, y requerirá la aprobación por Decreto, previa audiencia de los demás Colegios afectados»), como otros ordenamientos autonómicos (así, los artículos 52 y 53 de la Ley de Cataluña 7/2006 o el artículo 13.1, para la fusión, de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía).

Finalmente, en este grupo de cuestiones cabe mencionar al artículo 26, que se dedica al «órgano plenario», esto es, a la asamblea o junta colegial, integrada por todos los colegiados, a la que se califica como «órgano soberano de decisión de los colegios profesionales».

Entre sus competencias exclusivas, se regula la de la «elección del órgano de gobierno y de su presidente y la remoción de los mismos por medio de la moción de censura» [apartado 2, párrafo segundo, letra b)].

Este segundo inciso es correcto, pues corresponde a la asamblea o junta general el conocimiento y la decisión acerca de la moción de censura del presidente o decano y la junta de gobierno, en los términos estatutariamente previstos.

Pero a dicho órgano plenario no le corresponden la elección de la junta de gobierno ni la del decano, que resultan elegidos por los colegiados en virtud del correspondiente proceso electoral. El Anteproyecto parece confundir en este punto el proceso electoral al que son llamados todos los colegiados con el hecho de que la asamblea *«integre» de iure* a todos los colegiados.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que la Ley 2/1974 no prevé la elección del decano o presidente o la Junta de Gobierno por parte de la asamblea o junta general⁴⁴. Por ello, debería corregirse esta previsión para acomodarla a las previsiones básicas de la ley estatal.

B. Finalmente, por lo que se refiere a una regla cuya introducción se considera de especial relieve e impacto en el ámbito de la regulación autonómica de los colegios profesionales, cabe destacar que el párrafo segundo del proyectado artículo 24.

En él, frente al silencio al respecto de la ley estatal y del vigente artículo 16 de la Ley 19/1997, se introduce la siguiente regla de silencio positivo:

⁴⁴ «3. Las elecciones para la designación de las Juntas Directivas o de Gobierno u otros Órganos análogos se ajustarán al principio de libre e igual participación de los colegiados, sin perjuicio de que los Estatutos puedan establecer hasta doble valoración del voto de los ejercientes, respecto de los no ejercientes.

Serán electores todos los colegiados con derecho a voto, conforme a los Estatutos».

«El consejero competente en materia de colegios profesionales dictará la orden correspondiente en el plazo máximo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, la solicitud deberá entenderse estimada».

Se incorpora de este modo en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid una regla que se recoge en términos similares en el artículo 46.3 de la Ley de Cataluña 7/2006:

«3. Los estatutos aprobados y sus modificaciones deben remitirse al departamento de la Generalidad con competencia en materia de colegios profesionales, para que califique su adecuación a la legalidad, disponga su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales y ordene su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Si no se produce resolución expresa alguna, los estatutos y sus modificaciones se entienden aprobados por silencio positivo transcurrido el plazo de seis meses».

O también en el artículo 22.3 de la Ley de Andalucía 10/2003:

«3. Transcurridos seis meses desde que los estatutos tuvieran entrada en la Consejería a la que se refiere el apartado 1 de este artículo, para su calificación de legalidad, sin haberse notificado resolución expresa, podrán entenderse aprobados, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en este sentido, conforme dispone el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Esta novedad, por tanto, cuenta con precedentes normativos suficientes⁴⁵.

Además, se valora de manera favorable⁴⁶, teniendo en cuenta además la ejecutoria de algunas Administraciones competentes en el pasado⁴⁷.

⁴⁵ La citada STC 201/2013 resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 7/2006, sin que el transcritto artículo 46.3 fuera objeto de impugnación específica.

⁴⁶ En relación con la introducción de una regla de estas características debe recordarse que la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 establece en su apartado 1 que «los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales».

A todas luces, el procedimiento bifásico de elaboración y aprobación de normas estatutarias de corporaciones profesionales es un procedimiento regulado en leyes especiales, por lo que, *prima facie*, cabe introducir en ellas previsiones que se aparten de las reglas generales de elaboración de las disposiciones de carácter general, como las que en la esfera estatal contiene el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

⁴⁷ No está de más recordar a estos efectos que ha existido en ocasiones una auténtica dejación por parte de la Administraciones competentes a la hora de proceder a la tramitación de la denominada «fase administrativa» de la tramitación de los proyectos estatutarios, siendo particularmente llamativa la de la Administración del Estado en relación con los proyectos de estatutos generales. El silencio de la Ley estatal de colegios profesionales y la dificultad de encasar el procedimiento bifásico de elaboración de los estatutos generales en alguna de las categorías empleadas por el artículo 24 de la Ley 39/2015, y antes el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones

IV. CONCLUSIONES

La iniciativa de la Comunidad de Madrid al tramitar el Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales analizado en este artículo ha de valorarse de manera favorable, al igual que el texto normativo en su conjunto.

En términos generales, el Anteproyecto respeta la legislación básica en la materia y la jurisprudencia constitucional, en particular la recaída desde la Sentencia 3/2013, de 17 de enero, que se pronunció en los términos expuestos sobre la reforma llevada a cabo por la Ley 25/2009 en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales.

Pero la norma proyectada no trata algunas cuestiones que se consideran de notable importancia para el sector corporativo y, por ende, para los destinatarios de sus servicios profesionales, cuyos intereses han de ser protegidos por los Colegios por así preverlo el artículo 1.3 de la Ley 2/1974.

En particular, el Anteproyecto no regula como deber de los colegiados la suscripción obligatoria de un seguro de cobertura de las responsabilidades civiles derivadas de su ejercicio profesional, a pesar de que, conforme al artículo 21 de la Ley 17/2009, es la norma adecuada para introducir esta cuestión en el ordenamiento autonómico, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas, como las de País Vasco, Andalucía y Cataluña.

Y tampoco incorpora el régimen sancionador de quienes ejercen una profesión de colegiación obligatoria sin estar colegiados, o quienes los contratan en tal situación, al modo de las analizadas leyes de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, que atribuyen la competencia sancionadora en la materia a las consejerías en cada caso competentes.

Se trata de un ámbito en el que, como resulta de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, puede producirse una colaboración entre Administración pública competente y Colegios profesionales de cara a la tramitación de los procedimientos, disminuyendo de este modo la eventual carga administrativa que la asunción de esta competencia pudiera suponer para la Administración autonómica.

No puede dejar de añadirse, en cualquier caso, que las normas autonómicas que regulan los colegios profesionales y los consejos autonómicos de colegios, así como los diversos estatutos corporativos vigentes, pueden verse afectados por la norma que, en su momento, se apruebe por el Estado en cumplimiento de la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009. Cuando llegue ese momento, sería deseable que, en un recto entendimiento del principio de lealtad institucional, los diferentes poderes públicos con compe-

Públicas y del procedimiento administrativo común, han motivado que en el ámbito estatal se haya considerado inaplicable la figura del silencio administrativo positivo al sobrado transcurso del plazo general de tramitación de los procedimientos establecido en la legislación administrativa —cuestión específica sobre la que la Ley 2/1974 también guarda silencio—.

tencias en la materia procediesen a la necesaria adaptación de sus respectivas normas y permitiesen a las organizaciones corporativas profesionales llevar a cabo las correspondientes reformas normativas sin demoras.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Baena del Alcázar, M. (1968). *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Montecorvo, Madrid.
- Calvo Sánchez, L. (1998). *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Civitas, Madrid.
- Del Saz, S. (1966). *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons.
- Fernández Farreres, G. (2000). *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales*, Revista Galega de Administración Pública, 1992, n.º 24, pp. 15-26.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (2013). Los Colegios profesionales en *La reforma del Estado y la Administración española*, Baena del Alcázar, M. (dir.), INAP, Madrid.
- Muñoz Machado, S. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general, Vol. III, La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid.
- Villar Palasí, J. L. (1972), *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Introducción. Teoría de las normas y grupos normativos*, Universidad de Madrid.