

# LA NUEVA REGULACION DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES. LA REESTRUCTURACION POR LA VIA DE LA LIBRE COMPETENCIA

MARIANO BAENA DEL ALCAZAR  
Magistrado del Tribunal Supremo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION. OBJETO DEL ESTUDIO. II. LA EVOLUCION LEGISLATIVA Y SU SIGNIFICADO. 1. La ley de 1974 y su contexto. 2. La incidencia de la Constitución y la etapa posconstitucional. 3. Las alternativas abiertas después de la Constitución. III. LA NUEVA REGULACION EFECTUADA. 1. Los textos legales. 2. Un giro brusco en la regulación del tema. A) El contexto de la nueva normativa. B) El significado general. IV. LOS PROBLEMAS FORMALES Y LA APLICACION DE LA NUEVA LEGISLACION. 1. Regulación de las profesiones y regulación de los Colegios. 2. Vigencia y aplicación de la nueva normativa. V. LAS MEDIDAS ADOPTADAS. 1. La adaptación de las prácticas a la legislación sobre la competencia. 2. Los baremos o tarifas de honorarios y su percepción. 3. La colegiación única. VI. REFLEXION FINAL.

## I. INTRODUCCION, OBJETO DEL ESTUDIO

Se pretende en este trabajo hacer una reflexión sobre la nueva normativa en materia de Colegios Profesionales, es decir, sobre el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, y principalmente sobre la Ley 7/1997, de 14 de abril, normativa esta que supone un impacto en el régimen legal de las entidades colegiales y quizá deja la configuración general de éstas en una cierta ambigüedad.

Como es sabido y en ello se insistirá en estas páginas las normas citadas no suponen una reforma total del régimen de los Colegios sino que versan sobre determinados aspectos, en concreto la actuación según las reglas de la libre competencia, la liberalización de tarifas de honorarios y la colegiación única para cada profesión. Pero, sin duda, el criterio unitario inspirador de las medidas es el que expresa la Exposición de motivos de la ley antes citada, a saber, modificar algunos aspectos de la regulación de la actividad de los profesionales que limitan la competencia, introduciendo rigideces difícilmente justificables en una economía desarrollada.

Es claro, por tanto, que la reforma se hace desde el prisma o la perspectiva del comportamiento de los Colegios Profesionales en el mercado, tratando de imponer las reglas de libre competencia a unas entidades que tienen el carácter de personas jurídicas públicas, si bien ciertamente se rige por el derecho público sólo una parte de su actividad. Aunque como se dirá venían existiendo informes y opiniones en este sentido (1), ello no deja de ser en cierto modo extraño, no tanto porque los entes del sector público (incluso del sector público no empresarial) deban respetar en algunas actividades las reglas de libre competencia, cuanto porque los Colegios Profesionales, cuya inclusión en ese sector público es más que dudosa, sin duda están necesitados después de la Constitución de una reforma de carácter general. Nos encontramos ahora en cambio con una reforma parcial desde un enfoque relativamente inesperado.

Esta reforma es parcial porque lo que podríamos llamar grandes zonas del régimen jurídico de los Colegios quedan intactas, pero además no puede olvidarse que la reforma se aplica a todos los Colegios. Se proyecta por tanto sobre realidades muy distintas pues a poco que se reflexione fácilmente se percibe la gran diversidad de los Colegios, que no agrupan sólo ni mucho menos a los profesionales más conocidos de titulaciones clásicas, sino también a los de otras muy diferentes (2).

---

(1) Me refiero principalmente al Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de junio de 1992. Véase la exposición que hace sobre el mismo DEL SAZ, Silvia, *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons Ediciones, Madrid 1996, pp. 103 y ss.

(2) Pues es claro que junto a los Colegios que agrupan a profesionales con títulos de Licenciado y Doctor hay otros en que los colegiados tienen titulación media. Existen Colegios en que se integran profesionales con diferentes titulaciones. Hay otros en que no siempre se ha exigido título. Continúan existiendo Colegios de funcionarios y todavía puede hablarse de otros de funcionarios profesionalizados a los que se aludirá más adelante.

El impacto que supone la nueva normativa bien merece por tanto una reflexión, pero para hacerla con elementos de juicio es imprescindible situar el tema en su contexto. Comencemos intentando esta puesta en situación a partir de la evolución legislativa.

## II. LA EVOLUCION LEGISLATIVA Y SU SIGNIFICADO

### 1. *La Ley de 1974 y su contexto*

Difícilmente se comprenderá el tema de la situación actual y la regulación vigente en materia de Colegios Profesionales si no se parte de la situación preconstitucional de éstos. Un buen argumento para ello es ya de por sí la vigencia de la ley preconstitucional de 23 de febrero de 1974, ahora parcialmente reformada, pero no se alude a ese extremo en este momento. Lo que parece indispensable destacar es que las entidades de este tipo tienen o deben tener un encuadramiento en el Estado o en otros entes públicos muy diferente según sea el régimen político, lo que no siempre se considera debidamente por la doctrina jurídico-administrativa. Y el caso es que en España los Colegios Profesionales han mantenido prácticamente incólume su situación anterior tras la vigencia de la Constitución de 1978. Este es el dato fundamental a partir del que debe valorarse la reciente reforma.

Por eso, hay que partir de una obligada referencia a cuál era la situación cuando se promulga la ley de 1974 y cuál fue la situación sobrevinida tras su promulgación. Referencia esta que no debe hacerse como forzado antecedente y menos aún en términos de mera exégesis, sino para que se comprenda la necesidad de reforma de dicha ley en un régimen democrático y en una economía de mercado. Se trata de una necesidad planteada por razones profundas de coherencia con nuestra estructura jurídica y política actual, y no sólo por motivos incidentales o por el deseo de mejorar las técnicas legislativas.

Pues bien, el legislador de 1974 aborda por primera vez la aprobación de un texto de aplicación general a todos los Colegios, regidos hasta entonces por normas dispersas (3), y lo hace cuando los Colegios tienen un régimen jurídico y un carácter político determinado, pero

---

(3) Se trataba de normas de muy variado rango, dependiendo de la época en que se hubieran dictado, aunque lo más común es que fuesen Decretos del Gobierno.

también en un contexto concreto, el de 1974, cuando se desmorona ya el consenso sobre el régimen político anterior al actual.

No puede olvidarse que en la realidad anterior al régimen de Franco los Colegios (o unos determinados Colegios) tienen ya el carácter de entes públicos. Algunos han sobrevivido al vendaval del siglo XIX con la supresión de los cuerpos intermedios y han existido como fórmula de agrupación de los profesionales, tantas veces de clase media, cuando se encontraban prohibidos los sindicatos. Otros se han ido creando y articulando a partir de asociaciones profesionales de existencia previa (4). Pero prácticamente todos los entonces existentes han obtenido ya en las fechas anteriores a la guerra civil el carácter de entes públicos.

A partir de esta situación, durante el régimen de Franco se producen una transformación y un robustecimiento decisivos de los entes colegiales. Pues, muy naturalmente, un régimen autoritario que se dice corporativo integra en su seno a entes que se vienen calificando de Corporaciones públicas. Los Colegios son, por tanto, durante el régimen de Franco auténticos poderes públicos y ello fundamenta su situación política y sus potestades administrativas. No se olvide que envían representantes a las Cortes orgánicas y a los órganos de gobierno de los entes locales. Pero, además, tienen muy importantes poderes administrativos respecto a sus colegiados, poderes que ejercen como Administraciones públicas.

No por ello dejan de estar en una situación de ambigüedad. Se les admitió inicialmente de modo casi marginal políticamente junto a los llamados cauces de representación natural de la familia, el municipio y el sindicato (5). En cuanto al fundamento de sus poderes públicos,

---

(4) Era normal que creada una nueva profesión, habitualmente por consolidarse una especialidad de una antigua, se formase una Asociación profesional que instaba de los poderes públicos su transformación en Colegio. Ello resultó frecuente en el caso de las profesiones técnicas. En la doctrina contemporánea de este proceso véase PARADA, *Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1968.

(5) Recuérdese que el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, no hacía mención ninguna de los Colegios, y aunque la Ley de Cortes, de 17 de julio de 1942, les otorgó representación tampoco hacía declaración ninguna sobre ellos. Es en virtud de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, cuando se reconocen, además de la familia, el municipio y el sindicato, otras entidades con representación orgánica establecidas por las leyes, con lo que sin duda se alude a los Colegios y otras Corporaciones públicas.

De una lectura del Fuero del Trabajo podía deducirse que todas las ramas de la producción, incluso los servicios, se incluían en los sindicatos verticales si bien en la práctica nunca lo estuvieron las profesiones tradicionales organizadas en Colegios.

basado oficialmente en la defensa del interés público en el correcto ejercicio de la profesión, siempre cupo la duda de si defendían ese interés público o los intereses particulares de los colegiados de forma predominante. Sus potestades públicas eran importantes, pero no suponían que todo el régimen de sus actividades fuese de carácter público.

Desde luego, durante las largas décadas del régimen de Franco se produjo una evolución y hubo modificaciones en el régimen de los Colegios, en lo que no podemos detenernos ahora (6). Pero es claro que cuando se promulga la ley de 1974 no sucede sólo que desde criterios doctrinales se ha calificado técnicamente a los Colegios como Corporaciones públicas, sino que se trata de entes que defienden intereses corporativos y son también por así decirlo piezas o elementos de un régimen que se autocalifica como corporativo.

Sin embargo, el caso es que en 1974 este régimen deja de sentirse firme. Ya no se está en la situación de la posguerra y la sociedad civil ha cambiado, habiendo cobrado una vigencia cada vez mayor las convicciones democráticas. Si no todos, algunos Colegios a los que se han incorporado muchos profesionales jóvenes son centros de oposición política al régimen, oposición oficialmente prohibida y difícilmente tolerada.

Esta es la situación en la que se promulga la ley de 23 de febrero de 1974 y su contexto político expresa fácilmente el significado de la misma. Pues en términos generales la ley presenta dos vertientes. De una parte, se incluyen en su contexto diversos preceptos que persiguen asegurar la lealtad política al régimen de los Colegios y sobre todo de sus dirigentes. De otra parte, se otorgan a los Colegios potestades públicas de mucha mayor importancia y entidad que las reconocidas hasta el momento. Como contrapartida de la lealtad política, la situación privilegiada de entes que gestionan intereses corporativos es más clara que nunca (7).

---

(6) El dato más importante de la evolución a que se alude en el texto fue que gradualmente se fue pasando en la mayor parte de los Colegios, del sistema de designación política de los cargos directivos en los años iniciales del régimen, a otros en que dichos cargos se elegían por los colegiados.

Este proceso, aunque ya muy avanzado, se encontraba todavía en curso al promulgarse la ley de 1974.

(7) Esta fue la tesis que mantuve en mi trabajo. Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales, *Revista de Administración Pública*, núm. 74, mayo-agosto de 1974, pp. 55 y ss.

## 2. *La incidencia de la Constitución y la etapa posconstitucional*

Sobre esta situación va a incidir el cambio de régimen político y la vigencia de la Constitución de 1978, pero no hay que dejarse deslumbrar ni desorientar por la importancia del texto constitucional. En nuestro tema va a tener una incidencia política de la mayor relevancia un texto prácticamente simultáneo a la Constitución. Se está hablando de la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, que reforma la de Colegios Profesionales de 1974, una de las leyes aprobadas después de la Constitución pero antes de que ésta entrase en vigor. Difícilmente puede exagerarse la importancia de esta ley para nuestro tema, ya que tiene un significado de gran repercusión. Pues el texto legal no opera una auténtica reforma del régimen de los Colegios, sino que se limita a suprimir de la ley de 1974 todos los preceptos relativos al control político y a la lealtad al régimen anterior. Se mantienen, en cambio, todas las potestades públicas reconocidas por el texto de 1974. La contrapartida y el equilibrio que existía en este último se han roto en beneficio de los intereses corporativos.

En los años inmediatamente posteriores ello no es percibido apenas por la doctrina, que quizá podría decirse saluda el tema con indiferencia. Las vigencias sociales del momento suponen un continuo elogio de la participación y el pluralismo y el caso de los Colegios puede verse como un ejemplo de ello en cuanto se trataría de unos grupos organizados que, entre otros, aseguran el funcionamiento de un Estado y una sociedad civil basados en el pluralismo político.

Pero si tal percepción fue la que existió, y ello me parece más que probable, no se advertía el profundo significado de la ley de 1978. Pues resultaba que en un Estado que ya no era corporativo se mantenía dentro de las estructuras públicas a unos entes que defendían intereses corporativos, y a los que se reconocía un máximo de poderes públicos (aunque administrativos y no políticos) que jamás habían tenido hasta cuatro años atrás.

Como consecuencia de ello el régimen de los Colegios suponía un evidente desajuste en el contexto político y constitucional, y de ahí el malestar de la doctrina jurídico-formal al enfrentarse con el estudio de la materia (8), estudiar puntos concretos del régimen de estas entida-

---

(8) Así creo percibirlo en las dos más importantes obras sobre Colegios Profesionales publicadas antes de la ley que ahora se estudia, DEL SAZ, Silvia, *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons Ediciones, Madrid, 1996, y la obra colectiva dirigida por MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo, *Los Colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996. Remito a los valiosos trabajos publicados en esta obra para un estudio reciente de los Colegios desde perspectivas estrictamente jurídico-formales.

des, y comparar el mismo con el que tienen en otras democracias del Occidente europeo.

Ciertamente, ello se hubiera remediado mediante un desarrollo adecuado de la Constitución y en concreto de su art. 36, indudablemente clave de la cuestión en el contexto constitucional. Pero ello no se ha hecho así al no prosperar los Anteproyectos y Proyectos de nuevas leyes de Colegios Profesionales.

Por otra parte, la regulación constitucional, aunque de indudables consecuencias, no deja de ser ambigua dentro de su parquedad reflejando en alguna medida rasgos anteriores de nuestro derecho positivo (9).

Así está claro que la situación del art. 36 en el Capítulo Segundo, sección segunda del Título I, lleva la consecuencia de que la materia esté afectada por la reserva de ley, aunque no tiene por qué tratarse necesariamente de ley estatal. Se entiende que difícilmente puede desvirtuarse por muchos que sean los vericuetos de la exégesis el mandato de que la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos. Pero hay dos brechas de ambigüedad en la regulación constitucional. De una parte, se tratan conjuntamente, como lo hace la ley de 1974, dos cuestiones próximas pero no idénticas. Pues la calificación, estructura y régimen de los Colegios Profesionales son temas diferentes de la regulación del ejercicio profesional. Por otra parte, la alusión a las profesiones tituladas hace que se abra un interrogante respecto a aquellos casos de profesiones que no se corresponden con un título específico.

Pero, en cualquier caso, la ausencia de desarrollo del art. 36 de la Constitución ha dejado incólume la ley de 1974 con la sesgada reforma de la misma de 1978, pues la incidencia en el régimen legal general de los grandes textos posteriores ha sido mínima. Así la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, si bien en los números 2 y 3 de su art. 15 detalla las competencias que mantiene el Estado, delimitando el posible ejercicio por las Comunidades Autónomas de las que hayan asumido según sus Estatutos, en modo alguno ha supuesto una modificación del régimen general de los Colegios. Otro cuerpo normativo como es el derecho comunitario europeo ha introducido en nuestro ordenamiento los preceptos y principios relativos al derecho de

---

(9) Sobre el art. 36 de la Constitución véase GARRIDO FALLA, autor del trabajo específico sobre el precepto, en la obra colectiva dirigida por él mismo, *Comentarios a la Constitución*, 2.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid 1985, pp. 725 y ss.

establecimiento y la libre prestación de servicios (10). Pero sin perjuicio de ellos el derecho de la actual Unión Europea no modifica el régimen legal que atribuya a los Colegios el derecho interno de los Estados miembros.

### 3. *Las alternativas abiertas después de la Constitución*

Sin embargo, después de promulgada la Constitución y en el nuevo contexto democrático, es decir, desaparecido el régimen político corporativo, parecía necesario abordar una reforma del carácter y régimen de los Colegios Profesionales. Ello no se plantea desde luego porque se mantengan prejuicios anticorporativos, ni tampoco desde otras perspectivas como podría ser una tendencia favorable a la sindicación (y no colegiación) de ciertos grupos de profesionales, sino porque con los poderes públicos que ahora tienen podrían verse como una suerte de cuerpo extraño en el actual contexto político.

Esta posible reforma del carácter y régimen de los Colegios podría optar por alguna de las soluciones siguientes (11). Una de ellas sería mantener el carácter de entes jurídico-públicos integrados en las estructuras del Estado o de las Comunidades Autónomas, es decir, mantener la peculiaridad del sistema español, pero revisando cuidadosamente las potestades públicas de los Colegios, traspasando buena parte de ellas a la Administración del Estado o a las autonómicas, y estableciendo un sistema de controles. Otra alternativa sería que, sin que estuvieran integrados en las estructuras administrativas, mantuviesen el carácter de entes públicos en atención a las potestades públicas que ejercen, que deberían ser cuidadosamente revisadas. Se entiende que en un sistema pluralista como el nuestro nada obsta para que existan entes públicos no estatales ni autonómicos. Una tercera

---

(10) Me refiero a las Directivas comunitarias sobre las diversas profesiones que estudié por primera vez en mi obra, *La libre circulación de los profesionales en Europa y su incidencia en España*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987. En la literatura sobre el tema véase sobre todo ABELLAN, Victoria, «La contribución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la realización del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios», en *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 771 y ss. Véase el importante Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, sobre reconocimiento en España de títulos de nacionales de Estados miembros de la Comunidad Europea.

(11) Así, lo mantuve en mi obra, *Organización administrativa*, Serie constitucional, Editorial Tecnos, 1.ª ed., Madrid, 1984. Véase en 2.ª ed., 1988, pp. 132 y ss.



solución sería que los Colegios perdieran su carácter público y lo tuvieran privado con las correspondientes repercusiones en su régimen jurídico, si bien manteniéndoles potestades públicas respecto a cuestiones muy concretas del ejercicio de los profesionales. Se trataría así de entes privados que ejercerían potestades públicas por atribución expresa del ordenamiento, solución que parece perfectamente posible.

Cualquiera de estas soluciones debería inspirarse en la defensa del interés público en el correcto ejercicio de la profesión y ser ajena a la defensa de intereses particulares de los profesionales. Pero es claro que entre estas soluciones unas se adaptan mejor que otras al contexto democrático, y quizá la que mejor se adaptaría es la tercera de las señaladas en virtud de la cual los Colegios pasarían a ser entes privados con algunas limitadas potestades públicas.

### III. LA NUEVA REGULACION EFECTUADA

Pues bien, el legislador nos sorprende ahora relativamente con unas normas que no suponen ninguna de esas soluciones, sino que dejan íntegro el régimen anterior y mantienen las potestades administrativas, pero someten a los Colegios al principio de libre competencia. Al parecer no se trata de que dejen de ser entes públicos ni de ejercer potestades públicas, sino de que se evite que el carácter de poder público y el ejercicio de potestades públicas tengan una incidencia en los mercados y los precios.

Veamos de cerca los textos legales para reflexionar después sobre su contexto y su significado general.

#### *1. Los textos legales*

Un examen directo de los textos legales podría llevarnos a prescindir del Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, y centrarnos en la posterior Ley 7/1997, de 14 de abril. Sin embargo, del examen del conjunto de ambos textos legales se entiende puede desprenderse alguna orientación.

Ante todo, es claro que la promulgación de la ley fue oportuna, no obstante la convalidación del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados (12), pues así se resolvieron las posibles dudas de inconstitucionalidad.

---

(12) Véase la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, publicada en el *Boletín Oficial de Estado* del mismo día, por el que se convalida el Decreto-ley.

dad. Pero la publicación de este texto de carácter posterior ofreció la oportunidad de hacer, más que correcciones, adiciones que resultan de interés.

En cualquier caso, como sabe el lector atento al tema, estamos ante una ley de medidas, pues tanto el Decreto-ley como la ley hacen reformas puntuales sin duda consideradas urgentes por el Gobierno en materias tan heterogéneas como la regulación del suelo y los Colegios Profesionales. En ambos casos, a estos últimos se dedican los respectivos artículos quintos, si bien afectan asimismo a los Colegios las disposiciones adicionales, derogatorias y finales. Pero se ha dicho que conviene hacer una comparación entre el texto del Decreto-ley y el de la ley.

Pues bien la ley de 1997 introduce un importante inciso en la regulación final de la nueva redacción del art. 2.1 de la Ley de 1974. Esta adición consiste en que, tras declarar que los Colegios están sometidos a las reglas de libre competencia, se establece que los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y por la específica de cada Colegio. Debe entenderse que ésta es la modificación sustancial que introduce la ley respecto al Decreto-ley.

Otras dos cuestiones que deben mencionarse son la excepción a las reglas de libre competencia de los convenios que puedan celebrar los Colegios médicos con los representantes de entidades de seguro libre de asistencia sanitaria, y la derogación expresa del Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, en particular por lo que se refiere a las tarifas de honorarios (13).

Hasta aquí los preceptos introducidos relativos al régimen general. Además, por lo que se refiere a la colegiación única dentro de la misma profesión, se precisa ahora en virtud de la ley que sólo podrá

---

(13) No se derogan en cambio las normas de mayor importancia sobre aranceles de funcionarios profesionales. La anterior redacción del art. 5, apartado ñ) de la ley de 1974 enumeraba entre las funciones de los Colegios Profesionales la de regular los honorarios mínimos de las profesiones, cuando aquéllos no se devenguen en forma de aranceles, tarifas o tasas. Una vez modificado por la nueva ley la redacción es "establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo". Pero el párrafo 2.º de la Disposición Derogatoria única establece: "Quedan, no obstante, vigentes las normas que, con amparo en una ley, regulan los aranceles de los Notarios, Corredores de Comercio y Registradores de la Propiedad y Mercantiles". Se trata de una de las diferencias respecto al Decreto-ley.

En cuanto al Real Decreto citado en el texto y relativo a los Arquitectos el párrafo 3.º de la Disposición Derogatoria única detalla una serie de puntos que se derogan expresamente, que se refieren todos ellos a distintos aspectos de los honorarios profesionales.

ejercerse en el ámbito territorial que corresponda cuando los Colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia.

Por último, la Disposición Derogatoria única, en su párrafo segundo, deroga expresamente los preceptos reguladores de los Colegios (normas generales o particulares, Estatutos y normas de régimen interior) que se opongan a lo dispuesto en la nueva normativa, precepto este que precisa y reitera lo establecido en la Disposición Adicional única.

Una meditación sobre estas adiciones de la ley respecto al Decreto-ley hace que se tome conciencia de que el legislador ha demostrado una voluntad terminante de derogación de los preceptos que se opongan a la libertad de honorarios, a más de haber advertido que los Colegios no se organizan siempre según el modelo de Colegios de distinto ámbito territorial agrupados, en su caso, en un Consejo General.

Pero las cuestiones más importantes no son estas, que pueden considerarse modificaciones de detalle. Lo decisivo es que, por si cupiera duda acerca de ello, la ley deja íntegramente vigente el régimen general de los Colegios tan necesitado de reforma y dotado de tanta ambigüedad después de la Constitución como se ha visto en el apartado anterior. Definitivamente, la reforma no afecta, salvo en el extremo de que no existan dobles o triples colegiaciones en personas jurídicas de la misma organización compleja, más que a la libre competencia y a la repercusión que puedan tener en el mercado los precios u honorarios cobrados por los profesionales como remuneración por sus servicios. El interés del legislador se centra en dicho extremo, por lo que debemos continuar esperando una reforma del régimen general aunque la nueva normativa suponga en ocasiones una erosión del poder de los Colegios como antes que apoyan los intereses corporativos en materia de remuneración. Justamente por ello es de importancia que se tenga en cuenta el contexto de las nuevas normas, como se ha hecho antes al describir la evolución legislativa.

Sorprende sin embargo que, siendo cierto lo anterior, se tomen medidas aparentemente contradictorias respecto a dos profesiones cuyos Colegios se encuentran entre los más importantes y prestigiosos en nuestra sociedad. Por un lado resulta de gran relevancia la excepción de los convenios celebrados por los Colegios médicos con las entidades de seguro libre de asistencia sanitaria, pues no cabe duda de que estos convenios reguladores tienen una notable repercusión tanto en la sanidad privada como en la asistencia sanitaria prestada a través

de Mutualidades. Por contraste con esta excepción que el legislador no se ha molestado en justificar, la adición de la ley respecto al Decreto-ley supone en cambio una merma de una de las fuentes de poder y prestigio de los Colegios de Arquitectos. No sólo especifica la ley que el visado profesional no comprenderá los honorarios (14), extremo que no afecta sólo a los Arquitectos, sino que se deroga expresamente el Reglamento regulador de los honorarios de éstos.

Pero obsérvese que, tanto en un caso como en otro, se trata de grandes profesiones y no de aquellas otras que no se corresponden con una titulación y que eventualmente tienen una importancia y un poder económicos mucho menores. Todo produce la impresión de que estas otras profesiones, sin duda mayormente afectadas, no están dentro del campo óptico del legislador.

## *2. Un giro brusco en la regulación del tema*

El gran contraste que presenta nuestra reforma de la Ley de Colegios Profesionales se deduce del tenor contradictorio entre el mantenimiento íntegro de un régimen jurídico no justificado en un Estado pluralista y democrático que ya no es corporativo, y el sometimiento de unas entidades que por ello mismo continúan siendo poderes públicos a las reglas del mercado. Pero para el mejor entendimiento de lo que esto significa conviene referirse al contexto de la nueva legislación.

### A) El contexto de la nueva normativa

La ley se promulga tras unos años en los cuales el clima político y social, al menos por lo que se refiere a partidos o formaciones de izquierda, ha sido en ocasiones claramente hostil a la actuación de los profesionales, que se consideraba como una manifestación de corporativismo amparada por las organizaciones colegiales. Recuérdese sobre todo, la serie de tensiones existentes en la primera mitad de la década de los ochenta entre el Gobierno y ciertas profesiones, sobre todo las sanitarias como los médicos y los farmacéuticos, tensiones que en varios casos terminaron resolviéndose ante los Tribunales de Justicia.

---

(14) Así se dispone en la nueva redacción que da la ley al apartado q) de la ley de 1974.

Este clima de anticorporativismo era manifestación de una convicción o conciencia social respecto a determinados grupos y profesiones, y en principio no tenía relación ninguna ni con el carácter de los Colegios de elementos del anterior régimen de Franco autoritario y corporativo, ni menos aún con la calificación técnico-jurídica de los Colegios como Corporaciones públicas. No por ello dejó de ser real, y sin duda era el trasfondo de los dos Proyectos o Anteproyectos de Ley de Colegios del Gobierno socialista que no llegaron a ser aprobados (15).

Pero los Colegios debieron enfrentarse en esa época con otro tema distinto que se refería a la correspondencia entre titulación, colegiación y ejercicio profesional. No cabe duda de que la correspondencia entre un título facultativo y la obligada pertenencia a un Colegio dotaba a éste de una considerable fuerza. Pero la nueva legislación universitaria abrió la posibilidad de que se expidiesen multitud de nuevos títulos que no se correspondían con los Colegios Profesionales, al menos con los de carácter tradicional. Por otra parte, la necesaria proximidad a la situación europea derivada de la vigencia en España del Derecho comunitario hizo que se tomara conciencia de que la correspondencia rígida no era indispensable, pues no existía en otros países. Un observador atento al tema habrá advertido sin duda el interés y el celo del Estado en controlar la expedición de títulos de las grandes profesiones generalmente reconocidas. La contrapartida de esto es desde luego la existencia de títulos propios que expiden las Universidades y que pueden tener una aceptación mayor o menor en el mercado de trabajo (16).

Es fácil deducir de todo ello que una parte importante de las profesiones colegiadas se encontraba en una situación de notable debilidad. Recuérdese que el art. 36 de la Constitución alude a los Colegios y al ejercicio de la profesiones *tituladas*, lo que interpretado *a sensu contrario* significa que las que no se corresponden con un título concreto no gozan del reconocimiento y la protección que supone el texto constitucional. De ahí la aspiración o la lucha de estas profesiones para obtener títulos propios. Desde luego, en caso de haberse aprobado, los Proyectos y Anteproyectos de Ley del Gobierno socialista hubieran podido afectar gravemente a estas profesiones.

---

(15) Véase DEL SAZ, Silvia, *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons Ediciones, Madrid, 1996, pp. 101 y ss.

(16) Véase el art. 149.1.30 de la Constitución que se refiere a los títulos de carácter nacional, lo que no impide la expedición de títulos propios por las Universidades.

Por otra parte, eran asimismo los Colegios que agrupaban a profesionales de este tipo los que se enfrentaban o podían enfrentarse a la posible concurrencia de la fórmula de la sindicación. El tema, apenas concebible respecto a las grandes profesiones tituladas, era bien real en otros sectores del conjunto de las organizaciones profesionales (17). Buena parte de los miembros de éstas deseaba afiliarse o se afiliaba a un sindicato y entendía que con la fórmula sindical sus intereses concretos se encontraban mejor gestionados y representados. Emergía así una vez más y ahora directamente en la práctica el problema que décadas atrás había sido detectado por la doctrina, pues sin duda era muy diferente la gestión de intereses concretos de grupos de profesionales que la gestión del interés público general en el ejercicio de una determinada profesión. Desde luego este interés existe y debe ser protegido, pero en muchas ocasiones colectivos de profesionales jóvenes no se sentían representados por los colegios, generalmente dominados por quiénes ya se encontraban bien establecidos en el ejercicio profesional.

Sobre todo este panorama incidió además el auténtico ataque a los Colegios que ha supuesto la actuación del Tribunal de Defensa de la Competencia (18). La nivelación del ejercicio de ciertas profesiones desde el punto de vista del Tribunal con puros y simples negocios jurídico-privados produjo cierto impacto en la sociedad, olvidándose a veces que los respectivos profesionales prestaban servicios de interés público, por lo que al menos una vertiente de su actividad debía ser contemplada desde perspectivas ajenas a la competencia económica (19). Una cuestión decisiva respecto al punto que ahora se comenta es que el mantenimiento de una libre competencia tiene una repercusión distinta si se trata de casos en que se corresponden la colegiación y la titulación o se trata de casos diferentes. Pues no es lo mismo aspirar a que determinados profesionales forzosamente agrupados en Colegios fijen libremente sus honorarios, aspecto de la competencia que se refiere sólo a los precios, que establecer el principio de que ciertas actividades que no se corresponden con una titulación determi-

---

(17) Un caso relevante es, por ejemplo, el de los Colegios de Ayudantes Técnicos Sanitarios y Diplomados en Enfermería.

(18) Se trata del citado en nota 1.

(19) Tal es el caso de las oficinas de farmacia, cuya titularidad implica a efectos jurídicos civiles ser a su vez titular de un patrimonio y que a muchos efectos actúan como negocios jurídico-privados, lo que no impide que la farmacia sea un establecimiento sanitario abierto al público y regulado en buena parte por el derecho público como ha declarado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

nada puedan ser ejercidas por personas ajenas a los Colegios. En el primer caso, la libre competencia se refiere a la cuantía de la remuneración por los servicios, mientras que en el segundo no se trata tanto de los precios cuanto de poner en duda la necesidad de la colegiación.

## B) El significado general

La reforma que se comenta no responde en realidad sino a uno de los aspectos en que habían sido cuestionados los Colegios Profesionales, el últimamente citado de la libre competencia. A la inversa ello significa que se mantiene íntegramente el régimen jurídico de los Colegios, su carácter y su estructura orgánicos, incluyendo los puntos álgidos o los aspectos más relevantes de la vida corporativa. Así, en modo alguno resulta derogado el art. 1.1 de la ley de 23 de febrero de 1974, que califica a los Colegios Profesionales como corporaciones de derecho público con personalidad jurídica propia. Continúa vigente el párrafo inicial del art. 2.1 de dicha ley (aunque se reforma el párrafo siguiente) que garantiza el ejercicio de las profesiones colegiadas. Por último tampoco, se reforma el art. 3.2 del texto legal que exige para el ejercicio profesional la incorporación al Colegio correspondiente.

Se mantiene así incólume como se ha dicho el carácter de entes públicos de los Colegios, la correspondencia entre titulación y colegiación, y la necesaria exigencia de ésta para el ejercicio profesional. Todo parece indicar que las instancias gubernamentales y legislativas no parecen estar preocupadas por asimilar los Colegios Profesionales a las entidades análogas de las democracias europeas, sino simplemente por la eliminación de situaciones restrictivas en cuanto a la fijación de precios de determinados servicios. Pues no es posible engañarse. La supresión de colegiaciones dobles o triples en más de un Colegio regional o provincial de la misma organización es sin duda una medida favorable a determinados grupos de colegiados, pero no parece constituir el punto central de la reforma. Esta se centra, sobre todo, en que la actividad se ejerza en competencia y en que no se fijen honorarios, o al menos que no se fijen topes mínimos ya que éstos impiden que los profesionales puedan cobrar honorarios muy diferentes.

En estas condiciones, teniendo en cuenta que si bien los baremos o tarifas de honorarios eran mínimos y ahora son orientativos los profesionales son libres de fijarlos ahora como antes por encima de un tope determinado, la repercusión principal del texto legal puede ser a causa del mandato de que la profesión se ejerza en libre competencia el des-

moronamiento del esquema colegiación-ejercicio profesional en el caso de aquellas actividades que no se corresponden exactamente con un título universitario superior o medio. Son estos Colegios Profesionales los que pueden verse principalmente afectados, no tanto en cuanto a su subsistencia como por lo que se refiere a la posibilidad de que personas no colegiadas irrumpían en el ámbito profesional. Pero aquí, está la gran ambigüedad de la ley, pues por una parte la actuación se somete a las reglas de la libre competencia pero, por otra parte, se mantiene, según se ha visto, la exigencia de incorporación al Colegio Profesional.

Sin duda, estamos ante el coste de una proliferación quizás excesiva de los Colegios que se produjo al final del régimen anterior como alternativa a la sindicación (20). Pero lo cierto es que nuestro ordenamiento presenta ahora esa ambigüedad que acaba de indicarse toda vez que los Colegios poderosos y también los menos poderosos siguen siendo entes públicos, encontrándose los últimos amenazados por la erosión de su existencia y funcionamiento que podrían provenir de que ejercieran la actividad en cuestión personas no colegiadas.

#### IV. LOS PROBLEMAS FORMALES Y LA APLICACION DE LA NUEVA LEGISLACION

##### *1. Regulación de las profesiones y regulación de los Colegios*

No es ésta, sin embargo, la única ambigüedad del texto legal, tanto en la redacción del Decreto-ley de 1996 como en la nueva de la ley de 1997. Justamente porque se mantienen casi todos los rasgos generales de la situación anterior se está abundando en uno de los defectos más notables de la ley de 23 de febrero de 1974.

Se alude a la confusión entre lo que es la organización y el régimen de los Colegios como tales y lo que es el ejercicio profesional, temas sin duda muy conectados pero de ninguna manera idénticos. A esta confusión ha contribuido notablemente el mandato del art. 13 de la Ley de 1974, no reformado por las normas que se estudian, que considera una de las finalidades esenciales de los Colegios la ordenación del ejercicio

---

(20) Pues diversas profesiones, por regla general más modestas que las grandes profesiones tituladas, procuraron organizarse en Colegios, lo que les permitía no encuadrarse en los Sindicatos verticales. El tema se complicó con la creación de Colegios Profesionales sindicales que, tras el fin del régimen anterior, se transformaron en Colegios profesionales, por así decirlo, normales.



de las profesiones. Es claro que ya en el texto de esa ley que se viene citando y que ahora se reforma se estaba dando motivo a la confusión antes aludida, pues la declaración anterior no se coordinaba del modo debido con el mandato del art. 2.2 del texto legal, según el cual los Consejos Generales y los Colegios de ámbito nacional informarían simplemente, aunque de forma preceptiva, los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango sobre las condiciones generales de ejercicio de las funciones profesionales.

Parece evidente que la interpretación que debía darse al texto legal era que la regulación de las profesiones correspondía al Estado (y ahora también a las Comunidades Autónomas, al menos en parte) y que la regulación hecha por los Colegios debía considerarse nada más que como complementaria. Pero lo cierto es que la todavía vigente Ley de Colegios Profesionales no lo era sólo de dichos Colegios, puesto que también incidía, y de forma notable, en la regulación del ejercicio profesional (21).

Lo mismo sucede en los textos que ahora se estudian, persistiendo la ambigüedad anterior, y si posible fuera agravándola. Pues uno de los aspectos novedosos de la regulación incide directamente en el régimen de los Colegios como es el caso de la no exigencia de colegiación múltiple. Pero está fuera de duda que el aspecto y el objetivo central de la nueva legislación es el mandato del art. 2.1, párr. 2.º, en su nueva redacción, mandato que no tiene como destinatarios a los Colegios como organizaciones. Recuérdese que el precepto comienza diciendo que el *ejercicio de las profesiones colegiadas* se realizará en régimen de libre competencia (22).

En consecuencia, estamos, más que ante una reforma de los Colegios, ante una reforma de la regulación del ejercicio profesional, aunque desde luego, como las competencias de los Colegios se refieren tantas veces a este ejercicio, dichas competencias resultan también afectadas. Ello debe considerarse normal, pues aunque sea de forma indirecta modificar las potestades y los ámbitos de actuación de una organización implica normalmente modificar la organización misma.

---

(21) Ello se aceptó como normal en la fecha de promulgación de la ley, ya que con frecuencia las normas concretas de cada profesión habían regulado simultáneamente la organización colegial y el ejercicio profesional.

(22) Se entiende que en efecto ésta es la cuestión central, aunque se encuentra en directa conexión con ella el mandato a los Colegios del nuevo art. 2.4 sobre el que luego se volverá.

## 2. Vigencia y aplicación de la nueva normativa

Esta modificación de las normas sobre el ejercicio profesional ha entrado en vigor de inmediato, lo que, parece haber sido una de las preocupaciones del Gobierno y del legislador. No se trata sólo de que la Disposición Final tercera de la ley imponga su entrada en vigor el mismo día de su publicación, reproduciendo el mandato del Decreto-ley, sino que además se han tomado precauciones para que no se interprete que están vigentes las normas reguladoras de los Colegios opuestas a la libre competencia y la libre fijación de baremos, amén de las relativas a la colegiación múltiple.

Ello se persigue por una doble vía. De una parte, mediante la habitual de introducción en el texto de cláusulas derogatorias, lo que se hace de forma reiterada. Así, hay que tener en cuenta:

- La derogación genérica de las normas que se opongan a la ley.
- La derogación de las normas colegiales concretas incompatibles con el texto legal.
- La ya mencionada derogación del Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, en sus aspectos económicos y en cuanto deroga las tarifas de honorarios de los Arquitectos.

Todo ello se establece en la Disposición Derogatoria única, pero se insiste en ello en otro contexto en la Disposición Adicional. La redacción de la misma en el texto del Decreto-ley se limitaba a ordenar la adaptación de los Estatutos, pero en la ley se ha introducido un inciso en la mencionada Disposición Adicional que reitera el de la cláusula derogatoria con una técnica legislativa no muy digna de elogio.

Por cierto que el tema de la adaptación de los Estatutos en el plazo de un año no es un tema sin interés. Una visión lineal del mandato puede llevar a juzgarlo como en cierto modo contradictorio e inútil, puesto que ya se derogan los preceptos contrarios a la ley. Pero, sin duda, la interpretación adecuada es otra. Se trata de que el contexto de la regulación estatutaria sea conforme al principio de libre competencia y, en cuanto al punto o aspecto concreto de la colegiación múltiple, de adoptar medidas que palién los aspectos eventualmente negativos del ejercicio en territorio distinto del ente colegial al que se esté adscrito.

Dos cuestiones más hay que mencionar a propósito de esta reforma futura de los Estatutos colegiales. Una es que no resulta claro que dicha reforma sea indispensable siempre (23). Otra se refiere a que

---

(23) Determinados Colegios no aprueban tarifas de honorarios como es el caso de los Colegios de funcionarios. Puede suceder, además, que el modelo organizativo sea el de un Colegio Nacional único.

sin duda se ha mantenido en la ley una redacción precipitada debida a la urgencia del Decreto-ley, pues el texto legal ordena a los Colegios la adaptación de los Estatutos cuando éstos, al menos los generales de cada profesión, son aprobados por el Gobierno y no por los Colegios mismos. Una interpretación benigna podría ser la de que en el plazo de un año los Colegios deben elevar al Gobierno (y, en su caso, a las autoridades autonómicas) la propuesta de reforma.

Por otra parte, si parece firme la voluntad política de la vigencia temporal inmediata, no lo es menos respecto a esa vigencia en el ámbito de aplicación territorial. La Disposición Final segunda, al amparo de lo dispuesto en los arts. 149.1.1. y 149.1.18 de la Constitución, declara el carácter de básicas de prácticamente todas las normas que regulan los Colegios Profesionales y el ejercicio profesional (24). Es claro que la Ley obliga a las Comunidades Autónomas, lo que abre un nuevo frente de adaptaciones necesarias. Será preciso adaptar ahora a la nueva regulación, no sólo los Estatutos aprobados por las Comunidades Autónomas sino las propias leyes dictadas por estas Comunidades (25). La ley que se comenta tiene por tanto una repercusión en cadena en los ordenamientos autonómicos, además de la que se produzca en las normas colegiales.

## V. LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Se entiende que las páginas anteriores proporcionan al lector un encuadramiento general de la nueva normativa y de los problemas que plantea. Pero cumple ya referirse en concreto a las medidas que se adoptan por la ley.

### *1. La adaptación de las prácticas a la legislación sobre la competencia*

En su examen hay que comenzar desde luego por el punto central de adaptación a las normas sobre la libre competencia, que se prescribe en un doble mandato. De una parte en el segundo párrafo añá-

---

(24) Con la sola excepción del apartado 3, j) del art. 6 de la ley, al que se ha dado nueva redacción y que se refiere a las condiciones de cobro de honorarios a través de Colegios.

(25) Véase, por todas, la Ley autonómica catalana 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales.

dido al art. 2.1 de la Ley de Colegios Profesionales, a tenor del cual el ejercicio de las profesiones colegiadas, que se realizará en régimen de libre competencia, estará sujeto en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración a las Leyes sobre Defensa de la Competencia y Competencia Desleal. De otra parte, en el nuevo apartado 4 del mismo art. 2 de la ley que establece que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con trascendencia económica observarán los límites del art. 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que puedan solicitar la autorización prevista en el art. 3 de dicha ley.

El legislador ha distinguido por tanto claramente entre el mandato dirigido a los profesionales que son los que llevarán a cabo el ejercicio, y el dirigido a los Colegios que afecta más bien a la normativa interna de éstos y a sus acuerdos e instrucciones de carácter general.

La referencia expresa a la legislación sobre la competencia y en especial a la Ley de Defensa de la Competencia (26) impone un análisis de los mandatos de la misma, a efectos de tomar conciencia de las conductas prohibidas en general y de las que lo están bajo reserva de autorización. Pues bien, puestos a esta labor lo primero que se constata es lo ya dicho al comienzo de este trabajo, esto es, que se están aplicando a los Colegios mandatos legales dirigidos a las empresas y en los términos propios de una referencia a la conducta de las empresas.

El primer punto se desprende de todo el contexto de la Ley de Defensa de la Competencia, pero además se alude a ello directamente en preceptos a los que se remite la ley de reforma de la legislación de Colegios de 1997. Así, el art. 3.1 de la Ley de Defensa de la Competencia al referirse a las cuestiones mencionadas en el art. 1 de la misma ley que pueden ser objeto de autorizaciones se alude directamente a las empresas en los apartados b) y c). Es claro, pues, que se está tratando a las actividades profesionales, o al menos a las que supongan el ejercicio libre de la profesión, como si fueran empresas.

Ello es consecuente con las conductas que se prohíben a los Colegios como ya lo estaban a las empresas y que son, según el art. 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

---

(26) Pues, sin duda, debe entenderse la alusión a la competencia desleal como una mención que completa el contexto del mandato relativo al sometimiento a las reglas sobre la competencia.

*“Todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir, o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional”.*

Es claro que el legislador autor del mandato que se acaba de transcribir tenía en la mente a las empresas mercantiles. Sin embargo, la aplicación del mandato en nuestro caso exige algunas precisiones, pues sin duda resultan afectados por la prohibición:

1. Los Colegios en cuanto puedan adoptar decisiones o recomendaciones colectivas, pues parece claro que el término acuerdos del precepto antes transcrito se refiere a convenios y no a acuerdos en el sentido de actos administrativos emanados de los órganos de gobierno de los Colegios. La prohibición afecta sobre todo a los acuerdos, en el sentido de pactos que supongan decisiones o recomendaciones de aplicación colectiva. No es imposible que los Colegios como tales celebren convenios, pero se entiende que no es esto lo habitual.

2. Los grupos de profesionales asociados que trabajen de forma colectiva, lo que puede llevar a que estén en condiciones de obtener una posición de dominio en el mercado, al menos en parte del territorio nacional.

3. Los profesionales individuales en su actividad habitual, debiendo entenderse se trata siempre de quienes ejercen libremente, pues en caso contrario la contravención de las normas sobre la competencia sería imputable a la empresa (27).

Estas entidades, personas, o grupos de personas, en virtud de la prohibición general y según el detalle que se contiene en el art. 1.1, no podrán:

— Fijar de forma directa o indirecta los precios y las condiciones comerciales.

— Limitar o controlar la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.

— Llevar a cabo repartos del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

— Aplicar condiciones desiguales.

— Subordinar la celebración de contratos a la existencia de prestaciones suplementarias.

---

(27) Ha de entenderse por obvio que también resultan excluidos los profesionales que trabajan para la Administración, siendo en tal caso las entidades administrativas quienes deben respetar el principio de libre competencia, de acuerdo con la normativa de la Unión Europea, especialmente en materia de contratos.

Todas estas precisiones sobre la prohibición general son de interés, pero es claro que destaca entre ellas la fijación de precios en el ejercicio libre de la profesión.

Pero tanto como estas precisiones interesan las prohibiciones hechas bajo reserva de autorización en el art. 3.1 antes aludido. Pueden autorizarse las conductas que, amén de permitir a los consumidores o usuarios participar de ciertas ventajas:

— No supongan a las empresas interesadas en la concurrencia restricciones.

— No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia de otras (28).

Parece evidente que una interpretación a *sensu contrario* indica que estas conductas están prohibidas si no se obtiene autorización y que ésta no se otorgará si no se cumplen estas condiciones. La cuestión no parece decisiva para las grandes profesiones en las que se da una correspondencia entre titulación y colegiación. Pero la situación es muy distinta cuando se trata de profesiones más débiles en las que esta correspondencia no existe. Estamos aquí en un terreno vidrioso porque en tal caso juega de modo terminante el mandato del art. 3.2 de la Ley en su nueva redacción de que la colegiación es un requisito indispensable para el ejercicio? ¿No se está creando una zona gris en la que pueda interpretarse que la colegiación misma o la aceptación de las normas de los Colegios constituyen de por sí una restricción a la competencia?

La cuestión es grave, sobre todo porque se complica con otra que va de suyo y que afecta a todos los Colegios pero particularmente a estos más débiles de los que se viene hablando. Se trata de que los Colegios en general y éstos en particular están ahora sometidos a las potestades del Tribunal de Defensa de la Competencia el cual, no sólo es quien válidamente puede autorizar las conductas, sino que además tiene otra serie de poderes. Así, puede dirigir intimaciones, imponer multas coercitivas, y aplicar sanciones hasta una cuantía muy elevada, de hasta 150 millones de pesetas más hasta el 10 por 100 del volumen de ventas, en su caso, según el art. 9 y siguientes de la Ley de Defensa de la Competencia.

Ello supone que unos poderes públicos, los Colegios, están sometidos a un órgano público distinto del Ministerio con el que se relacio-

---

(28) La referencia de la ley de 1997 al añadir un nuevo apartado 4.º al art. 2 de la ley de 1974 se hace explícitamente al art. 3.1 de la Ley de Defensa de la Competencia. En efecto, difícilmente pueden afectar a los Colegios Profesionales las prohibiciones bajo reserva de autorización del art. 3.2 de la última ley citada.

nan, órgano este que puede hacerles intimaciones (en definitiva, darles órdenes) e imponerles sanciones. Sin embargo, porque la ley reformadora respeta el carácter público y porque repugna la imposición de sanciones a los entes públicos, la interpretación obligada es que el *sometimiento citado afecta sólo a la actuación de los Colegios llevada a cabo como podía hacerlo cualquier ciudadano.*

Pero esto de por sí tiene importantes consecuencias, que no se puede hacer más que señalar dado lo reciente de la ley reformadora de la de Colegios de 1997.

Una primera consecuencia es que el legislador ha distinguido entre la zona de la actividad de los Colegios que es de carácter público y aquella otra que no tiene tal carácter. La toma de conciencia de este hecho ya es oportuna de por sí, pues ni mucho menos se tenía de ello la conciencia correspondiente. Es la zona de actividad privada la que se somete a la libre competencia (29).

Otra cuestión a deducir sobre la que se vienen haciendo los oportunos apuntes es que cuando se trate de organizaciones más débiles sin una correspondencia clara entre titulación y colegiación y respecto a las cuales esté menos arraigada en la sociedad la existencia de poderes públicos, la situación no puede ser más ambigua. Pese a la vigencia formal del mandato de colegiación, el Tribunal de Defensa de la Competencia puede interpretar en cualquier momento que la exigencia de adscripción a la organización colegial restringe la competencia.

Evidentemente, también pueden existir pronunciamientos de este tipo, no sobre la colegiación misma, sino sobre cuantas órdenes e instrucciones que los Colegios puedan impartir a sus miembros, aun tratándose de las profesiones colegiadas más prestigiosas. La indefinición que existe a veces entre la zona de actividad pública y de actividad privada de los Colegios puede llevar a que existan casos límite sobre los que se pronuncie el Tribunal de que se viene hablando.

---

(29) Pocas veces se ha advertido que en las Corporaciones públicas el carácter público del ente implica que su personalidad jurídica pública da lugar a una capacidad jurídica privada y que, junto al ejercicio de sus potestades públicas, estas Corporaciones pueden actuar y actúan en otras relaciones jurídicas.

En el caso de las Corporaciones, y por ende de los Colegios, ello se produce de manera que puede considerarse normal, pues la publicación de estos entes de base asociativa no afecta a toda su actividad. Se trata de una situación muy distinta de la propia de los Organismos Autónomos, en cuyo caso su creación para atender exclusivamente intereses públicos con la limitación de la especialidad del fin, hace que resulte anómala la actuación en las relaciones jurídico-privadas siempre que no se trate de actividades instrumentales para el cumplimiento de ese fin.

Pero la consecuencia de más interés es el sentido general de la reforma. En una situación en la que todo parecía exigir la modificación del régimen de los Colegios como poderes públicos, inusual en un sistema democrático y pluralista, el legislador deja intactos estos poderes y adopta en cambio la medida de someter la actividad privada de los Colegios al régimen de las sociedades mercantiles en cuanto a la competencia. Se crea así una situación distorsionada y distorsionante que no puede hacer sino perjudicar a las organizaciones colegiales más débiles. Por otra parte, cuando se mantienen al máximo sus poderes públicos, se aproxima el régimen de las corporaciones, no al de las asociaciones civiles, sino al de las sociedades mercantiles. El legislador ha creado así un Jano bifronte en aras de la libre competencia, sin haberse atrevido a afrontar el problema principal, desposeyendo a estas organizaciones de su carácter de entes públicos y manteniéndoles potestades administrativas sólo cuando fuera estrictamente indispensable.

## *2. Los baremos o tarifas de honorarios y su percepción*

Ante la gravedad del sometimiento a la libre competencia la reforma del régimen de los baremos de honorarios tiene una importancia menor, pues en definitiva viene a ser una aplicación concreta de aquella cuestión general, quizás la más notable por repercutir en los precios que cobran los profesionales como remuneración por sus servicios (30).

Las medidas adoptadas en cuanto a este punto son de carácter doble. La primera se refiere a la fijación de baremos y la segunda al cobro de los honorarios, siempre tratándose de profesionales libres.

Respecto a la fijación de baremos casi se está ante una cuestión de principio, pues la ley de 1997 se limita a disponer que los baremos tendrán el carácter de orientativos cuando antes tenían el carácter de mínimos (31). No cabe duda de que en teoría y desde el punto de vista de la normativa ello es coherente al suponer la libre competencia entre profesionales, pero quizás en la práctica la repercusión no sea muy

---

(30) Sin embargo, aunque, como se dice en el texto, se trata de la aplicación concreta del principio general, no deja de suponer la privatización o despublificación de lo que venía considerándose por la doctrina una potestad pública de los Colegios.

(31) De acuerdo con la nueva redacción que se da al apartado ñ) del art. 5 de la ley de 1974.



grande, sobre la base de que normalmente los profesionales facturaban por encima de los mínimos, existiendo una competencia entre ellos aunque con el mínimo como umbral inferior.

Por ello, quizás tenga mayor efectividad la reforma en el punto relativo al cobro de honorarios. Así, se establece que el Colegio solo podrá encargarse del cobro de honorarios cuando el colegiado lo solicite libre y espontáneamente, lo que se afirma en dos contextos de la misma ley, que por lo demás mantiene la salvedad de que ello se hará sólo cuando la organización tenga los servicios adecuados (32). Particularmente, incidirá en la vida social este precepto en el caso de las profesiones técnicas, pues en dicho caso se acumula el dato de que el Colegio podrá cobrar de propia iniciativa las remuneraciones con el de que se prohíbe que el visado incluya los honorarios y las demás condiciones contractuales, que se fijarán libremente por las partes (33). Nada tendría de extraño que esta prohibición fuera, entre todas las medidas de la ley, la de repercusión práctica e inmediata mayor.

Como se ha dicho el tema de la fijación de los honorarios profesionales es una cuestión concreta, la que se refiere a los precios de los servicios, dentro del mandato general de atenerse a las reglas de la libre competencia. Por ello, hay que contemplar respecto a este punto concreto un doble nivel. El primero y más inmediato es el comentado de la fijación del baremo de honorarios por los Colegios. Pero no debe olvidarse que existe un segundo nivel, pues la normativa a aplicar ahora de nuevo obliga también directamente a los profesionales, tanto si actúan agrupados como si lo hacen de manera individual. En efecto, la fijación directa o indirecta de precios o de otras condiciones de prestación de los servicios es la primera práctica prohibida en el art. 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia y los profesionales estarán sometidos desde ahora a las potestades del Tribunal antes mencionadas.

### 3. La colegiación única

La tercera gran medida de la nueva normativa es la colegiación única en cuanto al ámbito territorial del ejercicio profesional. En este

---

(32) Los dos contextos legales son las nuevas redacciones que se da por la ley de 1997 al apartado p) del art. 5 y al apartado j) del art. 6 de la ley de 1974, siendo el último precepto el único que no tiene el carácter de básico al no referirse a él la Disposición Final segunda.

(33) Según la nueva redacción del apartado q) del art. 5 de la Ley de 1974.

punto, parece que existió una desorientación inicial ya que el legislador había partido del supuesto de las profesiones organizadas en Colegios territoriales (o en Colegios de distinto ámbito territorial), desorientación del Decreto-ley luego corregida en la ley.

De cara a la reacción del público en general sin duda se ha tratado de la medida más popular, ya que supone que los profesionales no vinculados sólo a una localidad no tengan que hacer dobles o triples tramitaciones para incorporarse a otros Colegios y sobre todo no tengan que satisfacer dobles o triples derechos de colegiación. Cabe preguntarse sin embargo si esta medida va a ser relevante y sobre todo si guarda una relación directa con el propósito de que exista una libre competencia, e incluso con el de que no se incrementen y eventualmente disminuyan las remuneraciones de los profesionales y por tanto los precios de los servicios.

Pues habitualmente éstos se prestan en una localidad y en un ámbito territorial. Sólo los grandes profesionales trabajan habitualmente en más de un ámbito aunque ciertamente con la actual facilidad de comunicaciones lo hagan con una intensidad y frecuencia cada vez mayores. La repercusión de la medida es de entender que se producirá sobre todo en el caso de los profesionales radicados normalmente en un ámbito, pero que de forma accidental, unas pocas veces al año, deban actuar en un ámbito distinto. Para ellos puede resultar muy gravoso satisfacer más de una cuota y un derecho de inscripción, pero parece exageradamente optimista pensar que en términos generales esto repercute de forma notable en el coste de los servicios que prestan los profesionales.

La colegiación única resulta, sin embargo, atenuada por un precepto que ya aparecía en el Decreto-ley y se reitera en la ley sin alteración ninguna. El artículo correspondiente parece seguir la técnica de las directivas europeas sobre las profesiones liberales al disponer que si se ejerce en el ámbito de un Colegio distinto del de la adscripción propia habrán de comunicarse a este otro Colegio las actuaciones (34). Amén de que este mandato sea una atenuación de la colegiación única, es de particular interés la finalidad de la comunicación que tiene el aspecto de una contrapartida del sometimiento a la libre competencia.

En efecto, se trata de que los profesionales queden sujetos, con las condiciones económicas que se establezcan, a las competencias de

---

(34) Pues las citadas Directivas precisan desde luego la obligación de comunicar a la organización profesional del país comunitario distinto del propio las actividades profesionales realizadas al ejercer el derecho de libre prestación de servicios.

ordenación, visado, control deontológico y potestad disciplinaria. No debe olvidarse que estas competencias pueden presentar matices diferentes de unos Colegios a otros, pero en cualquier caso estamos ante un listado de potestades públicas que, como antes se ha dicho, continúan incólumes. Falta por saber si en algún caso las condiciones económicas que se impongan van a compensar en todo o en parte la obligación de pago de la doble o triple inscripción que antes existía.

## VI. REFLEXION FINAL

Aventurando un breve juicio de conjunto y a la vista de cuanto se ha dicho parece claro que, pese a la buena voluntad del legislador de someter un importante campo de actividad a la libre competencia por lo que quizás no sería inexacto hablar de privatización (35), estamos ante una reforma legal inquietante y no exenta de ambigüedades.

La nueva ley, que mantiene intacto el carácter de poderes públicos de los Colegios y la existencia de una zona de su actividad regida por el derecho público, somete en cambio la actividad privada al principio de libre competencia y además incluye en el ámbito privado la fijación de baremos, que antes podía juzgarse era una potestad pública. Por otra parte otorga a esos colegios, en principio entes públicos, el mismo tratamiento que a las empresas privadas, ejerciendo sus potestades respecto a ellos el Tribunal de Defensa de la Competencia. Se produce así una situación distorsionada y distorsionante a causa de una medida de emergencia, aunque la distorsión no se debe sólo a que se dé a los Colegios el tratamiento de entidades privadas, sino también en cuanto se mantiene su carácter de entes públicos.

Por otra parte, no parece exagerado afirmar que la ley es ambigua. Conserva la ambigüedad que venía arrastrada de la redacción primitiva de la ley de 1974 al regular simultáneamente los Colegios y el ejercicio profesional. Pero sobre todo después de la nueva ley se ha creado una zona de sombra, en la medida en que pueda interpretarse que se permite o protege que irrumpen en la actividad profesional personas que no cumplen las condiciones y la normativa de los Colegios. Si ello sucede desde luego lo más probable es que afecte a los entes profesionales más débiles entre los muy variados que existen.

---

(35) Especialmente, en el caso de los baremos, véase nota 31.

