

Estado autonómico, Territorio y Colegios Profesionales.

[BIB 2008\3024](#)**Juan José Fernández Domínguez.**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

Susana Rodríguez Escanciano.

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

Publicación: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional num.18/2008 parte Estudio

Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2008.

I. Aspectos constitucionales relativos a la atribución de competencias en materia de colegios profesionales. Su ordenación en la normativa estatal

Institución milenaria, los **Colegios Profesionales** han conocido a lo largo de su dilatada historia, y como consecuencia de las ideologías políticas y económicas imperantes, épocas de esplendor junto a otras de manifiesta debilidad. Expresión, primero, de la tendencia asociativa de quienes se dedicaban a una misma profesión u oficio; reconocidos y potenciados, más tarde, por el poder público como instrumento fundamental para el control y representación unitaria de los **profesionales** liberales, cabe reconocer, como valoración final, que han jugado un papel fundamental en el proceso de desarrollo social, lo cual les ha permitido mantenerse hasta la actualidad, si bien sometidos a un intenso debate sobre naturaleza jurídica¹.

¹ DEL SAZ CORDERO, S.: *Los Colegios Profesionales*, Madrid (Marcial Pons), 1996, pg. 19.

Han vivido desde siempre en una zona de incertidumbre, a caballo entre su tradicional consideración como personas jurídico-públicas, y su actual inserción en el mundo privado, no en vano actúan como gestores de funciones de interés general y, al tiempo, como firmes defensores de iniciativas particulares, asumiendo el papel de recaudadores de cuotas obligatorias, pero permaneciendo ajenos, sin embargo, a los controles económico-financieros de la gestión pública². Su función más característica radica en defender los ámbitos sobre los cuales se proyecta la labor de las respectivas profesiones, y aun procurar atenderlos en el día a día, luchar contra el ejercicio indebido y los comportamientos de competencia desleal dentro de las mismas, perfeccionar las condiciones de actividad, promover la cooperación y ayuda entre sus miembros, asegurar la protección mutua y la asistencia social de los colegiados y de sus familiares, o, por no seguir, desarrollar su formación y promoción³. Todos -claramente- fines privados, pero ello no es óbice para que con frecuencia incidan sobre otros públicos de manera indudable⁴: participación institucional, informes preceptivos o facultativos a normas y decisiones administrativas, colaboración con órganos gubernativos a través de encomiendas de gestión o contratos/convenios-programa, elaboración de estadísticas, disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales y administrativas y el largo etcétera de todos conocido⁵.

² BAÑO LEÓN, J. M.: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre **Colegios Profesionales**», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 11, 1997, pg. 40.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo (BIB 2001. 2066)*, 10ª edición, Madrid (Civitas), 2000, pg. 389.

⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: « **Colegios Profesionales** y Constitución », *Relaciones Laborales*, 1993, tomo I, pg. 78.

⁵ Por todos, FANLO LORAS, A.: *El debate sobre los Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Zaragoza (Universidad), 1992, pgs. 49 y ss.

No puede extrañar, por tanto, que la ambigüedad presida también su régimen constitucional, particularmente en cuanto se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, toda vez que el artículo 36 de la [Constitución Española \(RCL 1978, 2836\)](#) (CE), al declarar que «la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los **Colegios Profesionales** y el ejercicio de las profesiones reguladas», no se detiene en aclarar si ese referente normativo ha de ser necesariamente estatal⁶.

⁶ FANLO LORAS, A.: «Encuadre histórico y constitucional: naturaleza y fines. La autonomía colegial», en AA VV (MARTÍN RETORTILLO, L., Coord.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid (Civitas), 1996, pgs. 74 y ss.

Desde tal perspectiva, esta organización presenta una singularidad primera y principal: enunciada como tal -y lo mismo sucede con la más genérica «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales»-, no aparece en las listas de los artículos 148.1 y 149.1 CE. Constatación, la anterior, que conduce casi de forma automática a una segunda: al Estado, en principio, no le ha sido reservada constitucionalmente atribución alguna respecto de los **Colegios Profesionales**, de manera que, sin perjuicio de la incidencia que en su régimen jurídico puedan tener otros títulos competenciales, el diseño al respecto ha quedado a disponibilidad de los Estatutos de Autonomía, pudiendo éstos atribuirlos íntegramente a las Comunidades Autónomas, según cabe seguir del principio dispositivo contenido en el artículo 149.3 CE⁷.

⁷ SÁNCHEZ SANDINOS, J. M.: *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, Madrid (Unión Profesional), 1996, pg. 259.

Por ende, la puesta en marcha del Estado diseñado por la Norma Fundamental ha comportado una alteración verdaderamente extraordinaria, no ya sólo del régimen jurídico, sino sobre todo de la organización y funciones propias de la institución colegial. De ahí la razón de comenzar exponiendo cuál ha sido el complejo proceso en la decantación de las reglas de distribución competencial entre el Estado y Comunidades Autónomas en materia de **Colegios Profesionales**, para continuar determinando qué procede entender por legislación básica al respecto, y finalizar centrando la atención en las decisiones que las Comunidades Autónomas pueden adoptar en este punto, sobre todo a la hora de hacer coincidir el ámbito territorial de los **Colegios Profesionales** con su propio marco geográfico.

II . El impacto de la cláusula contenida en el artículo 149.3 CE sobre el estado autonómico: un análisis desde la historia más reciente

Las dos primeras Comunidades Autónomas que aprobaron sus Estatutos de Autonomía, País Vasco y Cataluña, entendieron que la cláusula del artículo 149.3 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) les permitía asumir competencias sobre **Colegios Profesionales** mediante su integración en el correspondiente Estatuto de Autonomía, ante la ausencia en el artículo 149.1 CE de una atribución expresa de competencia al Estado en esta materia⁸.

⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los **Colegios Profesionales**», en AA VV (MARTÍN-RETORTILLO, L., Coord.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid (Civitas), 1996, pg. 126.

Ambas Comunidades Autónomas, y en los mismos términos, incorporaron a sus respectivos Estatutos, con carácter de exclusividad, la competencia sobre « **Colegios Profesionales** y ejercicio de profesiones tituladas», bastando, para comprobarlo, con remitir a lo dispuesto en los artículos 10.22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre \(RCL 1979, 3028\)](#), y 9.23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por [Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre \(RCL 1979, 3029\)](#)⁹.

⁹ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Madrid (Civitas), 1998, pgs. 704 y ss.

La asunción, pues, de competencias plenas (normativas -legislativas o reglamentarias- y también ejecutivas al respecto), se debía entender producida sin más límites que el respeto, de un lado, al artículo 36 CE, que impone la doble condición de exigir una reserva de Ley para regular las peculiaridades de su régimen jurídico y sujetar la actuación de los Colegios al principio democrático

con carácter imperativo; de otro, al artículo 139 CE, el cual proclama la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado y prohíbe la adopción de medidas susceptibles de ser consideradas verdaderos obstáculos a la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio nacional¹⁰.

¹⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L.: *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, Valencia (Nomos), 2001, pgs. 53 y ss.

Así las cosas, el temor a una hipotética disparidad en las regulaciones regionales sobre **Colegios Profesionales**, por mor de la asunción de competencias exclusivas sobre esta materia por las dos primeras Comunidades Autónomas, propició la inclusión de algunas previsiones al respecto en el Proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). En concreto, su artículo 21.1 se encargó de determinar que «las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o **profesionales** que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma se ajustarán en su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas entidades, sin perjuicio de cualesquiera otras competencias que pudiera atribuirles o delegarles la Administración Autonómica»¹¹.

¹¹ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 708 y ss.

Ciertamente, el precepto iba dirigido, a pesar de cuanto una apresurada lectura pudiera dar a entender, no a las propias Corporaciones de Derecho Público, sino a las Comunidades Autónomas que habían asumido la competencia reseñada, tanto sobre las representativas de intereses económicos, como sobre los propios **Colegios Profesionales**. Se pretendía, pues, asegurar un umbral mínimo uniforme, al menos en lo que referido a la organización y atribuciones. Por su parte, un apartado 2, en este artículo 21, venía estableciendo que «podrán constituirse por Ley del Estado Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a que se refiere el apartado anterior para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. Sin embargo, los acuerdos de las Corporaciones de ámbito inferior al nacional no serán susceptibles de ser recurridos en alzada ante los Consejos Generales o Superiores, si sus Estatutos no disponen lo contrario»¹².

¹² FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los **Colegios Profesionales**», cit., pg. 127.

Conocido el Proyecto de Ley, las posiciones contrarias a su contenido fueron puestas de manifiesto desde el primer momento, pues era obvio que transformaba las competencias asumidas estatutariamente, al desconocer su carácter exclusivo-pleno. La oposición más dura provino del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, quien acreditaba un interés especial, pues meses antes (julio 1981) había sido publicado en el Diario Oficial de la Generalitat un Proyecto de Ley del Parlamento de Cataluña, el cual avanzaba algunas medidas y soluciones, al parecer previamente consensuadas con los Colegios radicados en su territorio, capaces de bloquear, de consolidarse definitivamente tal y como estaban formuladas, las previsiones contenidas en la LOAPA. Efecto que, por supuesto, resultaba también extrapolable a cualquier otra Comunidad cuando asume tal cometido¹³.

¹³ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 710 y ss.

Tal consecuencia parecía derivar de la concurrencia de dos factores, sobre los cuales se concentraron inicialmente las críticas. Primero, por la ausencia en el Proyecto de LOAPA de las directrices o principios de la armonización, esto es, de los criterios con arreglo a los cuales las Comunidades Autónomas debían proceder posteriormente al desarrollo de sus competencias, diferidas a una futura Ley del Estado. Segundo, porque el texto del informe de la Ponencia incluía también, como novedad, una disposición transitoria del siguiente tenor: «los Consejos Generales o Superiores ya existentes de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales, subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente, hasta tanto se dicte la normativa prevista en el artículo 21.3». Ello, evidentemente, suponía la intangibilidad de la organización y competencias también de los Consejos

Generales, hasta tanto fuera promulgada una futura Ley estatal recogiendo los mentados principios de armonización¹⁴.

14 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», cit., pg. 128.

No es el momento de interpretar las previsiones de la LOAPA, ni de señalar su alcance o sus efectos. Sólo cabe dejar constancia del punto de inflexión que supusieron en el modelo, pues en el resto de Comunidades que incorporaron competencias dentro de esta primera fase temporal (Andalucía, Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Canarias y Castilla-La Mancha) vino a ser materializada a través de una traducción idéntica de las previsiones de la LOAPA: donde ésta aludía a la necesidad de ajustar la organización y sus competencias de los Colegios Profesionales «a los principios y reglas básicas establecidas por la legislación del Estado para dichas entidades», los Estatutos se refieren a la «legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público».

Inmediatamente después, en el año 1983, se aprueba una primera oleada de Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Colegios Oficiales o Profesionales; en concreto, de los adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Las Comunidades Autónomas destinatarias fueron las de Andalucía ([Real Decreto 2070/1983, de 29 de junio \[RCL 1983, 1696 \]](#)), Castilla-La Mancha ([Real Decreto 2071/1983, de 29 de junio \[RCL 1983, 1697 \]](#)), Canarias ([Real Decreto 2088/1983, de 29 de junio \[RCL 1983, 1710 \]](#)) y Comunidad Valenciana ([Real Decreto 2089/1983, de 29 de junio \[RCL 1983, 1711 \]](#)). En el año 1985, y a través de una segunda remesa, se aprueban sendos Decretos de traspasos a otras dos: Navarra ([Real Decreto 1106/1985, de 19 de junio \[RCL 1985, 1654 \]](#)) y País Vasco ([Real Decreto 2629/1985, de 18 de diciembre \[RCL 1986, 169 \]](#)).

Se trataba de meros instrumentos interpretativos del proceso de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales, cumpliendo dos finalidades fundamentales: de un lado, remitir la atribución a la legislación básica estatal, corrigiendo -en su caso- por vía interpretativa las declaraciones de exclusividad que habían empleado algunos Estatutos de Autonomía; de otro, uniformar el grado de atribuciones incorporadas a través de éstos, reservando a la Administración del Estado «las bases del régimen jurídico de los Colegios Profesionales»¹⁵.

15 CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 713 y ss.

Gobierno y Parlamento Vascos, Generalitat de Cataluña y la representación de cincuenta diputados impugnaron específicamente el artículo 21 de la LOAPA, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo de la Ley, so pretexto del desconocimiento de la exclusividad (plenitud) con que los Estatutos Vasco y Catalán habían asumido la competencia. El Tribunal Constitucional dejó claro que «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales»¹⁶, dando por sentado que la Ley a la cual hacía referencia el artículo 36 [CE \(RCL 1978, 2836 \)](#) era una Ley del Estado¹⁷.

16 [Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto \(RTC 1983, 76 \)](#),

17 DEL SAZ CORDERO, S.: *Los Colegios Profesionales*, cit., pg. 131.

Reproducido el contenido del artículo 21 de la LOAPA en el artículo 15 de la nueva [Ley 12/1983, de 14 de octubre \(RCL 1983, 2227 \)](#), del Proceso Autonómico, éste fue igualmente impugnado, y por idénticos motivos, ahora sólo por la Generalitat de Cataluña, dando lugar a un conocido pronunciamiento del Tribunal Constitucional, para el cual, «aunque el artículo 36 CE no puede considerarse una norma atributiva de competencias ya que su única pretensión es la de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del artículo 22, puedan libremente crearse, y establecer una reserva al legislador, ello no significa ni mucho menos que el Estado carezca de cualquier título habilitante para intervenir en la materia, sobre todo porque

el problema competencial no puede analizarse aisladamente a la luz de los Estatutos de Autonomía, sino como el resultado del análisis del bloque de la constitucionalidad»¹⁸.

¹⁸ [Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, de 18 de febrero \(RTC 1988, 20\)](#).

Los Colegios son, en opinión del Máximo Intérprete de la Constitución, Corporaciones sectoriales constituidas para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que atienden, a la vez, finalidades de interés público. A causa de esta peculiaridad, vienen a ser configurados legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público, cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también de las determinaciones obligatorias del propio legislador, quien, por lo general, les atribuye tareas propias de las Administraciones territoriales, o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllos mediante delegaciones expresas, lo cual los sitúa bajo la dependencia y tutela de los verdaderos titulares. Se trata de una legítima opción legislativa que no sólo no contradice el mandato del artículo 36 CE, sino que guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas referidas en el precepto¹⁹.

¹⁹ DEL SAZ CORDERO, S.: *Los Colegios Profesionales*, cit., pg. 129.

Precisamente por su vertiente pública, por atender a finalidades de interés general, el Tribunal Constitucional considera que los Colegios Profesionales pueden ser equiparados, al menos en sus aspectos organizativos y funcionales, a las Administraciones Públicas territoriales²⁰. Por tal motivo, el Estado ostentaría competencia en esta materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE, el cual le atribuye titularidad exclusiva para establecer su régimen jurídico básico²¹.

²⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L.: «Lo público y lo privado en los Colegios Profesionales», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, año 55, núm. 1896, 2001, pgs. 2215 y ss.

²¹ BAÑO LEÓN, J. M.: «El ejercicio de las profesiones tituladas y los Colegios Profesionales», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 24, 1991, pg. 39.

A la vista de tal pronunciamiento, cabe extraer dos consecuencias fundamentales: en primer lugar, el Estado ostenta, sin ningún género de dudas, competencia para dictar las bases del régimen jurídico de los Colegios Profesionales; en segundo término, no es necesario incluir una mención expresa en los diferentes Estatutos de Autonomía para entender que una Comunidad Autónoma ha asumido competencias en la materia²².

²² LESMES SERRANO, C.: «La tutela de la Administración Corporativa», en AA VV: *Los Colegios profesionales. La Administración corporativa*, Madrid (CGPJ), 2001, pgs. 139 y ss.

Definitivamente afirmadas y consolidadas las reglas de distribución en la materia por el Tribunal Constitucional, bajo los términos examinados, ha lugar a la culminación del proceso autonómico, que sigue muy de cerca las pautas anteriores, con dos líneas de actuación diferentes²³.

²³ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 701 y ss., autor a quien se sigue en la presente exposición.

A) En desarrollo de los «Acuerdos Autonómicos», de 28 de febrero de 1992, y con la finalidad de ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas de segundo grado, cumpliendo lo previsto en el artículo 148.2 CE, fue aprobada la [Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre \(RCL 1992, 2754\)](#), de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 CE. Sin entrar en mayores profundidades, baste señalar cómo la citada norma actúa la transmisión de una forma homogénea, utilizando los siguientes términos: «se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: (...) a) Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales» (artículo 3).

Así acotado el objeto de la cesión, tuvo lugar en el año 1994 la reforma de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades Autónomas, incorporando a su seno las materias ordenadas en la

Ley Orgánica 9/1992, entre ellas la de los Colegios Profesionales, a través de la siguiente cláusula de estilo: «en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias (...) Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales»²⁴.

24 CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 718 y ss.

Se dio cumplimiento, por tanto, a uno de los objetivos de los Pactos, a situar en la consecución de una asunción homogénea por todas las Comunidades Autónomas de las competencias previamente acotadas. También motivó una nueva oleada de Decretos de traspasos de funciones y servicios desde la Administración del Estado. Unos, tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, pero antes de la modificación estatutaria; es el caso de Aragón - [Real Decreto 2162/1993, de 10 de diciembre \(RCL 1993, 3496 \)](#) -; Castilla y León - [Real Decreto 2166/1993, de 10 de diciembre \(RCL 1993, 3477 \)](#) -; Baleares - [Real Decreto 2168/1993, de 10 de diciembre \(RCL 1993, 3479 y RCL 1994, 745 \)](#) - y Murcia - [Real Decreto 2172/1993, de 10 de diciembre \(RCL 1993, 3483 \)](#) -. Otros, en cambio, tras aquella, conforme sucede con el Principado de Asturias - [Real Decreto 1273/1994, de 10 de junio \(RCL 1994, 1831 \)](#) -; La Rioja - [Real Decreto 1692/1994, de 22 de julio \(RCL 1994, 2576, 2929 \)](#) -; Comunidad de Madrid - [Real Decreto 2368/1994, de 9 de diciembre \(RCL 1994, 3518 \)](#) -; Extremadura - [Real Decreto 59/1995, de 24 de enero \(RCL 1995, 520 \)](#) - y Cantabria - [Real Decreto 1379/1996, de 7 de junio \(RCL 1996, 1908, 2197 \)](#) -. Aun cuando tampoco se transmita esta vez nada realmente sustantivo, sí aparece, como novedad, el eventual traspaso de expedientes de creación de Colegios de ámbito autonómico a resultas de operaciones de segregación.

B) El proceso se cierra con la aprobación de la [Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre \(RCL 1995, 3495 \)](#), de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega, que, a diferencia de las restantes «de primer grado», no había asumido inicialmente atribución alguna sobre Colegios Profesionales, haciéndolo ([Real Decreto 1643/1996, de 5 de julio \[RCL 1996, 2121 \]](#)) en los términos precedentemente significados.

En fin, a la vista de tan arduo y complicado proceso de decantación de las reglas de distribución competenciales, un balance apretado de la cuestión, podría quedar condensado en los siguientes aspectos fundamentales²⁵:

25 DEL SAZ CORDERO, S.: *Los Colegios Profesionales*, cit., pg. 130.

- Al Estado le corresponde dictar la legislación básica sobre Colegios Profesionales ex artículo 149.1.18 [CE \(RCL 1978, 2836 \)](#), en tanto estas Corporaciones de Derecho Público participan de la naturaleza propia de las Administraciones Públicas²⁶.

26 ARIÑO ORTIZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: *Constitución y Colegios Profesionales: una reflexión sobre las Corporaciones representativas*, Madrid (Unión Editorial), 1987, pgs. 33 y ss.

- A las Comunidades Autónomas les ha sido conferido como mínimo, y en primer lugar, el desarrollo legislativo y la ejecución de los aspectos básicos de la legislación estatal, a resultas de la doctrina constitucional rectificando las declaraciones de exclusividad planteadas por el País Vasco y Cataluña²⁷.

27 CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 23 y ss.

- Además y, en segundo término, las autonomías territoriales ostentan también competencias legislativas plenas -no limitadas a las bases- sobre los aspectos no administrativos, no públicos; si se prefiere, sobre la vertiente privada de los Colegios Profesionales, toda vez que las bases, según conocida interpretación constitucional, no alcanzan a estos extremos²⁸.

28 Por todas, [Sentencia del Tribunal Constitucional 330/1994, de 15 de diciembre \(RTC 1994, 330 \)](#).

Aun cuando no deje de resultar totalmente artificial y equivocado entender que el deslinde competencial descansa sobre la distinción entre aspectos públicos y privados, lo cierto es que no puede quedar más clara la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer la planta de los Colegios Profesionales; es decir, a la hora de determinar si, dentro de su ámbito territorial,

éstos han de ser uniprovinciales o no; si debe o no haber Colegios Autonómicos; cómo tiene que ser la estructura organizativa de estas Corporaciones o los controles a los que deben quedar sometidas²⁹.

²⁹ BAÑO LEÓN, J. M.: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales», cit., pg. 41.

A pesar de la firmeza de tal aseveración, no cabe olvidar tampoco que los Colegios Profesionales, configurados normativamente como Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, se asimilan -aun cuando sólo sea parcialmente- a las Administraciones Públicas, razón por la cual en todo cuanto atañe a la realización de funciones de interés general, el régimen jurídico básico corresponde establecerlo al Estado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 148.1.18 CE. Tal incontrovertida realidad hace surgir, de inmediato, un interrogante fundamental, a situar en el alcance de esa designación estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas respecto de la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales³⁰. La cuestión dista de ser baladí, pues de ello depende la amplitud con la cual puedan actuar las Comunidades Autónomas en punto a ejercitar sus competencias de desarrollo y ejecución. Al análisis de esta cuestión se dedican las páginas siguientes.

³⁰ LESMES SERRANO, C.: «La tutela de la Administración Corporativa», cit., pg. 141.

III . La competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de los colegios profesionales

Para dar cumplida respuesta a la cuestión planteada, resulta imprescindible determinar, como primer paso, dónde se contienen las bases de la legislación estatal sobre Colegios Profesionales, o lo que es igual, identificar los textos normativos de referencia. Una cuestión cuyo análisis interesa realizar, ante todo, desde una perspectiva negativa; esto es, la de saber dónde no están o dónde no pueden estar dichas bases³¹:

³¹ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 710 y ss.

-En primer lugar, importa destacar que la Ley del Proceso Autonómico, anteriormente analizada, no las contiene, pues no medió el acuerdo entre las fuerzas políticas a la hora de definirlas.

- En segundo término, tampoco los Estatutos Generales de los Colegios Profesionales pueden ser portadores de tal acervo, en tanto se trata de disposiciones autónomas, lo cual basta para eliminar dicha posibilidad. Si las normas que dicta el Estado, ex artículo 149.1.1ª CE, han de ser de carácter «principal» para asegurar el mínimo uniforme, es extraordinariamente dudoso que las emanadas de los Consejos Generales de Colegios Profesionales disfruten de tal carácter. Una vez que la Ley ha optado por reconocer autonomía a los Colegios (titulares de la garantía institucional del artículo 36 CE), no cabe considerar básico que el Estado la limite mediante atribuciones concretas a los Consejos Generales. Ello tenía sentido en un régimen de carácter centralista, donde los Colegios se vertebraban en función de la jerarquía ejercida por aquéllos, pero carece de lógica alguna dentro del actual modelo autonómico.

- En tercer lugar, donde sí se contienen dichas bases sin ningún género de dudas es en la [Ley 2/1974, de 13 de febrero \(RCL 1974, 346 \)](#), de Colegios Profesionales (o, en su caso, en las Leyes específicas singulares de concretos Colegios Profesionales). Ahora bien, saber qué preceptos de los allí contenidos merecen tal calificación exige una delicada operación hermenéutica, pues al tratarse de una norma preconstitucional, es preciso efectuar su deducción de acuerdo con una conocida doctrina del Tribunal Constitucional³², que pretende no impedir el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo ante la ausencia de una expresa formulación de las bases estatales. Si para la legislación postconstitucional se ha exigido que lo básico venga definido por una Ley formal, determinando expresamente cuáles de sus preceptos poseen tal cualidad, en el caso de la preconstitucional se ha permitido deducir, al margen de cualquier declaración formal del legislador estatal en este sentido, los preceptos que deben merecer tal consideración a fin de evitar que las Comunidades Autónomas deban esperar a que los órganos centrales del Estado fijen a posteriori cuáles sean aquéllas, con solo respetar en sus disposiciones los principios derivados de la Constitución y las bases materiales inferidas de la legislación previa a 1978 todavía vigente³³.

[32 Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero \(RTC 1981, 4 \) ; 32/1981, de 28 de julio \(RTC 1981, 32 \) ; y 1/1982, de 28 de enero \(RTC 1982, 1 \) .](#)

[33 Sentencias del Tribunal Constitucional 69/1988, de 19 de abril \(RTC 1988, 69 \) , y 80/1988, de 29 de abril \(RTC 1988, 80 \) .](#)

Por tanto, únicamente aquellos preceptos de la Ley 2/74 que puedan quedar incluidos dentro de la expresión «régimen jurídico de las Administraciones públicas», título legitimador de la competencia estatal en esta materia, podrán ser considerados legislación básica; de ahí, precisamente, la necesidad de precisar qué debe entenderse efectivamente por «régimen jurídico»³⁴. Poco clarificadora resulta, en este aspecto, la propia jurisprudencia constitucional, la cual, si bien ha rechazado las interpretaciones extremas tendentes a reducir las bases del régimen jurídico a la mera regulación del procedimiento y de los recursos administrativos, o ampliarlas hasta el punto de abarcar todo el Derecho Administrativo, renuncia a definir cuanto es menester entender incluido en este concepto, remitiendo tal labor a las Cortes y al propio Tribunal Constitucional al enjuiciar los concretos supuestos planteados ante su jurisdicción³⁵.

[34 BAÑO LEÓN, J. M.: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales», cit., pg. 53.](#)

[35 Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio \(RTC 1981, 32 \) .](#)

En todo caso si, como el Máximo Intérprete de la Norma Fundamental ha afirmado, «la constitución y organización de sus órganos y actividad en aquellos aspectos que realizan funciones administrativas es lo que hace participar a los Colegios Profesionales de la naturaleza de las Administraciones Públicas, al menos la regulación de estos aspectos deberá considerarse legislación básica. Por otra parte, en la medida en que la regulación de los Colegios Profesionales limita el derecho al libre ejercicio profesional, cobra una especial importancia, una vez más, el artículo 149.1.1 CE (RCL 1978, 2836) , el cual atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales»³⁶.

[36 Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio \(RTC 1989, 132 \) .](#)

Con estos dos parámetros, la competencia del Estado se limitará a la creación y regulación de los Consejos Generales, lo cual deriva -lógicamente- del carácter supracomunitario de este tipo de Corporaciones -pues también es obvio que las Comunidades Autónomas sólo la tienen sobre aquellas que se constituyan en su territorio- y viene justificada por la necesidad de que las condiciones del ejercicio profesional sean establecidas de forma mínimamente uniforme para todo el territorio nacional. Es imprescindible igualmente que la ordenación de la profesión, la regulación de las infracciones y sanciones disciplinarias, o la determinación de los requisitos de acceso al Colegio se realicen con carácter general para todo el Estado, pues en caso contrario el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales quedaría severamente afectado. Además, la aprobación de la Ley 7/1997, de 14 de abril (RCL 1997, 880) , de medidas liberalizadoras en materia de Colegios Profesionales, en su disposición final segunda, se ocupa de reconocer el carácter básico -al amparo de los apartados 1º y 18º del artículo 149.1 CE- de las siguientes medidas dispuestas en la propia norma³⁷: la sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia (apartados 1 y 4 del artículo 2), la colegiación única (apartados 2 y 3 del artículo 3) y el nuevo perfil en la fijación de baremos orientativos de honorarios, salvo cobro voluntario a través del Colegio visado (apartados 2 y 3 del artículo 3), con la única excepción del régimen de presupuesto o nota-encargo³⁸.

[37 MENÉNDEZ GARCÍA, P., en AA VV \(FERNÁNDEZ FARRERES, G., Dir.\): Colegios Profesionales y Derecho de la competencia , Madrid \(Civitas\), 2002, pgs. 125 y ss.](#)

[38 BAÑO LEÓN, J. M.: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales », cit., pg. 55 oMAGRO SERVET, V.: «La nueva Ley 7/1997, de 14 de abril \(RCL 1997, 880 \) : ante una nueva configuración de los Colegios Profesionales », La Ley , núm. 5, 1997, pgs. 1777-1782.](#)

En fin -y a riesgo de ser reiterativos-, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional expuesta, las bases de la legislación estatal se contraen, por cuanto aquí importa, «a los aspectos organizativos y

competenciales, en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los **Colegios Profesionales**». De este modo, allí donde no exista tal vertiente, las Comunidades Autónomas no se verán constreñidas por la legislación básica nacional. Es más, aun cuando de esta interpretación cabe deducir que una buena parte de los preceptos de la Ley 2/1974 tienen cabida, en principio, en la competencia estatal, procederá no olvidar tampoco cómo ésta no puede conducir al establecimiento de una uniformidad total y absoluta, pues, según ha declarado en más de una ocasión el Tribunal Constitucional, la igualdad no es uniformidad y las bases impuestas por el Estado son un común denominador normativo que habrá de permitir a las Comunidades Autónomas atender a sus propias especificidades³⁹.

[39 Sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero \(RTC 1982, 1\) y 42/1983, de 20 de mayo \(RTC 1983, 42\) .](#)

A la luz de tales reflexiones, la conclusión se presenta obvia: dados los términos bajo los cuales ha tenido lugar la distribución competencias, parece claro que la Ley a la que se refiere el artículo 36 CE puede ser, al tiempo, estatal y autonómica. La primera, mientras no se actualice el mandato constitucional, seguirá siendo la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de **Colegios Profesionales**, de la cual han de inferirse sus aspectos básicos, a respetar necesariamente por las segundas⁴⁰.

[40 DEL SAZ CORDERO, S.: Los Colegios Profesionales , cit., pg. 130.](#)

IV . Prerrogativas autonómicas en materia de colegios profesionales y supletoriedad del derecho estatal

Examinadas las atribuciones del Estado con incidencia sobre los **Colegios Profesionales**, sujetas a los aspectos básicos regulados por la Ley estatal, corresponderá a las Comunidades Autónomas dictar la normativa al efecto y desarrollar las oportunas competencias de ejecución que todos los Estatutos de Autonomía han asumido.

A la luz de tal consideración, y entrando a analizar las posibilidades en presencia, conviene aclarar, en primer lugar, que dicha labor de puesta en marcha alcanza tanto a la legislación básica estatal, como a la autonómica dictada en su desarrollo. Dejando ahora el examen de esta última (que, *mutatis mutandis* , y en líneas generales, no difiere sustancialmente de la nacional), procede llevar a cabo dos actuaciones sucesivas: identificar las concretas funciones ejecutivas presentes en la legislación estatal, para, a continuación, determinar cuáles de ellas cabe entender traspasadas a las Comunidades Autónomas.

A.- En el intento de proporcionar respuesta a la primera cuestión, no sirven los Decretos de trasposos de funciones y servicios, por cuanto en ellos no media referencia alguna al objeto transmitido. Tampoco conviene olvidar cómo las facultades de ejecución reconocidas en lo relativo a los **Colegios Profesionales** por la Ley 2/1974 a la Administración del Estado son mínimas, acotando su intervención a dos únicos extremos⁴¹:

[41 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales », cit., pg. 129.](#)

1.- La aprobación por Real Decreto de las fusiones, absorciones, segregaciones (cambios de denominación) y disoluciones de Colegios territoriales pertenecientes a diversas Comunidades Autónomas, previa su promoción por aquéllos según lo dispuesto en los respectivos Estatutos y audiencia a los demás afectados (artículo 4.2). Esta atribución de la decisión final de las modificaciones al Gobierno parece venir exigida no tanto porque las mismas impliquen la creación/extinción de personas jurídicas de Derecho Público, sino porque quedan extramuros del marco autonómico.

2.- La aprobación, también por el Gobierno, de los Estatutos Generales de la organización colegial y del Consejo General, así como la verificación de un control de legalidad de las normas previamente elaboradas por el **Colegio Profesional**(artículo 6.2). Ambas intervenciones encauzadas previamente a partir del Ministerio correspondiente encargado de la actividad reglada (artículo 2.3).

B.- Para determinar, en un segundo momento, cuáles de las mentadas cabe entender traspasadas

a las Comunidades Autónomas, procederá tener en cuenta la palmaria retención por el Gobierno de la aprobación y el control de legalidad de los Estatutos Generales de la organización colegial y del Consejo General. No sólo por desbordar el espacio geográfico de la Comunidad Autónoma (el Estatuto General es la norma que rige para cualquier organización de este tipo en el ámbito estatal, se trate de un Colegio único, o -como es normal- de varios descentralizados), sino también, y sobre todo, por obedecer a imperativos de coordinación, no en vano asume la misión de establecer pautas unitarias de actuación, verificando la función de dotar de homogeneidad al sistema⁴².

⁴² LÓPEZ RAMÓN, F.: «Libre competencia y Colegios Profesionales en la experiencia constitucional española», en AA VV (MARTÍN-RETORTILLO, L., Coord.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid (Civitas), 1996, pg. 258.

En fin, particulares problemas plantea la primera de las tareas enunciadas, la relativa a la fusión, segregación (cambio de denominación) y disolución de Colegios Profesionales, pues aun cuando ha sido traspasada a las Comunidades Autónomas, pueden surgir de inmediato problemas de territorialidad entre diversas autonomías.

V . Procesos de segregación, absorción, fusión y disolución de colegios territoriales: función ejecutiva traspasada a las comunidades autónomas

A tenor de lo dispuesto en los distintos Decretos de traspaso de funciones y servicios a favor de las Comunidades Autónomas, cabe interpretar que donde la [Ley 2/1974 \(RCL 1974, 346\)](#) requiere la aprobación por Real Decreto del Gobierno de la Nación de las operaciones de fusión, absorción, segregación (cambio de denominación) y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión (artículo 4.2), ahora será el respectivo Gobierno de la Comunidad Autónoma quien sea el encargado de dicha labor, siempre y cuando -conviene anticipar- no traspase sus fronteras⁴³.

⁴³ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 714 y ss.

Sirva como muestra de la afirmación de la competencia de las Comunidades Autónomas en este marco el siguiente botón. Por [Real Decreto del Gobierno de la Nación 1141/1985, de 30 de abril \(RCL 1985, 1727, 2047\)](#), se aprobaron las segregaciones de las Delegaciones de Jaén, Linares, Cádiz y Huelva del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Sevilla, a efectos de constituir los Colegios Oficiales de Jaén, Cádiz y Huelva. A la vista del mismo, la Junta de Andalucía formuló al Consejo de Ministros un requerimiento de incompetencia, al entender que la atribución para aprobar la segregación referida correspondía a la Junta, de acuerdo con las competencias asumidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.24 del [Estatuto de Autonomía \(RCL 1982, 47\)](#) para esta Comunidad Autónoma. Un año más tarde, el Real Decreto 1141/1985, que contenía la citada aprobación, fue derogado por el [Real Decreto 892/1986, de 21 de marzo \("RCL 1986, 1456\)](#), atendiendo al requerimiento planteado. Fruto del mismo fue la promulgación del [Decreto 104/1986, de 11 de junio \(LAN 1986, 2172\)](#), de la Consejería de Industria y Energía de la Junta de Andalucía, por el cual se aprueban las segregaciones de las Delegaciones de Jaén, Linares, Cádiz y Huelva del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Sevilla, a efectos de constituir los Colegios Oficiales de Jaén (agrupación Linares-Jaén), Cádiz y Huelva.

La cuestión carece de mayor enjundia. Las Comunidades Autónomas pueden resolver, porque ostentan competencia indubitada para ello, los procesos de segregación, absorción, fusión y disolución de Colegios Profesionales dentro de su marco territorial. Ahora bien, los problemas surgen de inmediato cuando los Colegiosterritoriales implicados en alguna de las operaciones de modificación citadas abarcan un espacio incluido en más de una Comunidad Autónoma⁴⁴.

⁴⁴ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L.: «Reflexiones sobre la problemática constitucional de los Colegios Profesionales », *Revista General del Derecho*, núm. 640-641, 1998, pgs. 103 y ss.

1 . El ámbito espacial de los Colegios como límite al ejercicio de las competencias autonómicas

Tanto en el momento de la atribución de competencias, como en el de su ejercicio, el elemento territorial aparece como un condicionante de primer orden a sopesar en su dimensión práctica. En el primer caso, la mirada ha de ser dirigida a los Estatutos de Autonomía. En el segundo, a las

respectivas Leyes autonómicas de **Colegios Profesionales**, encargadas de actuar aquellos cometidos asumidos. El esquema puede ser reconducido a los siguientes puntos⁴⁵:

45 CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pg. 715.

1.- Los Estatutos de Autonomía contienen, todos, una previsión a partir de la cual las competencias autonómicas se entienden referidas al territorio de la Comunidad Autónoma. Esta formulación implica que la territorialidad, concebida de la manera indicada, se extiende a todas las normas atributivas de competencia autonómica, lo cual supone, a su vez -aun cuando no se explicita en su redacción-, que en toda norma de atribución media un elemento geográfico relevante, además de un objeto material explícito⁴⁶. La acción del primero conlleva que en dicho supuesto se identifiquen expresamente los límites de proyección locativa; en este caso, contrayendo las competencias autonómicas en materia de **Colegios Profesionales** exclusivamente a aquéllos localizados en su ámbito de influencia, de modo que sólo sobre éstos pueden asumir atribuciones, quedando extramuros -lógicamente- los demás⁴⁷.

46 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de **Colegios Profesionales**», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 24, 1991, pg. 26.

47 BAÑO LEÓN, J. M.: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre **Colegios Profesionales**», cit., pg. 59.

2.- También en el momento del ejercicio de las competencias opera esta restricción. La Comunidad Autónoma sólo proyecta su quehacer sobre las materias que le han sido encomendadas, y como quiera que éstas deben localizarse en su territorio, únicamente puede actuarlas sobre cuantas cuestiones se le asignen dentro de su espacio geográfico. Así ha sucedido -sin excepción- en las sucesivas Leyes Autonómicas promulgadas sobre **Colegios Profesionales**⁴⁸.

48 CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 775 y ss.

Estas previsiones sitúan, *prima facie*, fuera del alcance las competencias de las Comunidades Autónomas, tanto a los Colegios únicos de ámbito nacional, como a los territoriales supra-autonómicos, esto es, a aquellos cuyo marco espacial alcance al territorio de más de una de las autonomías territoriales⁴⁹.

49 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los **Colegios Profesionales**», cit., pg. 130.

Importa subrayar, no obstante, cómo la decisión sobre la modificación del ámbito territorial de un **Colegio** no es tampoco algo que unilateral y libremente puedan adoptar las Administraciones (autonómicas -si no sobrepasa su dimensión espacial- o estatal -en el supuesto contrario-). Según observara el Consejo de Estado, en el Dictamen de 5 de diciembre de 1990 (Expediente. núm. 55.106), y la apreciación es certera, la pretensión de hacer coincidir el ámbito de los **Colegios Profesionales** con el marco territorial de las Comunidades Autónomas «no responde a una mera exigencia institucional, sino a una decisión política de los poderes públicos competentes en la materia, unida a la ineludible voluntad de los miembros de dichas Corporaciones (...) No es, por tanto, el resultado necesario exigido por la nueva ordenación territorial del poder introducida por la Constitución». Antes al contrario, y según se encarga de aclarar el Tribunal Supremo, es necesaria «la concurrencia de la voluntad positiva de los propios **Colegios** afectados»⁵⁰.

50 [Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de junio de 2002 \(RJ 2002, 8610 \)](#), reiterando los argumentos vertidos en la [Sentencia del Tribunal Supremo, de la misma Sala, de 20 de diciembre de 1982 \(RJ 1982, 8034 \)](#).

Pese al elemento de razón presente en tales aseveraciones, no cabe soslayar tampoco cómo los **Colegios** territoriales supra-autonómicos constituyen una fuente permanente de conflictos, pues el hecho de quedar a caballo entre diferentes Comunidades Autónomas (cada una con su propia Ley de **Colegios Profesionales**) provoca de inmediato una peligrosa mezcla de regímenes jurídicos, generando grandes dosis de inseguridad. Por tal razón, no cabe reconocer sino que están abocados a una futura alteración de su ámbito territorial, destinada a contemplar la realidad territorial,

obteniendo a tal fin la voluntad conforme de los colegiados, sea por la fuerza de los hechos o del Derecho, pues en este caso la autonomía individual o colectiva topa con una realidad constitucional incontestablemente necesitada de atención.

Es necesario, por tanto, diseñar las vías oportunas para materializar tal modificación sin mayor dilación. Tres pueden ser las actuaciones a tal efecto⁵¹:

⁵¹ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 747 y ss.

1.- La primera pasa por la atribución al Gobierno de la Nación de la competencia, primero, para la aprobación de la operación de segregación cuando los Colegios afectados estén incluidos en el ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas; y, segundo, para la agrupación de los nuevos Entes colegiales en sintonía con el marco autonómico. Esta tesis ha sido seguida por el Dictamen del Consejo de Estado, de 5 de diciembre de 1990 (Expediente. núm. 55.106), a propósito de la consulta precisamente formulada sobre el procedimiento a seguir para la integración de los Colegios de Ingenieros Técnicos Facultativos y Peritos de Minas en un único Colegio que abarcara todo el territorio de la Comunidad de Castilla-La Mancha, lo cual suponía la modificación del ámbito territorial del Colegio de Almadén y entrañaba la segregación del territorio de los Colegios adscritos a aquéllos con sede en Madrid y Cartagena.

De conformidad con esta tesis, sólo si todos los Colegios afectados por la modificación inicial y por la agrupación posterior radican en una misma Comunidad Autónoma, la decisión de constituir un nuevo Colegio se podrá adoptar por el organismo competente de la propia autonomía. En otro caso, aquélla carecería de competencia al efecto, siendo el Gobierno el competente para segregar, primero, y crear, después, la nueva estructura adaptada al marco geográfico de referencia.

2.- Otra segunda solución consiste en la disociación de las distintas operaciones lógicas que integran los supuestos de alteración territorial, con reparto de competencias en cada una de ellas. Así ha sucedido a propósito de la constitución del Colegio de Economistas de Navarra, previa segregación del Colegio Vasco-Navarro. Por [Real Decreto del Gobierno de la Nación 2316/1993, de 29 de diciembre \(RCL 1994, 177 \)](#), se procedió a la segregación de la sección Navarra del Colegio Oficial de Economistas Vasco, finalizando aquí la intervención estatal, que no operó directamente sobre la posterior constitución del Colegio Oficial de Economistas de Navarra. Esta segunda parte de la operación se encomendó a la propia Comunidad Foral. A resultas de tal ejemplo, la segregación, por afectar a un Colegio cuyo ámbito territorial se comprende en dos Comunidades Autónomas, la efectúa el Estado; y la constitución posterior del nuevo Colegio la lleva a cabo la Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial se ajusta al del Colegio Profesional a crear.

Una praxis generalizada de las segregaciones llevadas a cabo hasta el momento corroboran esta tesis. Así, cabe mencionar, en primer lugar, la aprobación por [Real Decreto 901/2003, de 11 de julio \(RCL 2003, 1902, 2275 \)](#), de la segregación de las Delegaciones de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo del Colegio Oficial Central de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, para pasar después a constituir un Colegio propio de Castilla-La Mancha conforme a la normativa propia de esta Comunidad Autónoma. El Preámbulo de esta disposición normativa autonómica no puede ser más claro en su tenor literal: «puesto que el Colegio Oficial Central de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte tiene un ámbito territorial que se extiende a más de una Comunidad Autónoma, corresponde al Estado la competencia para aprobar la segregación prevista, en tanto que la creación del nuevo Colegio Oficial de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de Castilla-La Mancha es competencia de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su [Ley 10/1999, de 26 de mayo \(LCLM 1999, 141 \)](#), de creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha».

Bajo idéntico norte, por [Real Decreto 902/2003, de 11 de julio \(RCL 2003, 1902 \)](#), se aprueba la segregación de la Delegación de Aragón del Colegio Oficial de Doctores en Bellas Artes y Profesores de Dibujo de Cataluña. El Preámbulo establece también con claridad meridiana que «al afectar la decisión a un Colegio Oficial radicado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, mientras que la delegación que se segrega radica en otra Comunidad distinta, la de Aragón, la competencia para aprobar la segregación prevista corresponde al Estado, en tanto que la creación del nuevo Colegio Oficial de Aragón es competencia de dicha Comunidad».

En la misma línea, y mediante [Real Decreto 1902/2000, de 20 de noviembre \(RCL 2000, 2801 \)](#) , se dispuso la segregación de la Delegación Valenciana (en cuyo ámbito estaban colegiados **profesionales** que ejercían en las provincias de Valencia, Castellón y Alicante) del **Colegio** Oficial de Psicólogos de ámbito nacional. Con posterioridad, por [Ley 13/2003 \(LCV 2003, 133 \)](#) se crea el **Colegio** Oficial de Psicólogos de dicha Comunidad, por segregación del de ámbito nacional.

Intentando demostrar la pauta, cabe mencionar otra larga serie de ejemplos: por [Real Decreto 1268/2003, de 3 de octubre \(RCL 2003, 2506 \)](#) , se segrega el Colegio de Economistas de Ceuta de los Colegios de Economistas de Sevilla, Cádiz y Málaga; por [Real Decreto 275/2002, de 8 de marzo \(RCL 2002, 867 \)](#) , se aprueba la segregación de la Delegación de Albacete del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Levante; por [Real Decreto 276/2002, de 8 de marzo \(RCL 2002, 883 \)](#) , se segrega la Delegación de La Rioja del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Aragón, La Rioja, Navarra y País Vasco; por [Real Decreto 183/2002, de 8 de febrero \(RCL 2002, 620 \)](#) , se segrega la Delegación de Toledo del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Madrid; por [Real Decreto 436/2001, de 23 de abril \(RCL 2001, 1149 \)](#) , se aprueba la segregación de la demarcación territorial de Soria del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Aragón y Soria; por [Real Decreto 1641/2000, de 23 de junio \(RCL 2000, 2206 \)](#) , se segrega la Delegación de Guadalajara del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid; por [Real Decreto 1076/2000, de 2 de junio \(RCL 2000, 1353 \)](#) , se segregan las Delegaciones del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid en las provincias de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo; por [Real Decreto 984/2000, de 26 de mayo \(RCL 2000, 1283 \)](#) , se segrega la Delegación de Albacete del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Valencia; por [Real Decreto 1559/1999, de 1 de octubre \(RCL 1999, 2609 \)](#) , se segregan las demarcaciones territoriales de Ávila, Segovia y Guadalajara, del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Madrid, Ávila, Guadalajara y Segovia; por [Real Decreto 277/1999, de 12 de febrero \(RCL 1999, 540 \)](#) , se segrega la Delegación de Segovia del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid; por [Real Decreto 2583/1998, de 27 de noviembre \(RCL 1998, 2971 \)](#) , se segregan la Delegación de Albacete, del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Valencia, y las de Burgos y Palencia, del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Santander, Burgos y Palencia; por [Real Decreto 1560/1998, de 17 de julio \(RCL 1998, 1876 \)](#) , se segrega la Delegación de Burgos del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid; por [Real Decreto 1410/1998, de 26 de junio \(RCL 1998, 1703 \)](#) , se segregan las Delegaciones de Segovia, Ciudad Real, Toledo y Ávila, del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid, y la de Albacete, del Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales de Cartagena; por [Real Decreto 1503/1997, de 26 de septiembre \(RCL 1997, 2453 \)](#) , se segregan las Delegaciones de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra del de Oviedo; en fin, en un ámbito más cercano, y con connotaciones muy similares al supuesto aquí planteado, por [Real Decreto 966/2002, de 13 de septiembre \(RCL 2002, 2299 \)](#) , se aprobó la segregación de la provincia de Salamanca, del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos del Centro, y su agregación al Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Castilla y León y Cantabria.

Como no podía ser de otra manera, en todos estos supuestos en los cuales el Gobierno de la Nación ha promulgado el preceptivo Real Decreto de segregación, se ha producido una intervención normativa posterior por parte de la Comunidad Autónoma a la hora de configurar la nueva estructura colegial dentro de su demarcación territorial. A título meramente ejemplificativo -y por no hacer más tediosa la exposición-, cabe mencionar, entre muchísimas, las tres siguientes: el [Decreto 524/1996, de 17 de diciembre \(LAN 1997, 15 \)](#) , de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud del cual se crea por segregación el Colegio Andaluz de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología; el [Decreto 51/1987, de 25 de febrero \(LAN 1987, 790 \)](#) , de Andalucía, en virtud del cual se crea el Colegio Oficial de Químicos de Huelva por segregación del de Sevilla; o el [Decreto de Galicia 14/1994, de 20 de enero \(LG 1994, 32 \)](#) , sobre constitución del Colegio Gallego de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.

En fin, y de conformidad con esta segunda tesis, mayoritaria frente a la primera, sería necesario, en primer lugar, que el Gobierno de la Nación dictara un Real Decreto (no serviría una Orden Ministerial)⁵² que permitiera la oportuna segregación. Con posterioridad, por Decreto de la Comunidad Autónoma se podría dar cobertura al Colegio Oficial Territorial o a varios Colegios provinciales o interprovinciales, de estimarlo procedente, siempre entendiendo que entretanto se

produce la solicitud y el subsiguiente reconocimiento del nuevo (o nuevos) Colegio(s) Territorial(es), los colegiados continuarán perteneciendo a la Corporación de origen a efectos organizativos⁵³.

⁵² Según reconoce la [Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de marzo de 1982 \(RJ 1982, 2336\)](#).

⁵³ [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León/Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de abril de 2002 \(PROV 2002, 155560\)](#).

3.- Aunque esta segunda solución es la que se considera más correcta, no conviene olvidar, como tercera opción a sopesar, que algunas Leyes autonómicas han tratado de implantar una reordenación del mapa territorial de los Colegios con la finalidad de dar mayor juego y alcance a sus propias disposiciones. Sirva ahora la cita de la [Ley 19/1997, de 11 de julio \(LCM 1997, 243\)](#), de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, cuya disposición adicional segunda autoriza a las Delegaciones en la Comunidad de Madrid de los Colegios de ámbito territorial superior al autonómico a segregarse para constituir un Colegio independiente, atribuyendo al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la aprobación de dicha operación al calor de la ventaja de su carácter uniprovincial.

Este tipo de previsiones podrían, no obstante, tacharse de inconstitucionales por obvias razones de extraterritorialidad.

Ante tales dificultades, más correcto y prudente parece apostar por la segunda de las tres soluciones esbozadas, utilizando, primero, la vía de la segregación y, después, la posterior agrupación, lo cual obliga a pasar, bien es cierto, por dos sucesivas actuaciones normativas no por conocidas menos dignas de reiteración: Una intervención inicial del Gobierno de la Nación a través de la promulgación del oportuno Real Decreto. En un segundo momento, deberá entrar en escena la Comunidad Autónoma, que aprobará el preceptivo Decreto de agrupación de los Colegios correspondientes a la misma profesión⁵⁴.

⁵⁴ CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, cit., pgs. 747 y ss.

La necesidad de buscar un criterio capaz de compaginar las legítimas aspiraciones de los Colegios dotados de mayor número de colegiados en el marco territorial autonómico con el obligado respeto a las minorías, obliga a volver a plantear las tres alternativas siguientes a la hora de proceder a la agrupación: 1) Crear un Colegio Territorial único. 2) Constituir Colegios provinciales. 3) Dar lugar a dos (o más -si así se considerara oportuno-) Colegios interprovinciales dentro del marco autonómico.

2 . La creación de un Consejo Autonómico. Su vertebración con el Consejo General

De apostar por la segunda o la tercera de estas opciones, procede tener en cuenta cómo es preceptiva creación de un Consejo Autonómico de Colegios Profesionales, la cual ha de ir acompañada de la promulgación de la oportuna Ley de las Cortes Autonómicas, no en vano se trata de la aprobación de una norma acordada en ejecución de lo dispuesto en el artículo 36 CE, resultando insuficiente, por tanto, un Decreto autonómico o un simple Acuerdo de la Comunidad Autónoma⁵⁵.

⁵⁵ Así lo ha reconocido la doctrina judicial en reiteradas ocasiones, conforme muestran las [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de marzo de 1996 \(RJ 1996, 2435\)](#), de [22 \(RJ 2002, 9064\)](#), [23 \(RJ 2002, 9065\)](#) y [29 de mayo de 2002 \(RJ 2002, 8707\)](#) y de [22 de enero \(RJ 2003, 3323\)](#), [13 de mayo \(RJ 2003, 6310\)](#) y [22 de septiembre de 2003 \(RJ 2003, 6431\)](#) o la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Madrid, de 30 de mayo de 2002 \(PROV 2003, 87059\)](#).

En el discurso precedente conviene recordar que los Consejos Generales, tal y como aparecen diseñados en [Ley 2/1974 \(RCL 1974, 346\)](#), representan la cúspide de un sistema corporativo basado en la jerarquía y que, aun cuando con diferentes fórmulas de adscripción, agrupan a los Colegios en Corporaciones de ámbito nacional⁵⁶. El sistema, así consagrado, parte de un acusado centralismo que difícilmente casa con una asunción de competencias sobre Colegios por parte de las Comunidades Autónomas⁵⁷.

⁵⁶ [Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 1988 \(RJ 1988, 2274\)](#).

57 BAÑO LEÓN, J. M.: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales», cit., pg. 59.

De conformidad con esta crítica, las dos reformas más importantes de la Ley 2/1974 han tratado de reducir las competencias de los Consejos Generales, pero han mantenido su subsistencia⁵⁸. La primera, de la mano de la tantas veces mencionada Ley del Proceso Autonómico, estableció la necesidad de una norma de rango legal para la creación de los Consejos Generales, al tiempo que redujo sus competencias a la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. De hecho, permite incluso su desaparición, al no contemplar su obligatoriedad. Basta la lectura de su disposición transitoria: «subsistirán hasta tanto se dicte la normativa prevista en el artículo 15.3 de la presente Ley»⁵⁹.

58 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales», cit., pg. 19.

59 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», cit., pg. 131.

La otra reforma, incorporada en el ordenamiento jurídico por la [Ley 7/1997 \(RCL 1997, 880 \)](#), parece, en una primera aproximación, que ha ampliado sus competencias; pero, en realidad, sin embargo, ha mantenido una calculada ambigüedad capaz de llevar al efecto contrario, pues el artículo 3.3 señala cómo «los Estatutos generales o, en su caso, los autonómicos», podrán establecer la obligación de comunicación previa de los profesionales para ejercer en los territorios distintos al de colegiación habitual⁶⁰.

60 HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «Los Colegios Profesionales en la Constitución Española», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 6, 1994, pgs. 85 y ss.

Tras estas dos modificaciones, la regulación de los Consejos Generales en la legislación estatal parte de dos principios fundamentales:

1.- Autonomía de los Colegios y Consejos autonómicos, pues si bien formulado en negativo, el artículo 15.3 de la [Ley del Proceso Autonómico \(RCL 1983, 2227 \)](#) impide con carácter general que los actos de los Colegios territoriales sean recurribles ante el Consejo General⁶¹.

61 MARTÍN REBOLLO, L.: «Régimen jurídico de los Colegios », en AA VV (MARTÍN-RETORTILLO, L., Coord.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid (Civitas), 1996, pg. 162.

La excepción prevista en el artículo 15.3, «salvo que sus Estatutos dispusieran lo contrario», se refiere a los provenientes de las Corporaciones de ámbito inferior (los Colegios territoriales y Consejos de Colegios de ámbito autonómico), conforme resulta de la interpretación sistemática de este apartado en relación con el número 2 del mismo precepto. En consecuencia, sólo si los Estatutos de los Colegios autonómicos lo establecen, en función de su autonomía, cabrá recurrir sus resoluciones ante el Consejo General. En otro caso (y también cuando lo prohíba la Ley autonómica), la vía corporativa acaba en el mismo Colegio o en el Consejo de Colegios de la Comunidad correspondiente.

2.- Limitación de las funciones de los Consejos Generales a la representación de los intereses de la profesión sin ejercicio de atribuciones adicionales de tutela. De conformidad con el artículo 9.1 de la Ley 2/1974, a los Consejos Generales les corresponderán tan sólo las funciones representativas; la elaboración de sus propios Estatutos, pero no los de los Colegios territoriales; el informe sobre proyectos de Ley y disposiciones reglamentarias; la representación internacional y la función de previsión, en concurrencia con las Corporaciones de ámbito autonómico. El resto de competencias es disponible por las Comunidades Autónomas.

Sea como fuere, aun cuando los Consejos Generales son unas «Corporaciones de Corporaciones», pues sus miembros son precisamente los Colegios territoriales a los que representan y coordinan, lo cierto es que surgen de inmediato tres problemas prácticos como consecuencia de una operación de segregación que no cabe pasar por alto⁶²:

62 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», cit., pg. 132.

A.- El nuevo Colegio territorial (o el Consejo Autonómico) habrá de dotarse de su correspondiente Estatuto particular, rigiéndose hasta ese momento por los Estatutos Generales de la organización colegial.

B.- Los profesionales que deseen pertenecer al nuevo Ente colegial (por radicar en él su domicilio profesional) deberán inscribirse, dándose de alta. En todo caso, esta decisión debe asumirse de forma voluntaria por cada interesado; nunca se produce de forma automática.

C.- La creación de un nuevo Colegio territorial (o un Consejo Autonómico) a añadir a los otros ya existentes va a suponer una alteración importante en la composición del Consejo General de la organización, tanto si ésta se regía por la regla de «un voto un Colegio» (en este caso habrá un votante más), cuanto si existía una ponderación en los votos de los Colegios en función del número de colegiados, pues en tal caso aquel que soporte la escisión habrá perdido parte de su cuota de representación en detrimento de aquel de nueva constitución. Deviene necesario, en consecuencia, contar con un soporte personal suficiente; es decir, con un número mínimo de colegiados en el nuevo Colegio territorial, cuya creación se persigue y que, además, sean firmes partidarios de la conversión. Tal requisito no será difícil conseguir, pues la racionalidad y la operatividad obliga a reestructurar la demarcación territorial de los Colegios Profesionales que no se adaptan a la nueva distribución territorial derivada del Estado autonómico.

Contando con tal aval, el proceso de segregación y constitución del nuevo Colegio territorial o el Consejo Autonómico no deberá plantear ningún tipo de conflictos en el seno de la organización colegial.

VI. Conclusiones

La [Ley 2/1974, de 13 de febrero \(RCL 1974, 346\)](#), reguladora de los Colegios Profesionales, a pesar de haber sido remozada parcialmente (en lo fundamental por el Real Decreto 2001/2003, de 25 de junio), nunca sistemáticamente, sigue remitiendo a un planteamiento anacrónico, desfasado respecto a la realidad -medida en principios y valores- de estas Corporaciones, las cuales deben hacer frente a su labor bajo pautas obsoletas susceptibles de provocar graves distorsiones:

1.- A nivel territorial siguen organizándose en muchos casos al margen de las Comunidades Autónomas, obedeciendo a un esquema preconstitucional, ciertamente aleatorio (algún autor aludió a unas fronteras similares al «reparto de África»), cuyo ajuste no resiste la distribución geográfica actual.

2.- Esta disgregación locativa, lejos de ser inocua, provoca gravísimos problemas para el ejercicio de sus funciones características, ya sea por sí mismos, ya a través de Consejos territoriales autonómicos, que cabe concretar, por más significativos -y entre otros-, en los supuestos de emisión de informes preceptivos o facultativos a normas y decisiones administrativas, la participación institucional en su expresión más amplia, la colaboración con los órganos gubernativos a través de delegaciones, encomiendas de gestión o celebración de contratos o convenios-programa al efecto, la elaboración de estadísticas o la resolución de recursos que facultativamente les presenten los Colegiados.

A falta de tal asunción, dos son las respuestas: de un lado, y cuando fuere factible, atribución al Consejo General, quien, contra toda lógica, se reconoce en sus Estatutos dispuesto a asumir tal quehacer, al cual no está llamado de manera «natural», sino sólo subsidiaria o «en defecto» de aquél preferentemente designado; de otro, carecer de claro destinatario, forzando a una atribución poco ortodoxa o dejándola sin desarrollar.

En este discurso debe desempeñar un papel rector, constituir el verdadero norte para cualquier empeño, lo previsto en la Constitución Española, que en su artículo 36 remite a la Ley -sin determinar quién ha de elaborarla- para desarrollar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales

el ejercicio de las profesiones reguladas.

Tal previsión al no venir acompañada de la consiguiente concreción en las listas de los artículos 148 y 149 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) , suscitó un arduo debate ante el Tribunal Constitucional cuya tesis final puede ser reconducida a tres resultados fundamentales:

1º.- Corresponde al Estado fijar los principios a los cuales han de ajustar su organización y actividad las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, en tanto y cuando -exclusivamente- desempeñen por delegación labores propias de una Administración Pública.

Descubriendo su doble faz, el Tribunal Constitucional difiere la tarea de defender los intereses de sus miembros a lo decidido por la norma autonómica; al tiempo, reclama para el Legislador y Gobierno Central cuanto realizan por delegación, considerándolos en este punto como parte de la Administración y aplicando el art. 149.1.18 CE para reservarse la ordenación de las bases.

2º.- A las Comunidades Autónomas, medie o no mención expresa en sus Estatutos (todas lo consignaron, salvo Galicia, que lo incorporó años después de cuando pudo hacerlo), viene asignada la responsabilidad de llevar a cabo el desarrollo legislativo de aquellas bases y de aquello que, por ser actividad esencialmente privada, quede fuera de las mismas; además, por supuesto, la ejecución de todas las normas, con independencia del su origen estatal o autonómico.

3º.- Sin perjuicio de las dificultades ínsitas a la determinación de cuanto haya acabado siendo declarado básico o no, el dictamen final, viene dado por el hecho de considerar como tal (con la consiguiente aprobación imprescindible del Gobierno central, pasando por el cauce previo del Ministerio correspondiente) las operaciones de segregación, absorción, fusión y disolución de Colegios territoriales interautonómicos.

Por contra, y a tenor de lo dispuesto en los distintos Decretos de traspaso de funciones y servicios a favor de las Comunidades Autónomas, cabe interpretar que donde la [Ley 2/1974 \(RCL 1974, 346\)](#) requiere la aprobación por Real Decreto del Gobierno de la Nación de las operaciones de fusión, absorción, segregación (cambio de denominación) y disolución de los **Colegios Profesionales** de la misma profesión (artículo 4.2), ha de intervenir el respectivo Gobierno de la Comunidad Autónoma quien será el encargado de dicha labor siempre y cuando no traspase sus fronteras. Queda clara, pues, la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer la planta de «sus» **Colegios Profesionales**.

Bajo tales premisas, intentar modificar el ámbito territorial de Colegios que extienden sus demarcaciones más allá de una Comunidad Autónoma, para reconducirlos a este último ámbito ha merecido hasta tres respuestas diferentes.

La primera, adoptada por el Consejo de Estado allá por 1990, postula la competencia exclusiva del Gobierno de la Nación tanto para la segregación inicial como para la posterior agrupación a nivel autonómico.

La segunda, seguida por la Comunidad Autónoma de Madrid, confiere a las Delegaciones de su ámbito plena capacidad para segregarse y constituir un Colegio autonómico, aprovechando la ventaja de su carácter uniprovincial, que no hace necesaria ninguna agrupación posterior.

No satisfaciendo ninguna de las dos anteriores (la primera por no respetar las competencias autonómicas y la segunda por no hacer lo propio con las estatales), cabe apuntar una tercera. En ella procedería escindir el proceso en dos fases:

Una inicial en la cual, previo consenso de los colegiados afectados, seguido de un Acuerdo expreso entre los Colegios implicados y el Consejo General, culminaría con la aprobación de la segregación por Real Decreto estatal. Otra segunda en la que, por Decreto autonómico, se procediera a la oportuna agrupación. Además, y de considerarlo conveniente -y desde estas líneas parece realmente imprescindible-, en un tercer momento, a través de una Ley de las Cortes Autonómicas (no basta aquí con un mero Decreto o Acuerdo Autonómico), cabrá instar la creación de un Consejo Autonómico.

La puesta en marcha de este *iter* contribuirá a dotar de racionalidad a la trasnochada estructura territorial de muchos Colegios Profesionales.