

Sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales. La necesidad de la colegiación obligatoria de la abogacía sin distinciones y el mantenimiento de los colegios locales y provinciales

Vicente MAGRO SERVET

Presidente de la Audiencia Provincial de Alicante. Doctor en Derecho

Diario La Ley, Nº 8115, Sección Tribuna, 28 de Junio de 2013, Año XXXIV, Editorial LA LEY

LA LEY 2839/2013

Análisis sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales que delimita el listado de actividades profesionales para cuyo ejercicio se exige y requiere la previa colegiación, un texto que no viene exento de polémica por la insistencia en cuestionarse la relevancia que tienen hoy en día los colegios profesionales y olvidar la tradición histórica que la presencia de los colegios profesionales en nuestro país ha tenido para permitir y garantizar la adecuada prestación de los servicios profesionales a los ciudadanos. Ya el propio carácter semipúblico de los colegios profesionales serviría por sí mismo de escudo protector para garantizar una normativa que proteja su supervivencia como seguro de vida para que esos servicios se presten con las debidas garantías. En este sentido, la abogacía ha sido una de las piedras angulares de la demostración de la necesidad y exigencia de contar no solo con todos y cada uno de los actuales colegios profesionales de abogados existentes, sino de garantizar su mantenimiento y refuerzo en su posición y presencia en la sociedad.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación del ejercicio y desarrollo de las actividades profesionales es uno de los temas más controvertidos con los que nos podemos encontrar hoy en día. Y ello, por cuanto a la hora de elaborar un catálogo de actividades profesionales no se pueden hacer distinguos entre profesiones que, de alguna u otra manera, contribuyen por igual a la prestación de servicios a los ciudadanos.

No debemos olvidar que bajo cada actividad profesional reconocida hoy en día, o detrás de ella, existe una cobertura tradicional de un colegio profesional que tradicional e históricamente han venido realizando una importante función de control y concentración de los profesionales que desarrollaban y desarrollan sus actividades en un marco de respeto a la colegiación profesional. Y ello, como una forma de asegurarnos que estas instituciones velaban por garantizar que aquellos profesionales que trabajaban en su órbita colegial iban a desempeñar su actividad de forma adecuada y bajo el respeto a la ética y consideración, no solo de su profesión y a los compañeros que ejercen su misma actividad, sino en relación a su propio colegio profesional en el que, por su inclusión en el mismo, se cualificaba la garantía de que la prestación del servicio al ciudadano iba a ser correcta y bajo los parámetros de desempeño profesional que su actividad exige.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte se ha implantado una especie de cultura de la liberalización de los servicios profesionales y de no someter a cortapisas el desempeño de las actividades profesionales que no se adecuaba a unos tiempos, o a un país como el nuestro, que requiere de un esfuerzo en mejorar la calidad de la prestación de los servicios y no confundiendo que la exigencia de la colegiación profesional pueda ser una restricción o cortapisa al ejercicio y desarrollo profesional.

Parece, de todos modos, que quizás bajo el amparo o abrigo de que las Directivas comunitarias «respiraban» bajo una idea de liberalización de servicios y que no se debían ejercer o establecer

restricciones a la libertad de establecimiento de aquéllos se ha llegado a considerar la colegiación obligatoria como una especie de cortapisa o freno a la libre prestación de servicios y que ello podría ir en contra de normativas aprobadas en España bajo el amparo de esa necesaria libertad en la prestación de servicios que, por ejemplo, propugna la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (LA LEY 20597/2009), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Sin embargo, esta consideración es errónea, porque han sido precisamente los colegios profesionales los que han garantizado hasta la fecha que la prestación de servicios profesionales esté rodeada de las garantías e idoneidad necesarias para que los ciudadanos reciban sus servicios de los profesionales en verdaderas condiciones de profesionalidad, ética y auténtico control, por ejemplo mediante el disciplinario o en la exigencia de un aseguramiento para responder de las posibles responsabilidades civiles que un profesional pueda causar por una mala praxis profesional.

Pero no solamente esto, sino que como se destaca en la *Revista «Abogacía»* del Consejo General de la Abogacía núm. 79 de mayo de 2013, en un artículo del Catedrático de Derecho Administrativo, José Eugenio SORIANO, parece que existe una insistencia de los Gobiernos en regular los servicios profesionales, cuando se trata, entendemos, de uno de los servicios que mejor han funcionado a lo largo de los años y que, además, han servido para completar y complementar la labor de las Administraciones Públicas en su auténtica función de velar por que la prestación de las actividades profesionales se lleve a cabo con la garantía de que quienes se anuncian como «profesionales» en las distintas áreas tengan el reconocimiento de unos colegios que garanticen que el abogado colegiado tiene detrás a un colegio profesional que garantiza un control de que su actividad está sometida a la propia fiscalización del colegio profesional. Por ello, entendemos desde las páginas de este artículo doctrinal que las quejas que constan en la última *Revista de la Abogacía* se expresen en la línea que lo hacen, cuando la colegiación obligatoria y la cobertura social que han desplegado los colegios de abogados ha sido estela de garantía de que el abogado que se incorporaba a un colegio profesional en su zona de actuación profesional y juraba su cargo lo hacía convencido de pertenecer a un colegio que le iba a tutelar, pero también exigir que en su ejercicio profesional con los ciudadanos respetara las normas de la deontología profesional, ya que en su defecto sería el propio colegio el que actuaría de forma disciplinaria por haber incumplido las normas que presidieron el día de su jura ante sus propios compañeros y también familiares. Recordemos que este autor destaca también en su artículo doctrinal en la *Revista Abogacía* una aseveración que está en la mente de todos, y que se refiere a que «es preciso llevar cuidado con los movimientos triviales, insustanciales que pueden ser un golpe para desestabilizar una profesión entera y, por ello, la confianza depositada en quienes la profesan», a lo que debemos añadir que no solo esta reforma supone un golpe a la profesión, sino que puede desestabilizar más al ciudadano receptor de los servicios profesionales del abogado, que es al fin y al cabo al que hay que tutelar y al que hay que garantizarle que los servicios de la abogacía se presten bajo el marchamo de la colegiación en su propio colegio territorial donde ejerce su actuación profesional —aunque con ejercicio en todo el país— y sin distinguos entre abogados con respecto a quienes se deben colegiar y quienes no, porque es la colegiación profesional única lo que garantiza que los colegios profesionales lleven a cabo al final una labor que es del Estado, cual es la de garantizar que los servicios profesionales de la abogacía y de todos en general se presten en debidas condiciones de control.

Bajo esta perspectiva, el Estado no debe perder el norte al valorar la gran labor que presta en este sentido la abogacía y la pertenencia del abogado a los colegios profesionales sin ninguna cortapisa y sin ninguna excepción como se ha querido introducir en el texto, porque igual que el Estado ha reclamado en la LO 5/2010 (LA LEY 13038/2010) de reforma del Código Penal a las empresas españolas que intensifiquen sus organismos internos de control mediante la articulación de programas de prevención jurídica (art. 31 bis Código Penal (LA LEY 3996/1995) desarrollado en el actual Anteproyecto de reforma de abril de 2013) para trasladar a las empresas el coste de que sean éstas las que garanticen que no se causarán perjuicios a los ciudadanos que se relacionan con las

empresas y que éstas asuman esta obligación de controlar internamente a sus directivos y empleados, resulta que siempre se ha exigido a los colegios profesionales que también hicieran lo propio con sus profesionales. Y ello, para que sirvieran de garantía y «organismo de control» de que estos servicios profesionales se iban a prestar con el coste trasladado a los colegios profesionales de abogados de que éstos iban a actuar defendiendo con ética, responsabilidad y profesionalidad los intereses de los ciudadanos que acudían a sus despachos.

Pero en el análisis de este texto y las consecuencias que se derivan no solo de él, sino de la reforma de la Ley de colegios profesionales de 1974 que se incluye en esta reforma, no hay que perder el punto de vista de que cuando se trata de los colegios profesionales no estamos hablando de que las reformas legislativas afectan a éstos —aunque materialmente lo haga y pueda perjudicarles— sino que al tener los colegios profesionales un objetivo de tutelar los intereses generales de la ciudadanía, cualquier reforma que perjudique la gestión de éstos y las actividades y funciones que desempeñan los colegios profesionales acabará perjudicando, no a la larga, sino de forma inmediata, la calidad de la prestación de servicios que reciben los ciudadanos. Porque los colegios profesionales, y en concreto la abogacía española, garantizan que los profesionales en ellos integrados realizan su actividad profesional de prestación de servicios en condiciones de control y calidad y con la debida formación garantizada de los que se integran en el colegio, circunstancias que no garantizan en modo alguno quienes desarrollan su actividad al margen de los colegios. No podemos dejar al lado esta máxima que debe inspirar cualquier reforma que afecte a los colegios profesionales. Por otro lado, nada ha perjudicado su existencia a lo largo de los tiempos, y, sin embargo, cualquier medida que ponga en peligro su existencia o la gestión de su actividad acaba perjudicando, como decimos, a la ciudadanía que necesita la recepción de unos servicios profesionales de calidad, y la excesiva liberalización no garantiza este extremo que sí se ha demostrado hasta la fecha que han cumplido los colegios profesionales en su labor, también, de servicio público.

Dicho esto, la pregunta que nos hacemos se centra en cómo es posible seguir manteniendo estos objetivos de «colaboración directa» con las Administraciones públicas de los colegios de abogados y procuradores si se pretende acabar con el carácter localista y de ubicación territorial de la implantación de estos colegios en sus respectivas zonas de actuación y, también, cómo es posible dividir la colegiación en obligatoria o no obligatoria dependiendo de su ejercicio, o no, ante los tribunales introduciendo dos tipos de abogados y, en consecuencia, como se recoge por el Consejo General de la Abogacía en su revista «segregando actividades propias de la abogacía para configurar nuevas profesiones».

II. OBJETO, FINES Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIOS PROFESIONALES

1. Objetivo y fines

Los primeros pasos de la futura Ley de Servicios Profesionales se están dando, pero es un texto que debe mantener en la colegiación obligatoria que contempla la disp. adic. 1.^a a quienes hasta la fecha han dado muestras y garantías de ser auténticos prestadores de servicios profesionales dentro del paquete de aquellas actividades o colegios que deben mantenerse con carácter obligatorio. Y ello, por la calidad del servicio que prestan, y, como más tarde veremos, por la complejidad de unas actividades que no pueden quedar fuera de la colegiación obligatoria so pena de elevar el riesgo de que se multipliquen las reclamaciones por daños y perjuicios de difícil reparación a ciudadanos que hayan confiado sus servicios a una persona no perteneciente al colegio profesional.

En primer lugar, hay que señalar que el art. 1 de la Ley recoge el objeto y fines de la Ley, a saber:

«1. Esta Ley tiene por objeto establecer los principios, bases y directrices necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades profesionales y su libre ejercicio, así como actualizar y completar la

regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales.

2. Constituye su fin desarrollar el derecho a la libre elección de profesión u oficio, ordenando las restricciones que puedan imponerse a dicho derecho en defensa del interés general, de la mejor protección de los consumidores y usuarios de servicios profesionales y estableciendo condiciones de libre competencia.»

Así, por un lado, se marca el principio del libre acceso a las actividades profesionales y su libre ejercicio, para, a continuación, añadir que se debe establecer el marco regulador de los colegios profesionales. Ante esto hay que apuntar que este libre acceso a las actividades profesionales es evidente que debe existir, pero sin confundir con la circunstancia de que exista una absoluta permisividad de que cualquier persona con una mínima formación pueda acceder a desarrollar una actividad profesional que requiere de una específica cualificación y de unos conocimientos necesarios para que la prestación del servicio profesional sea correcta y dentro de las mínimas profesionales de exigencia que debe presidir la consideración de servicio público que llevan a cabo muchas actividades profesionales. Porque aunque se trate de actividades liberales no hay que olvidar que la atención al ciudadano es también un servicio público y los Poderes Públicos deben tutelar que este servicio se preste en las mínimas condiciones de calidad que se requiere. Y para que ello sea así se debe evitar que existan personas, autodenominadas profesionales, que realizan una actividad sin las exigencias de una colegiación profesional que fiscalice y marque las líneas de actuación requeridas de formación, suscripción de una póliza de seguro para cubrir las posibles responsabilidades que puedan contraerse y, en definitiva, asumir quienes quieran cumplir y desempeñar una actividad profesional que el mercado absolutamente libre que algunos ejercen no dista mucho de poder ser calificado como una auténtica temeridad. Como temeridad es ejercer una actividad profesional amparado en la orientación que arranca desde la denominada «Ley Omnibus», Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que supuso un duro varapalo en su momento a las exigencias de la mejora en la calidad de la prestación de los servicios de las actividades profesionales, al apostar por un libre mercado de servicios que en esta materia debe controlarse más para buscar una debida calidad en la prestación de los mismos.

Porque las exigencias de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (LA LEY 12580/2006) relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios) no pueden llevar como consecuencia inmediata que se incremente el estado del riesgo de que los ciudadanos puedan quedar perjudicados por una deficiente prestación de los servicios profesionales con una liberalización en la prestación de éstos sin ningún tipo de control y bajo la apariencia de considerar a los colegios profesionales como una forma de restringir el acceso al desempeño de las actividades profesionales.

Se ha demostrado, así, la tremenda irresponsabilidad que hay en algunas personas que, autodenominándose profesionales, abren despachos para ejercer una actividad profesional sin pertenecer a un colegio profesional que ampare, por un lado, pero también controle, por otro, si la prestación de ese servicio es correcta. Pero también, además, porque se le exija la tenencia de una debida titulación para el ejercicio de esa actividad profesional.

Hay que recordar que la propia Memoria justificativa de la citada «Ley Omnibus» (que se aprueba bajo la tesis de la necesidad de adaptar la normativa del sector servicios a la futura Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) recordaba que «la Directiva de Servicios es una de las piezas fundamentales de la estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior que se han instrumentado en el contexto de la agenda de Lisboa. Su objetivo es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar

mayor seguridad jurídica a aquellos que desean prestar un servicio, a través de un establecimiento permanente (libertad de establecimiento) o sin recurrir a dicho establecimiento (libertad de prestación de servicios). Pero además de los objetivos que se persiguen a nivel comunitario (establecimiento de un auténtico mercado interior de servicios) hay que subrayar las implicaciones directas que la transposición de esta Directiva tiene sobre el marco regulatorio del sector servicios en España, el más importante de nuestra economía».

Sin embargo, no se debe entender de ningún modo que las exigencias de colegiación o pertenencia a un colegio profesional supongan una traba administrativa al ejercicio de las actividades profesionales, sino más bien una forma de garantizar que la prestación de estos servicios se hace en condiciones de «responsabilidad profesional».

2. La profesión titulada

Se recoge en el art. 6 que lleva por rúbrica *Profesión titulada* que:

«1. Es profesión titulada aquella para cuyo acceso se exija por ley estatal la posesión de un título universitario o de formación profesional superior que acredite la posesión de una formación determinada.

Sólo podrá exigirse título para el acceso a una profesión cuando sea necesario por razones de interés general para garantizar una mejor protección a los consumidores y usuarios y además, resulte el medio de protección más proporcionado. Se entenderá que existen razones de interés general cuando concurren todas las condiciones siguientes:

- a) Que sea necesario para el adecuado ejercicio de la profesión.
- b) Que el servicio profesional tenga efectos ciertos y directos sobre la salud, seguridad personal o jurídica de las personas físicas.
- c) Que el servicio profesional pueda producir daños graves e irreversibles.

2. La ley que establezca una profesión como titulada deberá identificarla claramente de manera que no induzca a confusión con otras actividades profesionales o profesiones y describir las funciones que se reservan a quienes accedan a ella.

3. En el caso de profesiones tituladas para las que el título exigido que acredite una formación específica sea universitario, de acuerdo con lo previsto en la normativa de enseñanzas universitarias, el Consejo de Ministros determinará las condiciones a cumplir por los títulos que den acceso a dicha profesión de forma que se garantice que permiten obtener las competencias necesarias para ejercer adecuadamente esa profesión.

4. También es una profesión titulada aquella para cuyo acceso la Ley exige la posesión de un título profesional que requiere haber obtenido previamente un título universitario o de formación profesional superior.

En este caso, también deberán concurrir las razones de interés general enumeradas en el apartado primero y la ley reguladora debe reunir los requisitos previstos en el apartado segundo.»

Bajo estos parámetros es indudable que no se puede establecer la exigencia de una profesión titulada para luego no anudar esta obligatoriedad de la colegiación a todos los abogados, tanto los que ejerzan ante los tribunales como los que lleven labores de asesoramiento, ya que no es posible entender que siendo, como es la abogacía, una profesión titulada se segreguen dos tipos de abogados para anudar a unos la colegiación obligatoria y, sin embargo, a quien desempeña solo asesoramiento legal no exigirle la colegiación, cuando el colegio garantiza la debida prestación de esa profesión titulada en ambos casos, y no solo y exclusivamente a quien ejerce ante los tribunales. Por ello, la colegiación debe ser obligatoria para todas las profesiones tituladas y la abogacía lo es, y

no admite distinciones entre dos tipos de abogados, ya que en ambos casos se requiere de una cobertura y apoyo en estas normas jurídicas —si se quieren regular los servicios profesionales— para conseguir garantizar, sobre todo, la seguridad jurídica de sus clientes —no solo de quienes reciben la prestación del servicio del abogado que le defiende ante los tribunales, sino del que presta al cliente asesoramiento legal— y, también, que el desempeño de las actividades que estos profesionales de la abogacía desarrollan se lleven a cabo sin causar daños y/o perjuicios irreparables a los ciudadanos. Porque no olvidemos que la absoluta liberalización de las actividades profesionales lo que está provocando es que existan personas sin escrúpulos que aprovechándose de una orientación de liberalización de servicios y ausencia absoluta del control que hasta la fecha siempre han marcado los colegios profesionales produzca una merma en la calidad de los servicios, y que para cuando el ciudadano se quiera dar cuenta que ha confiado su encargo a una persona no perteneciente a un colegio profesional, como podría tratarse del caso de un abogado que centre su actividad en el asesoramiento legal, bajo el «enmascaramiento» de un precio bajo por la prestación de ese servicio, resultará que tendrá que acudir ante los juzgados y tribunales para reclamar por los daños y perjuicios que esta persona le ha causado, en lugar de haberlo contratado con una persona que actúa bajo la cobertura de un colegio profesional, como es el de la abogacía, donde deben colegiarse todos los abogados sin distinciones sobre la actividad profesional que cada uno desempeña. Esto último no quiere decir que siempre exista la seguridad de que el profesional colegiado no le vaya a causar un daño a un ciudadano, pero la experiencia nos ha demostrado que estas situaciones son muy reducidas y que los escándalos de actuaciones como la antes indicada han ocurrido por personas que no estaban amparadas bajo la cobertura de un colegio profesional.

3. Profesión colegiada

En el art. 7 se viene a recoger qué es profesión colegiada para apuntar que:

«1. Será profesión colegiada aquella profesión titulada para cuyo acceso se exija por ley estatal la colegiación obligatoria.

2. Sólo podrá exigirse colegiación obligatoria para el acceso a una profesión titulada cuando por motivos de interés general y para la mejor ordenación de la profesión se considere más proporcionado que el control de su correcto ejercicio se lleve a cabo por un Colegio Profesional, en lugar de mediante el control directo por la Administración o por otros medios.

Para ello, se tendrán en cuenta la complejidad del servicio profesional que se presta y las ventajas que aporta contar con una estructura organizativa colegial que, en aplicación de los principios de cercanía, economía, eficiencia y especialización, pueda llevar a cabo las funciones de control de fama más eficiente para una mejor protección de los consumidores y usuarios de servicios profesionales.

3. La ley que exija la colegiación obligatoria identificará la organización colegial, bien de nueva creación, o bien ya existente, a la que deberán incorporarse los profesionales, a través del correspondiente Colegio Profesional.»

Es decir que se fijan como parámetros para exigir que una profesión sea colegiada los siguientes:

1.— Que se trate de profesión titulada, es decir, aquella para cuyo acceso se exija por ley estatal la posesión de un título universitario o de formación profesional superior que acredite la posesión de una formación determinada. Y en estos casos la presente regulación normativa debería incluir a los colectivos antes citados, sobre todo a los que ejercen la administración de fincas al tratarse de una gestión de administración de bienes inmuebles en comunidad, cuya negligencia o falta de responsabilidad por quien está encargado de llevar a cabo esta actividad puede dar lugar a perjuicios irreparables, o de muy difícil reparación, por lo que esta Ley debería contemplar la correspondiente adecuación normativa para que ello sea posible.

2.— Que por motivos de interés general y para la mejor ordenación de la profesión se

considere más proporcionado que el control de su correcto ejercicio se lleve a cabo por un Colegio Profesional, en lugar de mediante el control directo por la Administración o por otros medios. Y en este caso, la abogacía goza de estas características porque es de interés general el ámbito de la actuación profesional de los abogados, tanto los que ejercen ante los tribunales y los que desempeñan asesoramiento legal, porque en ambos casos se busca defender el interés general. Y esta característica de la necesaria observancia de la tutela del interés general conlleva la necesidad de considerar que no pueden dividirse tipos de abogados y correlativas exigencias de que se tengan que colegiar unos y otros no en razón a su objetivo profesional de despacho por una razón de peso, cual es que el mismo interés general debe existir por parte del Estado en garantizar que el servicio de la abogacía se presta en condiciones de honestidad, ética y profesionalidad en el abogado que defiende a un ciudadano ante los tribunales que el que presta asesoramiento legal. ¿O acaso no debe permanecer este último también bajo el control del colegio como garante éste de la correcta prestación de este servicio profesional? Por ello, es más positivo que se ejerza por los colegios profesionales el control en ambos casos de abogados que dejar a unos profesionales fuera del que se ejerce por el colegio y que en ningún caso la Administración va a poder llevar a cabo nunca y que podría derivar más tarde en la causación de daños y perjuicios al ciudadano que consideraba que este control estaba garantizado. ¿Podrá reclamar el ciudadano al Estado por haber permitido un ejercicio profesional sin ningún tipo de control o habilitación para permanecer un profesional ofreciendo sus servicios?

3.— La complejidad del servicio profesional. Es obvio que las actividades expuestas en ambos casos, tanto la abogacía en su ejercicio ante los tribunales, como la del asesoramiento legal, conllevan en su ejercicio una complejidad que las hace merecedoras de estar incluidas en ambos casos entre las que cita más tarde la disp. adic. 1.ª, ya que no debe admitirse que hoy en día exista una diferencia de abogados y la colegiación obligatoria.

4. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios

Sin embargo, pese al listado de exigencias antes expuestas no se olvida el texto de la precisa constancia de tener que asegurarse la debida protección de los ciudadanos como receptores de estos servicios profesionales, y así recoge el art. 16 que:

«1. Los profesionales tienen el deber de prestar unos servicios profesionales de calidad y con pleno respeto a los derechos de los consumidores y usuarios.

2. Los poderes públicos velarán por que, en el ámbito de los servicios profesionales, se provea una especial protección a los consumidores y usuarios en atención a la incidencia que puedan tener estos servicios en sus derechos y, en particular, porque se cumplan las obligaciones de los prestadores de servicios profesionales recogidas en esta ley.»

Debe entenderse que la mejor protección que se garantiza a los ciudadanos para que los servicios profesionales sea la adecuada es la de no establecer exclusiones en el ámbito de la colegiación obligatoria en la abogacía e incluir en cualquier caso que se requiere la colegiación obligatoria.

5. Obligaciones de los profesionales

Para complementar lo dispuesto en el art. 16 en cuanto a las garantías para la correcta recepción de los servicios profesionales por los ciudadanos se añade en el art. 18 la relación de exigencias que debe llevar todo profesional, a saber:

«1. Los profesionales tienen el deber de seguir una formación continua a lo largo de toda su vida profesional en garantía de un correcto ejercicio profesional, adaptándose a las circunstancias económicas y técnicas y en atención a las demandas y expectativas razonables de los destinatarios de sus servicios.

2. Las profesionales estarán obligados a acreditar por escrito a solicitud de los destinatarios, su solvencia profesional por medios que permitan a los destinatarios apreciar los conocimientos técnicos, eficacia, calidad, experiencia y fiabilidad del profesional. Para ello, el profesional, a su elección, podrá emplear, entre otros, los siguientes medios:

- a)** Exhibición del título u otro documento acreditativo de la formación que posee el profesional.
- b)** Una relación de los principales servicios o trabajos realizados, mediante una declaración responsable del profesional, que en todo caso respetará lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal y, en su caso, el deber de secreto profesional al que pueda estar sujeto.
- c)** Cualesquiera documentos o medios expedidos por terceros. En particular, certificados expedidos por sus clientes sobre los servicios o trabajos ya efectuados, certificados de clasificación o documentos similares que acrediten la inscripción en listas oficiales de empresarios autorizados para contratar con las Administraciones Públicas y certificados expedidos por entidades certificadoras.

3. Los profesionales ejercerán solo aquellas actividades profesionales o profesiones para las que se consideren capacitados, de acuerdo con su formación y experiencia, respetando en todo caso lo previsto en las leyes.

4. Los profesionales cumplirán, cuando así lo establezca la legislación específica de aplicación, con el deber de guardar el secreto profesional, y dar particular observancia a la normativa de protección de datos de carácter personal.

5. Los profesionales cumplirán las obligaciones relativas a reclamaciones e información a los destinatarios de sus servicios exigidas en la Ley 1712009. de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los términos en ella previstos, y las demás obligaciones previstas en la normativa de defensa de consumidores y usuarios y el resto de la normativa sectorial aplicable.»

6. Obligaciones de colegiación

Pues bien, ya se ha expuesto antes que en la Disposición adicional primera se recogen las obligaciones de colegiación para las siguientes actividades profesionales:

«1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de esta Ley, es obligatorio estar colegiado en los colegios que se indican para ejercer las actividades profesionales o profesiones siguientes:

- a)** En un colegio de médicos para ejercer las actividades que corresponden a los médicos de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias.
- b)** En un colegio de farmacéuticos para ejercer la actividad de responsable de una oficina de farmacia a la que se refiere el artículo 5 de la Ley 16/1997, de 25 de abril (LA LEY 1494/1997), de regulación de servicios de las oficinas de farmacia.
- c)** En un colegio de dentistas, para ejercer las actividades que corresponden a los dentistas de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias, y del artículo 1 de la Ley 10/1986, de 17 de marzo (LA LEY 645/1986), sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental.
- d)** En un colegio de veterinarios para ejercer las actividades que corresponden a los veterinarios de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias.

- e)** En un colegio de enfermeros para ejercer las actividades que corresponden a los enfermeros de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias.
- f)** En un colegio de fisioterapeutas para ejercer las actividades que corresponden a los fisioterapeutas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias.
- g)** En un colegio de podólogos para ejercer las actividades que corresponden a los podólogos de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias.
- h)** En un colegio de ópticos-optometristas para ejercer las actividades que corresponden a los ópticos-optometristas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1758/2003), de ordenación de las profesiones sanitarias.
- i)** En un colegio de abogados, para la intervención como abogado ante juzgados y tribunales de justicia, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985).
- j)** En un colegio de procuradores para la intervención como procurador ante juzgados y tribunales de justicia, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985).
- k)** En un colegio de graduados sociales para la intervención como graduado social ante jueces y tribunales en los procedimientos laborales y de Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985).
- l)** Las actividades propias de los notarios y registradores de acuerdo con la Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado (LA LEY 2/1862) y la Ley Hipotecaria, Texto Refundido según Decreto de 8 de febrero de 1946 (LA LEY 3/1946).
- m)** En un colegio de ingenieros, para ejercer las actividades de proyección y dirección de obra que la Ley 38/1999 (LA LEY 4217/1999), de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación reserva a los ingenieros.
- n)** En un colegio de ingenieros técnicos, para ejercer las actividades que en materia de proyección que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (LA LEY 4217/1999), reserva a los ingenieros técnicos.
- ñ)** En un colegio de arquitectos, para ejercer las actividades de proyección y dirección de obra que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LA LEY 4217/1999) reserva a los arquitectos.
- o)** En un colegio de arquitectos técnicos, para ejercer las actividades que en materia de proyección la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (LA LEY 4217/1999), reserva a los arquitectos técnicos.»

Con ello, vemos que en lo que se refiere a la abogacía se cierra el abanico de la exigencia de la colegiación obligatoria solo *para la intervención como abogado ante juzgados y tribunales de justicia*, con lo que quien no ejerza ante los juzgados y ejercite labores de asesoramiento o ejerza de abogado solo en el ámbito extrajudicial no estará obligado a colegiarse en un colegio profesional, cuando la exigencia de unos conocimientos técnicos amparados por una titulación, la complejidad de la actividad que desarrollan, la necesidad de que el control a los profesionales que desarrollan esta actividad sea desempeñado por los colegios profesionales de los que dependen se da tanto en el caso del abogado que ejerce ante los tribunales, como del que solo desempeña una labor de asesoramiento legal. Y solo con ello conseguiremos garantizar que no se causen daños a los

ciudadanos que reciban los servicios profesionales de personas que no estén ubicadas en un colegio profesional, riesgo que en la actualidad se corre de no incluir a todos en esta disposición. No estamos señalando que ello es síntoma o garantía de que en ningún caso estos daños se van a producir, lo cual es obvio, pero sí que el objetivo de control del colegio de que la profesión se ejerce bajo unos parámetros de ética, formación profesional y honestidad queda más garantizado que si se divide la abogacía en «dos clases de abogados» según se ejerza, o no, ante los tribunales, porque la misma exigencia de control debe existir con respecto al abogado que ejerce ante los tribunales que ante quien se desenvuelve solo en el terreno extrajudicial.

Y es que de no incluir a los abogados que llevan a cabo asesoramiento legal expresamente se aplicaría el apartado 2.º que señala que:

«2. No será obligatoria la colegiación para cualesquiera otras profesiones, actividades o funciones distintas de las relacionadas en el apartado anterior, sin perjuicio de las exigencias de titulación y de las obligaciones de inscripción de los profesionales titulados en el Registro Nacional de Titulados Universitarios oficiales que puedan recaer sobre ellas.»

7. Modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales

En este anteproyecto se modifica la Ley de Colegios Profesionales de 1974 y se añade un nuevo art. 3 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 3 bis. Creación y disolución de colegios profesionales.

1. Los colegios profesionales, tanto de pertenencia obligatoria como voluntaria, ejercerán sus competencias, como regla general, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma de que se trate. Sólo excepcionalmente, podrá ser de ámbito territorial inferior, cuando concurren especiales circunstancias que lo justifiquen, sin que en ningún caso pueda ser inferior al ámbito territorial provincial. También excepcionalmente podrán ser de ámbito territorial estatal. No obstante lo anterior, los profesionales de Ceuta y Melilla podrán decidir integrarse en los colegios correspondientes de otra Comunidad Autónoma.

2. Los colegios profesionales de pertenencia obligatoria se crearán por Ley, que determinará la denominación del colegio profesional, en coherencia con la Ley estatal por la que se establezca la obligación de colegiación, y los requisitos de colegiación, que serán los exigidos para el acceso a la profesión.

Quienes reúnan los requisitos de acceso a la profesión tendrán derecho a colegiarse y deberán ser admitidos en el colegio profesional.

3. Los colegios profesionales de pertenencia voluntaria se crearán, previa petición de los profesionales interesados, cuando existan motivos de interés público, por Ley, que establecerá los requisitos de colegiación y la denominación del colegio profesional.

Los Estatutos Generales de las organizaciones colegiales de pertenencia voluntaria establecerán los criterios de incorporación, que deberán ser comunes en todo el territorio nacional. Estos criterios garantizarán que sólo tendrán derecho a colegiarse quienes tengan las competencias o capacidades para desarrollar adecuadamente la actividad o profesión a la que se refiere el colegio. Estos colegios velarán por que estas competencias o capacidades se mantengan a lo largo de la vida profesional, mediante la promoción de la formación continua.

En todo caso, cuando la denominación del colegio profesional de pertenencia voluntaria se refiera a una actividad o profesión para cuyo acceso la Ley exija requisitos de acceso, quienes reúnan esos requisitos tendrán derecho a colegiarse y deberán ser admitidos en el colegio.

4. La disolución de los colegios profesionales de pertenencia voluntaria se producirá por iniciativa propia del colegio, mediante Real Decreto, si su creación fue por normativa estatal, o de acuerdo con

lo previsto en la normativa autonómica aplicable, si su creación se produjo por Ley autonómica.»

Señalar que desde nuestro punto de vista supone un error modificar la circunscripción territorial de los colegios profesionales para suprimir los de carácter provincial y dejarlos al ámbito de la Comunidad Autónoma, quedando los de carácter provincial de forma excepcional y exigiendo la justificación de su existencia, cuando la descentralización de los colegios al ámbito de la provincia hacen que esta cercanía sirva para cumplir las exigencias que marca la propia ley de mejora en la calidad de los servicios profesionales, por ejemplo, con las actividades de formación. Y también con el debido control que cada colegio profesional hace con sus colegiados, que se diluye si se traslada al ámbito de la Comunidad Autónoma. Y esta reforma alcanza tanto a los colegios de existencia obligatoria (los de la disp. adic. 1.ª) como los de constitución (LA LEY 2500/1978) voluntaria.

Debe tenerse en cuenta el tremendo daño que puede causar a las actividades profesionales que la colegiación quede en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, porque la excesiva centralización de servicios conlleva indudables perjuicios a las provincias que no sean capital de la Comunidad Autónoma, y porque en modo alguno ha causado daño alguno a la prestación de las actividades profesionales que existan colegios de ámbito provincial, con lo que no tiene sentido alguno su modificación. Piénsese que la lejanía del epicentro del colegio y su ubicación en la capital de la Comunidad Autónoma deja fuera de juego a todos los profesionales que ejercen su actividad y despacho en ámbito de la provincia no capital de provincia. Perjuicios graves en la prestación de la formación por ejemplo, que haría inviable que los profesionales de provincia accedan o acudan a las actividades de formación. Cambiar, en definitiva, el actual modelo provincial de los colegios es una medida que debe modificarse en la tramitación de este texto y mantener la actual estructura bajo la obvia tesis de que «lo que funciona no debe ser modificado nunca».

Por otro lado, al introducirse el modelo de que en casos excepcionales podrán existir colegios de ámbito provincial se abriría, también, una «guerra» interna de indudables proporciones en cuanto a las comparaciones acerca de por qué un colegio ha sido admitido en este régimen excepcional y no otros. Por ello, debe postularse el mantenimiento de los 83 colegios de abogados actuales.

En definitiva, que este Anteproyecto debe ser objeto de las adiciones aquí expuestas para garantizar una mejor prestación del servicio por los profesionales, una mejor recepción de los mismos por los ciudadanos, y por la ayuda que los colegios profesionales siempre han llevado a cabo a la sociedad para garantizar que esta prestación correcta de las actividades profesionales por sus colegiados sea una realidad y evitemos situaciones de servicios profesionales que son prestados en muchas ocasiones por personas sin ninguna cualificación, con una reducida formación, y que ejercen su actividad sin ningún tipo de control, al no estar sujetas al que llevan a cabo también los colegios profesionales. Y todo ello al abrigo de una orientación de liberalización de servicios profesionales que debe llevarse a cabo con sumo cuidado para no acabar perjudicando a quien recibe estos servicios, como es el ciudadano, quien preferirá siempre que éstos se presten por profesionales altamente cualificados y que la igualdad que se pretende implantar en el desempeño de las actividades profesionales lo sea por arriba en la calidad del servicio que se presta y no por abajo en la merma de éste, si se excluye de la colegiación obligatoria a abogados que trabajan en el ámbito extrajudicial, ya que en ambos casos la colegiación debe ser obligatoria.