



## REVISIÓN

### EL DERECHO Y LAS PROFESIONES

Luis Calvo Sánchez

*Universidad de Burgos, España*

#### RESUMEN

El Derecho brinda diferentes tratamientos a las profesiones, dando lugar a conceptos jurídicos diversos en constante transformación. El de profesión regulada es un elemento central del sistema comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales. El de profesión titulada, conectado a la libertad profesional, tiene su clave en el derecho constitucional interno. Finalmente, el de profesión colegiada, que se vincula a la existencia de organizaciones colegiales, que resultada impactada por el cambio del modelo institucional de Colegio Profesional que se está acometiendo por el legislador español con ocasión de la transposición al ordenamiento interno de la Directiva de Servicios.

**PALABRAS CLAVE:** Profesiones; Derecho; Colegios Profesionales.



## THE LAW AND PROFESSIONS

### ABSTRACT

The law offers different treatment to professions, giving rise to diverse legal concepts in constant transformation. Regulated profession is a central element of the community system for the recognition of professional qualifications. Certified profession, connected to professional freedom, has its key in domestic constitutional law. Finally, collegial profession, which is linked to the existence of collegiate organizations, has been greatly affected by the change in the institutional model of Professional College/Association that is being undertaken by the Spanish legislator on the occasion of the transposition of the Services Directive into national law.

**KEYWORDS:** Professions; Law; Professional Colleges.

Correspondencia: Luis Calvo Sánchez. Email: calvol@ono.com

Historia: Recibido el 9 de enero de 2019. Aceptado el 17 de abril de 2019.

## I. LAS PROFESIONES ANTE EL DERECHO: DIFERENTES STATUS JURÍDICOS.

Las perspectivas desde la que aproximarse al tratamiento de las profesiones por el Derecho son muchas y muy variadas. No obstante, no es difícil intuir que las claves jurídicas de la regulación de las profesiones vienen determinadas por la especial importancia que cobran dos factores: por una parte, la incidencia sobre relevantes valores y bienes públicos que pueden resultar comprometidos por el ejercicio de la concreta actividad profesional (la salud, la integridad física, la seguridad, el patrimonio de las personas, etc.); por otra, la necesidad o la conveniencia de acreditar la posesión de conocimientos, habilidades o una cierta pericia para el desarrollo de la profesión.

No existe, en efecto, un canon o modelo único en relación con las profesiones. El ordenamiento establece distintos status jurídicos. A continuación, se ofrece un ensayo de los mismos que contempla las principales opciones regulatorias y asume la existencia de cuatro situaciones y/o conceptos diferentes de las profesiones: libre; regulada; titulada y colegiada.

- *Una profesión es libre* cuando su ejercicio no está sujeto a ninguna regulación específica y, por ello, no requiere contar para su desenvolvimiento con título alguno, ya sea académico o profesional. En este caso, la profesión no es objeto de delimitación ni configuración jurídica -al menos, de modo frontal y directo-. Lo que no es óbice a que determinados aspectos conectados al ejercicio profesional, colaterales e indirectos, puedan ser objeto de afección desde diferentes sectores normativos (por ej. de seguridad e higiene en el trabajo, aseguramiento social, tributario, etc.). En todo caso, y porque se presta a confusión, debe diferenciarse del concepto metajurídico, característico de otros campos de conocimiento como la sociología o la economía, de “profesión liberal”, que se caracteriza por determinados rasgos inherentes a la prestación profesional (como, por ej., alta cualificación, autonomía facultativa, o una más intensa responsabilidad) y verificarse en el marco de una relación especial de confianza.

- Una *profesión* pasa a ser *regulada* y deja de ser libre cuando su ejercicio es disciplinado por el ordenamiento jurídico. La profesión regulada es aquella que, por oposición a la libre, está delimitada por el ordenamiento y se somete a una regulación jurídica específica, que abarca al menos sus condiciones de acceso y de ejercicio. En última instancia, y en línea de principio, la regulación jurídica viene propiciada por la necesidad de proteger los intereses públicos afectados o concernidos por el desarrollo efectivo de la profesión, a los que antes he hecho referencia.

- Una *profesión es titulada* cuando para su ejercicio se requiere contar con títulos académicos oficiales. Constituye, en realidad, una variante o tipo específico de profesión regulada, que se caracteriza por que su acceso y ejercicio se condiciona a la previa obtención de un título oficial por quien la ejerce, junto, en su caso, a otros presupuestos o condiciones.

- Y se dice de una *profesión* que es *colegiada* cuando el ejercicio de la profesión se condiciona a la pertenencia o adscripción al respectivo Colegio Profesional, en cuanto institución dotada de personificación pública encargada de la ordenación y disciplina de la profesión en régimen de autoorganización.

Estos diferentes status se pueden apreciar desde una perspectiva dinámica, presentándose como una secuencia cuya progresión corresponde determinar al legislador por razones de interés público<sup>1</sup>. Aquí, sin embargo, se va a adoptar un enfoque estático, analizándose como diferentes fórmulas o enfoques que en un momento dado permitan explicar si existe un tratamiento jurídico de la profesión y en caso afirmativo en qué grado. Descartando obviamente la primera categoría, que es incompatible con cualquiera de las tres restantes, el resto no son excluyentes o incompatibles entre sí, antes al contrario. O dicho de otra forma: una profesión puede ser regulada y no necesariamente titulada o colegiada; como puede ser simultáneamente regulada, titulada y colegiada.

Advierto, en fin, que algunas de estas categorías han sufrido en el pasado más reciente una intensa transformación como consecuencia de la evolución de nuestro ordenamiento jurídico. La incidencia del Derecho Comunitario es especialmente visible en el segundo de los conceptos o status, el de profesión regulada. Otros, y me refiero ahora al de profesión colegiada, están también inmersos en un proceso de revisión, lo que les imprime un cierto sello de provisionalidad.

## II. PROFESIÓN REGULADA

El concepto de “profesión regulada” constituye un elemento central del sistema comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales, puesto que las profesiones que no encajan en la definición, esto es, las que no son reguladas, son de ejercicio libre y no requieren por consiguiente de ningún reconocimiento para ello. Resulta pues inexcusable referirse a las claves normativas europeas en las que se enmarca.

La implantación de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios en el ámbito del ejercicio de las profesiones en Europa se ha instrumentado a través de dos diferentes vías: una primera, de carácter sectorial y más limitada, consistente en la armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la formación académica que soporta el ejercicio de ciertas profesiones tituladas y el consiguiente reconocimiento mutuo de las titulaciones así obtenidas; la segunda, de alcance general, se basa en el reconocimiento mutuo de titulaciones sin la previa armonización de las legislaciones sobre formación conducentes a su obtención.

La vía sectorial, iniciada a mitad de los años setenta del siglo XX, fue ensayada a propósito de determinadas profesiones en las que concurría una doble condición: tener un carácter especialmente relevante para el interés público en atención a los valores y bienes sobre los que incidía directamente el desarrollo de las actividades profesionales y estar fundamentadas en conocimientos y saberes de alcance universal. A saber, las profesiones de médico, médico especialista, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, farmacéutico y arquitect-

1. Por ejemplo, A. Fanlo (1996), “Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial”, en Martín-Retortillo, L. *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Civitas-Unión Profesional (pp.104 ss.). Otros ensayos de sistematización pueden verse en G. Ariño y J.M<sup>a</sup>. Souviron, *Constitución y colegios profesionales*, Madrid, Unión Editorial, 1984 (pp. 102-104) y este segundo autor en solitario en *La configuración jurídica de las profesiones tituladas*, Madrid, 1988 (pp. 23-25), y también J.A. Carrillo Donaire, “La diferenciación jurídica entre títulos académicos y profesionales”, en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Pamplona, Thomson Aranzadi, 2007 (pp. 228 ss.), que recoge las Actas y Ponencias del II congreso de la Asociación Española de Profesores de D. Administrativo.

Calvo Sánchez, L. (2019). El derecho y las profesiones. *Revista Española de Educación Física y Deportes*, 425, 65-91

to. Esta vía de armonización sectorial conllevaba la aprobación simultánea de dos Directivas. Una primera, dirigida a regular el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, con la incorporación de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo y la libre prestación de servicios. Y una segunda, que establecía un sistema armonizado para coordinar las disposiciones de los Estados miembros relativas a la formación requerida para la obtención de los títulos que eran objeto de reconocimiento en la primera Directiva y que contemplaba medidas así de carácter cuantitativo, referidas a la fijación de un mínimo de años de formación, como cualitativo, para establecer los contenidos mínimos de dicha formación<sup>2</sup>. El sistema fue inaugurado con dos Directivas relativas a la profesión médica (Directivas 75/362/CEE y 75/363/CEE, modificadas por la Directiva 82/76/CEE) y extendido posteriormente a las de enfermero (Directivas 77/452/CEE y 77/453/CEE, reformadas por la Directiva 89/595/CE), odontólogo (Directivas 78/686/CEE y 78/687/CEE), veterinario (78/1026/CEE y 78/1027/CEE), matrona (Directivas 80/154/CEE y 80/155/CEE), farmacéutico (Directivas 85/432/CEE y 85/433/CEE) y arquitecto (Directivas 85/384/CEE y 85/385/CEE). En este esquema general, la profesión de Abogado (Directiva 77/249/CE) comportaba la doble particularidad de referirse sólo a la prestación de servicios –no al derecho de establecimiento– y no haber sido acompañada de un sistema de reconocimiento mutuo de títulos para el ejercicio de la profesión<sup>3</sup>.

Las dificultades para armonizar las condiciones mínimas de formación de la totalidad de las profesiones reguladas por los Estados miembros determinaron un nuevo enfoque por las instituciones comunitarias. El largo período de tiempo que era necesario para alcanzar un acuerdo en torno a los títulos que habrían de ser objeto de reconocimiento mutuo y la complejidad intrínseca del sistema derivada de las enormes diferencias existentes entre los sistemas formativos de los países europeos hicieron inviable la extensión del enfoque sectorial a la totalidad de las profesiones reguladas en los Estados miembros. Por eso, las instituciones comunitarias adoptaron una nueva perspectiva, la de establecer un sistema general de reconocimiento de diplomas, títulos y cualificaciones que fuera aplicable a las profesiones sin Directiva sectorial. La primera Directiva del sistema general fue la Directiva 89/48/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, que sancionó un reconocimiento general de los títulos de enseñanza superior que refrendaban formaciones de una duración mínima de tres años en una universidad o centro de enseñanza superior. Completada por una segunda, la Directiva 92/51/CEE, del Consejo, de 18 de junio de 1992, que estableció el reconocimiento general de títulos y cualificaciones de formación profesional de plazo formativo inferior a tres años. Ambas fueron transpuestas al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre y el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto, respectivamente.

2. El origen de esta vía sectorial se ancla directamente en el art. 47 del Tratado CE, sobre reconocimiento mutuo de diplomados, certificados y otros títulos en el ámbito del derecho de establecimiento, cuyo apartado tercero se referiría expresamente a la armonización de las condiciones para el ejercicio de las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas.

3. Posteriormente se aprobaría la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se hubiera obtenido el título, que regula, de forma específica para los abogados, un nuevo sistema de libre establecimiento de profesionales en el ámbito de la Unión Europea, que perseguía suprimir obstáculos a la libre circulación de personas y servicios entre los Estados miembros.

El sistema general de reconocimiento de titulaciones incorporado en estas Directivas no precisaba de la previa armonización de los títulos, ni tampoco de las formaciones requeridas para el ejercicio de las profesiones reguladas, ni aun de los campos de actividad atribuidos por las legislaciones de los Estados miembros. Este sistema prescinde del listado de títulos que en la vía sectorial debían relacionarse previamente para cada sector -en la primera de las Directivas que se aprobaban para cada profesión, que era propiamente la que obstaculizaba y retardaba la armonización-. Ya no se trata de armonizar las condiciones de formación ni se aplica un reconocimiento automático. El nuevo sistema general opera *ex post*, al descansar sobre la presunción general de equivalencia de las formaciones y de los títulos para cada sector profesional, de modo que quien esté en posesión de diplomas, títulos académicos o profesionales o cualificaciones obtenidas en algún Estado miembro que sean análogas a las exigidas en otro Estado podrá acceder al ejercicio profesional en igualdad de condiciones que sus nacionales. No obstante, debido a la falta de armonización de las condiciones formativas, el sistema admitía la posibilidad de que el Estado miembro de destino impusiera medidas compensatorias -un período de prácticas o una prueba de aptitud- cuando la formación adquirida en otro Estado miembro no se correspondiera con la exigida por las disposiciones de otro Estado para ejercer la profesión -debiendo existir “diferencias sustanciales” entre las formaciones exigidas- o la profesión abarcara actividades que no estaban comprendidas dentro del ámbito de la que resultara equivalente en el país de origen <sup>4</sup>.

El sistema comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales experimentaría diversas modificaciones<sup>5</sup>, que movieron a la adopción de una nueva disposición, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Su aprobación obedeció, en efecto, a dos propósitos fundamentales: refundir la normativa comunitaria sobre reconocimiento de cualificaciones poniendo fin a la dispersión normativa e incorporar nuevos elementos y principios sentados por el Tribunal de Justicia. No obstante, mantiene los fundamentos del sistema de reconocimiento que sigue sustentándose en la distinción de un régimen general y otro de armonización sectorial de reconocimiento de titulaciones<sup>6</sup>. Fue transpuesta por

4. Debe en todo caso resaltarse que ese sistema general tiene una doble dimensión. Por una parte, se proyecta sobre el reconocimiento de títulos de enseñanza superior acreditativos de una formación con una duración mínima de tres años (Directiva 89/48/CEE). Y por otra, alcanza al reconocimiento de niveles de formación no cubiertos por aquella exigencia (Directiva 92/51/CEE), es decir, formaciones postsecundarias de duración inferior a tres años y para enseñanzas secundarias técnico-profesionales o asimiladas, lo que incorpora la experiencia profesional acreditada al margen de la formación previa. Si la Directiva 89/48/CEE se articulaba sobre el nivel formativo de la enseñanza superior, la Directiva 92/51/CEE lo hacía a su vez en torno a tres diferentes niveles de cualificación: el título, el certificado y el certificado de competencia. El título y el certificado se definían en función de la formación recibida, en tanto que el certificado de competencia venía determinado por cualificaciones puramente profesionales desconectadas de la formación académica. En síntesis, el sistema general abarcaba desde los títulos universitarios hasta las cualificaciones profesionales sustentadas en la acreditación de la experiencia profesional, pasando por los títulos profesionales a secas y los títulos profesionales habilitantes para el ejercicio de una actividad profesional que requería la previa posesión de un título académico.

5. De las que destaca la acometida por la Directiva 2001/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, que afectó a los dos sistemas, sectorial y general. En el sistema general, incorporó el concepto de “formación regulada” a la Directiva 89/48/CEE -que se había introducido en la Directiva 92/51/CEE-; en tanto que en el sistema sectorial se actualizó el listado de titulaciones y diplomas, se estableció la validez de otros títulos y diplomas sobre la base de certificaciones de las autoridades competentes y se introdujo la obligación de tomar en consideración los títulos y diplomas obtenidos en terceros países, pero reconocidos por algún Estado miembro.

6. Para cerrar la exposición del sistema ha de apuntarse que la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios tuvo una tercera vía o dimensión -que fue además la primera en el tiempo, al aplicarse en el período transitorio tras la formación de la CEE-: las Directivas de liberalización y medidas transitorias, referidas principalmente a actividades artesanales y comerciales, que confluieron en la Directiva 1999/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos

medio del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos de la profesión de abogado.

Pues bien, en este marco normativo, y a los efectos de la Directiva 2005/36/CE, su art. 3.1.a) define la «profesión regulada», como “la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales...”<sup>7</sup>. Un concepto que apenas fue reformulado en su transposición al derecho interno: el art. 4.1.a) del Real Decreto 1837/2008 “a los exclusivos efectos de la aplicación del sistema de reconocimiento de cualificaciones regulado” la define como “la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o modalidad de ejercicio se exija, de manera directa o indirecta, estar en posesión de determinadas cualificaciones profesionales en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas”.

Sin embargo, la decisión más relevante de la norma interna, el Real Decreto 1387/2008, es la que adopta en el Anexo VIII, que contiene la “Relación de profesiones reguladas en España, a efectos de la aplicación del presente real decreto” y que determina el ser o no ser de las profesiones reguladas en España. En su punto primero incorpora una tabla de las profesiones reguladas con su correspondencia a alguno de los niveles de formación descritos en el art. 19. Que debe completarse con la referencia al Anexo X, “Autoridades competentes españolas”, en cuyo punto primero figura una relación de las autoridades españolas competentes para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros para el ejercicio de las profesiones reguladas en España, así como para regular el período de prácticas o la prueba de aptitud cuando no coincida con la anterior.

Ambos anexos mantienen aún su vigencia “a los solos efectos de la aplicabilidad del sistema de reconocimiento”, que hoy se regula en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n° 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) y que derogó el Real Decreto 1837/2008 -tampoco varía el concepto mismo de “profesión regulada” que ahora se define en el art. 4.9 del Real Decreto 581/2017-. Aquella vigencia se extiende hasta el momento en que concluyan los trabajos de revisión a que se refiere el art. 81 del Real Decreto 581/2017, que constituye la transposición al ordenamiento interno del procedimiento de evaluación recíproca incorporado al art. 59 de la Directiva 2013/55/UE -e inspirado en la experiencia de la evaluación mutua prevista en la Directiva 2006/123/CE, del Par-

---

respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias. Que fue incorporada al ordenamiento español por el Real Decreto 253/2003, de 28 de febrero.

7. A su vez, el concepto de «cualificaciones profesionales», se define en el art. 3.1.b) como: “las cualificaciones acreditadas por un título de formación, un certificado de competencia tal como se define en el artículo 11, letra a), inciso i), y/o una experiencia profesional”.



lamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior- por lo que a tal efecto los Estados miembros debían notificar las profesiones que regulaban y los motivos de esta medida, a fin de debatir entre ellos sus conclusiones, instaurando un sistema que contribuyera a la mejora de la transparencia en el mercado de los servicios profesionales<sup>8</sup>.

En nuestro ordenamiento interno, este proceso de revisión -teóricamente en curso- exige la elaboración por cada una de las autoridades competentes españolas de un informe respecto de las profesiones reguladas existentes en su respectivo ámbito de competencia, especificando para cada una de ellas: a) las actividades profesionales que, en su caso, pudiera comprender; b) la forma de acreditación de la cualificación profesional requerida y, c) en su caso, el sometimiento de su ejercicio en España a la verificación previa en los casos de desplazamiento para la prestación temporal de servicios de profesiones reguladas con implicaciones para la salud o seguridad pública aportando la justificación de esta exigencia. Informe que debe contemplar específicamente la valoración de la compatibilidad de los requisitos que limitan el acceso a la profesión o su ejercicio, con la libertad de establecimiento y prestación de servicios, considerando especialmente: 1.º que no sean directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia; 2.º que estén justificados por una razón imperiosa de interés general; y 3.º que sean adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo. Una Comisión interministerial, a la vista de los informes recibidos, elaborará, finalmente, la lista de profesiones reguladas “en el marco de las disposiciones nacionales y de Derecho europeo aplicables”<sup>9</sup>.

Sin embargo, los resultados del proceso de evaluación recíproca revelaron una falta de claridad con respecto a los criterios que los Estados miembros debían utilizar

8. El art. 59 de la Directiva imponía, en efecto, a los Estados miembros las siguientes actuaciones. 1ª. Los Estados miembros notificarán a la Comisión, a más tardar el 18 de enero de 2016, la lista de las profesiones reguladas existentes, especificando las actividades que incluye cada profesión y una lista de la formación regulada, debiendo notificarse sin demora injustificada a la Comisión todo cambio en la misma. 2ª Los Estados miembros debían notificar a la Comisión, a más tardar el 18 de enero de 2016, la lista de profesiones para las que era necesaria una verificación previa de las cualificaciones exigidas al prestador antes de la primera prestación de servicios en el caso de las "profesiones reguladas con implicaciones para la salud o seguridad públicas que no gocen del régimen de reconocimiento automático". 3ª Aunque sin una referencia temporal explícita, se obligaba a los Estados miembros a examinar si, en su ordenamiento jurídico, los requisitos que limitan el acceso a una profesión o su ejercicio a los titulares de un título de formación específica, en particular la utilización de títulos profesionales y las actividades profesionales autorizadas sobre la base de dicho título, eran compatibles con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, definidos en estos términos: a) los requisitos no podrán ser ni directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia; b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general; y c) ser los adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo. 4ª El 18 de enero de 2016 a más tardar, los Estados miembros facilitarán a la Comisión información sobre los requisitos que tienen previsto mantener, así como las razones por las que consideren que estos requisitos cumplen las condiciones antes referidas; e igualmente, si dichos requisitos fueran introducidos en el ordenamiento interno con posterioridad, proporcionarán información sobre mismos, así como las razones por las que consideren que dichos requisitos cumplen las condiciones antes dispuestas, en un plazo de seis meses a partir de la adopción de la medida. 5ª El 18 de enero de 2016 a más tardar y, a continuación, cada dos años, los Estados miembros presentarán un informe a la Comisión sobre los requisitos que se hayan suprimido o simplificado. El objetivo último perseguido con la remisión de los informes a la Comisión es abrir un proceso de evaluación mutua entre los Estados miembros, por lo que instaba a la Comisión a transmitir dichos informes a los demás Estados miembros, que deberían presentar sus observaciones en el plazo de seis meses; estando prevista expresamente la consulta, en ese mismo plazo, por la Comisión a las partes interesadas, en particular, a las profesiones consideradas.

9. La expresión entrecomillada es la fórmula que el Gobierno empleó para sortear la observación esencial que el Consejo de Estado formuló al proyecto de real decreto (Dictamen de 25 de mayo de 2017, expte. 87/2017) en tanto que en la redacción elevada a su preceptiva consulta atribuía a la Comisión la facultad de excluir o incorporar profesiones a la lista propuesta. Según el alto cuerpo consultivo, dicha facultad sólo podía desplegarse “conforme a lo previsto en el ordenamiento”, sin que la misma pudiera alterar lo establecido en las disposiciones que caracterizaban a una determinada profesión como regulada ni disponer por medio de la misma del listado de profesiones reguladas contenidas en el anexo VIII.



para evaluar la proporcionalidad de los requisitos que restringen el acceso o ejercicio a las profesiones reguladas, así como un examen desigual de dichos requisitos en todos los niveles de regulación. Con el fin de evitar la fragmentación del mercado interior y eliminar las barreras de acceso o ejercicio y consciente de la necesidad de abordar un planteamiento común a escala comunitaria que evitara la adopción de medidas desproporcionadas, la Comisión señaló la necesidad de adoptar un marco analítico de proporcionalidad para su utilización por parte de los Estados miembros cuando revisaren las regulaciones existentes de las profesiones o propusieran otras nuevas, que fraguó en la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 relativo al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, cuya transposición debe realizarse como fecha máxima el 30 de julio de 2020, que es objeto de análisis específico en otra de las Ponencias de este Congreso, por lo que detengo aquí el análisis.

### III. PROFESIÓN TITULADA

La noción de “profesión titulada” nos devuelve al plano del ordenamiento interno, a partir de la previsión constitucional del art. 36 conforme al cual “La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas”. Unas claves constitucionales que nos sitúan ante tres órdenes de cuestiones diferentes: la libertad profesional, la exigencia de una reserva de ley y el orden constitucional de distribución de competencias<sup>10</sup>. Aquí, no obstante, sólo consideraré los dos primeros, puesto que al tercero se dedica otra ponencia específica.

Si bien la CE no ha proclamado expresamente la libertad profesional como derecho fundamental, de sus previsiones se deduce un reconocimiento implícito de la misma. Así, los arts. 20.1.b), 35.1 y 38 garantizan el derecho “a la producción y creación literaria, científica, artística y técnica”, “a la libre elección de profesión u oficio”, y a la “libertad de empresa”, respectivamente, afirmando de ese modo un principio *favor libertate* que actúa como criterio rector en la materia y conecta la libertad profesional con el principio general de libertad individual de los arts. 1.1 y 10.1 CE. Un examen que hoy no es necesario apurar porque la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce expresamente en su art. 15 a partir de la conexión entre la libertad profesional y derecho a trabajar, el derecho de toda persona a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

De vuelta al plano constitucional interno y confrontando los arts. 35 y 36 CE, la referencia en este último al ejercicio de las profesiones tituladas se opone, en virtud de la consagración en el primero del derecho a la libre elección de profesión u oficio, a las profesiones no tituladas, que remiten al ejercicio de una actividad profesional libre amparada por la libertad de empresa del art. 38. Prácticamente este es el único dato que la CE permite inferir sobre el concepto de profesión titulada, al margen de la referencia a la competencia exclusiva del Estado para regular las “condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” del art. 149.1.30<sup>a</sup>.

10. Sigo a partir de aquí la sugerente exposición y el planteamiento sistemático de A. Carrillo Donaire, “La diferenciación jurídica entre títulos académicos y profesionales”, en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Pamplona, Thomson Aranzadi, 2007 (pp. 233 ss.).

La doctrina y la jurisprudencia constitucional han enfatizado el carácter esencialmente incondicionado que tiene el derecho a la libre elección de profesión u oficio del art. 35.1 CE, enmarcado además en el contexto del derecho al trabajo; en cambio, del ejercicio de las profesiones tituladas al que sujeta a reserva de ley el art. 36 CE se predica un ámbito o campo esencialmente condicionado y limitado en el que existe una amplia habilitación conformadora al legislador. Conviene ahora dejar apuntados dos elementos de la mayor importancia que se deducen de la jurisprudencia constitucional: el concepto de profesión titulada y la inexistencia de un contenido esencial constitucionalmente protegido de la libertad profesional.

El concepto de profesión titulada ha sido manejado por el Tribunal Constitucional con un criterio restrictivo. Una doctrina que puede sintetizarse con la lectura del FJ 3 de la STC 122/1989, de 6 de julio, en un pronunciamiento que debe situarse en el contexto de distribución competencial (art. 149.1.30ª CE):

“Sobre la interpretación que haya de darse al precitado precepto constitucional, este Tribunal se ha pronunciado ya en anteriores ocasiones. Así, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30ª de la Constitución comprende como tal “la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad. ex.: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”. Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas *profesiones tituladas*, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades “a la posesión de concretos títulos académicos”, y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas “para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”.

Por el contrario, no toda sujeción a determinadas condiciones o cumplimiento de ciertos requisitos para poder desarrollar una actividad laboral o profesional convierte a la misma en “profesión titulada”, (ni en ese caso se proyecta la competencia estatal ex. art. 149.1.30ª CE; FJ 5 STC 122/1989). Otras sentencias constitucionales han insistido en la misma dirección. Según la STC 330/1994, de 15 de diciembre (FJ 2), “[...] el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad profesional es cosa distinta de la creación y ejercicio de una

profesión titulada”, mientras que en la STC 11/1993, de 25 de marzo (FJ 9), quedó establecida la distinción entre “capacitación oficial” y “título académico profesional”, que es precisamente lo que permite identificar a las profesiones tituladas. Por todo ello, en fin, como se dijo en la STC 386/1993, de 23 de diciembre (FFJJ 3 y 5), regular una actividad profesional no es, forzosamente, regular una profesión y, menos aún, regular la organización corporativa de unos determinados profesionales.

En segundo lugar, y a propósito de la distinción entre los conceptos de elección y ejercicio profesional, la jurisprudencia constitucional ha proclamado que el derecho sancionado en el art. 35.1 CE no es el derecho a desarrollar cualquier actividad sino el de elegir libremente profesión u oficio, que es el primer escalón temporal de la libertad profesional. De ahí que el contenido esencial que la CE protege del derecho a la libre profesión u oficio se localice en el puro acto de elección de la actividad profesional, un contenido que es prácticamente inmune a cualquier intervención que intentara condicionar, restringir o dirigir la voluntad del individuo. En cambio, y frente a ello, el TC ha sostenido que no hay un contenido esencial del ejercicio profesional constitucionalmente protegido, lo que equivale a precisar que el art. 36 sanciona una reserva específica alejada de la reserva genérica del art. 53.1 y sobre la que, por ello, no pesa la garantía del contenido esencial. STC 83/1984, de 24 de julio (FJ 3):

“... Respuesta menos fácil tiene, en apariencia, el segundo de los mencionados interrogantes, pues si bien el tenor literal del artículo 53.1 de la Constitución española, que se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I, impone la reserva de Ley y al Legislador la obligación de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, *es evidente*, de una parte, *que no hay un «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta* y, de la otra, que las limitaciones que a la libertad de elección de profesión u oficio o a la libertad de empresa puedan existir no resultan de ningún precepto específico, sino de una frondosa normativa, integrada en la mayor parte de los casos por preceptos de rango infralegal, para cuya emanación no puede aducir la Administración otra habilitación que la que se encuentran en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada y, desde luego, no garantiza de contenido esencial alguno. La dificultad, como decimos, es sin embargo sólo aparente, pues el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. *La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 ó 38.* No significa ello, en modo alguno, que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la Constitución (art. 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (arts. 93 y 103.1) impide que la Administración dicte

normas sin la suficiente habilitación legal. En unos casos, bastarán para ello las cláusulas generales, en otros, en cambio, las normas reguladoras o limitativas deberán tener, en cuanto tales, rango legal, pero ello no por exigencia de los artículos 35.1 y 38 de la Constitución, sino en razón de otros artículos de la Constitución, que configuran reservas específicas de Ley.

Este es el caso, y con ello pasamos al último de los puntos antes señalados, del ejercicio de las profesiones tituladas, a las que se refiere el artículo 36 de la Constitución española y cuya simple existencia (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, protegido incluso penalmente contra el intrusismo) es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio. Es claro que la regulación de estas profesiones, en virtud de ese mandato legal, está expresamente reservada a la ley. También es claro, sin embargo, que dada la naturaleza del precepto, esta reserva específica es bien distinta de la general que respecto de los derechos y libertades se contiene en el artículo 53.1 de la Constitución española y que, *en consecuencia, no puede oponerse aquí al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman, y que la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente.*”

Esta doctrina comporta unas consecuencias de la mayor importancia en cuanto se proyecte particularmente sobre todas y cada una de las concretas profesiones tituladas. De acuerdo con esta doctrina, al no existir un contenido esencial, y por tanto, un derecho constitucionalmente garantizado, de cada profesión, el contenido esencial de la libertad profesional no puede identificarse con el contenido o perfil de las profesiones existentes en un momento dado, pues la propia libertad profesional resultaría inviable si se garantizara a las profesiones existentes un ámbito inmutable, una imagen reconocible, no susceptible de cambio o modificación. Esto es, la libertad profesional no se identifica con una garantía jurídica de permanencia de las profesiones, sino con el principio de que las profesiones se definen y configuren en libertad.

En fin, y a modo de conclusión, si el art. 35.1 CE no es límite alguno para la regulación del ejercicio profesional, el art. 36 CE sólo protege bajo una reserva de ley específica el ejercicio de las profesiones tituladas, de modo que es tarea exclusiva del legislador determinar los presupuestos y condiciones exigibles para este tipo de profesiones, entre los que naturalmente debe encontrarse la exigencia de un título. Pero la profesión titulada no es un derecho subjetivo, ni existe contenido esencial objeto de protección.

En relación con la segunda de las claves anunciadas, el art. 36 CE incorpora un mandato al legislador en relación con la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, consagrando una reserva específica de Ley sobre la materia. Formalmente, la Ley es la fuente llamada a reglar el ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de que se reconozca un papel subordinado a la potestad reglamentaria en el ámbito no cubierto por la reserva de ley. Materialmente, esta reserva impone que la Ley contenga los elementos fundamentales, las determinaciones esenciales de la regulación, de forma que el Reglamento no pueda introducir limitaciones o restric-

ciones no contempladas en aquélla, excluyéndose por tanto remisiones en blanco a la potestad reglamentaria. En lo que no es sino una síntesis de la jurisprudencia constitucional a propósito de la reserva de ley que pesa sobre la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas sentada en las SSTC 83/1984, de 24 de julio, 42/1986, de 10 de abril, 93/1992, de 11 de junio; y 111/1993, de 25 de marzo<sup>11</sup>.

Al delimitar cuál debe ser el contenido mínimo de esta reserva de Ley, doctrina y jurisprudencia coinciden al identificar tres elementos esenciales: la existencia misma de la profesión titulada, los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio y el conjunto de las actividades o competencias que se atribuyen. No obstante, y aun así, el legislador dispone de un amplísimo margen de discrecionalidad en la conformación normativa de las profesiones tituladas. Recuérdese igualmente como la afirmación de que los efectos profesionales no derivan necesariamente del título académico obliga a determinar con claridad cuáles hayan de ser los elementos legales de la configuración jurídica de las profesiones tituladas.

La afirmación constitucional de una reserva de ley para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas contrasta, sin embargo, con una praxis normativa en la que tradicionalmente existen numerosas normas reglamentarias que han regulado la materia con escasos o mínimos apoyos legislativos, que cuando se dan tampoco contienen un tratamiento íntegro de los elementos esenciales que se defieren prácticamente en blanco al desarrollo reglamentario. Este status era característico antes de la aprobación de la Constitución. Y lo cierto es que, una vez sancionada la reserva de ley por su art. 36, son contadas las leyes que específicamente han regulado el ejercicio de profesiones tituladas. Leyes específicas reguladoras del ejercicio profesional aprobadas por el legislador estatal postconstitucional pueden, en efecto, contarse con los dedos de la mano. Así, y como más relevantes, la Ley 12/1986, de 12 de abril, por la que se regulan las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y, últimamente, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

La intervención normativa de las profesiones tituladas por el legislador estatal se ha guiado por dos técnicas bien diferenciadas. La empleada tras la Constitución, cuyos exponentes más relevantes acaban de ser destacados, que se caracteriza por acometer una regulación frontal y específica, aunque no integral, de la regulación

11. Una reserva que en palabras de la primera de las sentencias citadas tiene un significado y unas consecuencias claras (FJ 3): “Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que puedan resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley”. Que llevó al TC a declarar inconstitucional la operación deslegalizadora que encubría la remisión indeterminada al Reglamento para regular el régimen de establecimiento de las oficinas de farmacia: “Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.” (FJ 3).

del ejercicio de las profesiones tituladas, provocada en la mayoría de supuestos por la necesidad de resolver conflictos interprofesionales. Frente a la técnica tradicional de afrontar la regulación del ejercicio profesional desde Leyes sectoriales, de forma incidental y casi siempre parcial, abordando la materia desde la perspectiva que proporciona la ordenación de un sector de la actividad (como podía ser la regulación de las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o la precisión de las atribuciones de los Ingenieros de Minas en la Ley de Minas, o de determinadas profesiones sanitarias al hilo de la Ley General de Sanidad).

Además, y para contrapunto que completa el panorama normativo, debe ponerse de manifiesto igualmente otra fórmula de intervención sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, la que algunos legisladores autonómicos han seguido para desarrollar la competencia estatutariamente asumida sobre ejercicio de profesiones tituladas y Colegios Profesionales. La Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales y la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, que regula el ejercicio de las profesiones tituladas y de Colegios y Consejos profesionales del País Vasco, son los exponentes de una nueva variante en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, que pone su atención en la ordenación de las modalidades y circunstancias en que se desenvuelve genéricamente el ejercicio de la profesión titulada (el aseguramiento, la responsabilidad, la disciplina, etc.) que apunta por ello a la generalidad de las profesiones tituladas y no singularmente a concretas profesiones.

En fin, aquella praxis normativa previa sustentada mayormente en normas reglamentarias obligó a la jurisprudencia constitucional para salvar la constitucionalidad de las disposiciones preconstitucionales a redoblar la aplicación en este campo de su doctrina sobre la no exigencia retroactiva de la reserva de Ley, que en caso contrario hubiera conducido a la declaración general de invalidez de todas las disposiciones reglamentarias preconstitucionales reguladoras de profesiones tituladas.

#### IV. PROFESIÓN COLEGIADA

Por último, examinaré el status de la *profesión colegiada*. Tradicionalmente, se entiende por tal aquella cuyo ejercicio se condiciona a la pertenencia o adscripción al respectivo Colegio Profesional. Esta definición era especialmente visible en la norma de cabecera del ordenamiento corporativo, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP), que sancionaba un principio de colegiación obligatoria con carácter general. En la redacción vigente inmediatamente a su modificación en 2009 prescribía que "Es requisito indispensable *para las profesiones colegiadas* hallarse incorporado al Colegio correspondiente" (art. 3.2). Esta norma recogía, sin matizaciones ni excepciones, dicho principio, clave en la configuración de la institución y elemento esencial característico de toda organización colegial. Su significado era claro e inequívoco: no se concebía la existencia de un Colegio Profesional que no agrupara obligatoriamente a todos los miembros de la profesión. De ahí que si el ejercicio de la profesión no requería la colegiación presuponía que la profesión no disponía de una organización colegial propiamente



dicha; y no podía por ello hablarse de profesión colegiada. Esta significativa “peculiaridad jurídica” de los Colegios Profesionales, empleando la terminología del art. 36 CE, afirmada en la norma de cabecera del ordenamiento estatal se irradiaba ulteriormente, a través de los Estatutos Generales, a las respectivas organizaciones colegiales, no precisando por ello de ratificación particular en norma legal.

Es verdad también que no obstante lo anterior y a pesar de su manifiesta oposición a lo dispuesto en la LCP, se había venido admitiendo, aunque excepcionalmente, la existencia de Colegios de adscripción voluntaria; esto es, de profesiones colegiadas cuyo ejercicio no requería de colegiación. Su creación fue posible a través de dos vías. La primera, una disposición legislativa al hilo de la ordenación del correspondiente sector o ámbito material de actividad, extramuros por tanto del ordenamiento corporativo. El paradigma es la organización colegial de los Mediadores de Seguros Titulados, a la que la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados, despojó de su inicial carácter obligatorio, al tiempo que atribuyó a la Dirección General de Seguros el control de la actividad de mediación de los Corredores de Seguros hasta ese momento cometido típico de los Colegios. La segunda, mediante una ley singular, una ley “ad hoc” para la concreta organización colegial -no necesariamente la de su creación-, que superaba el marco normativo general, obviando así la regla general de la norma de cabecera. Un buen ejemplo es el conocido caso del Colegio de Periodistas de Cataluña: creado por la Ley de Cataluña 22/1985, de 8 de noviembre, inicialmente con sujeción al marco general de la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales de Cataluña que en su art. 9.2 sancionaba el principio de colegiación obligatoria en términos análogos a los de la redacción original del art. 3.2 de la Ley estatal, sería posteriormente modificada por la Ley 1/1988, de 26 de febrero para transformar la inicial colegiación preceptiva en voluntaria, lo que determinó la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad que había promovido el Defensor del Pueblo contra la imposición de la colegiación por la Ley de creación. Pero en todo caso, se repite, eran supuestos excepcionales.

La jurisprudencia constitucional avaló la constitucionalidad de las creaciones de Colegios de adscripción voluntaria -en mi opinión erróneamente, al desconocer que la colegiación obligatoria era un elemento esencial de una institución garantizada constitucionalmente, que de este modo se hacía irreconocible- precisamente con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Mediación en Seguros Privados. La STC 330/1994, de 15 de diciembre, afirmó que el art. 36 CE no imponía un único modelo de colegio profesional, ratificando el amplio margen de decisión del legislador para configurar a los Colegios Profesionales de muy variadas formas y también para ordenar el ejercicio de las profesiones tituladas (FJ 9):<sup>12</sup>

12. Frente a ese entendimiento, existen otras lecturas críticas en la doctrina que propugnan una exégesis del precepto constitucional en clave de garantía institucional, como la que yo mismo he sostenido en el pasado: L. Calvo Sánchez, L. (1998), *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Civitas, pp. 669 ss.. Línea en la que se inscribe la tesis del Voto Particular del Consejero Permanente, M. Herrero y Rodríguez de Miñón, al Dictamen del Consejo de Estado de 27 de febrero de 2014 (expte. 1.434/2013, relativo al anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales). No voy a insistir en la crítica de esa jurisprudencia constitucional por este ángulo, a pesar de que en mi opinión la merece, y que además es compartida por otras autorizadas voces, como la de G. Fernández Farreres (2011), “La llamada “Ley Omnibus” y la reforma del marco regulatorio de los colegios profesionales”, *La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español*, Noticias de la Unión Europea, núm. 317, pp. 15 ss., que apunta, asimismo, y con toda razón, a la dificultad de conciliar esa discrecionalidad de configuración legislativa con los títulos competenciales que soportan la decisión del legislador estatal y que se conectan con la condición de corporaciones de derecho público en tanto que asimiladas a las Administraciones Públicas en cuanto ejercen funciones públicas vinculadas al ejercicio profesional.



"... Interesa recordar que la Constitución no impone en su artículo 36 un único modelo de Colegio Profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones Públicas ex. artículo 149.1.18 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios Profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el artículo 36, y con cobertura competencial en el artículo 149.1.18, ambos de la Constitución".<sup>13</sup>

Este estado de cosas ha cambiado. O, por mejor decir, está en trance de serlo. En el contexto del proceso de trasposición al ordenamiento interno de la Directiva de Servicios, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley omnibus*) modificó profundamente la Ley 2/1974, de 13 de febrero, deparando, entre otros cambios, un nuevo tratamiento del principio de colegiación obligatoria. La nueva versión del art. 3.2 LC rompe el juego de equivalencias establecido al reconocer que el ejercicio de una profesión dotada de organización colegial no siempre requerirá la incorporación al Colegio correspondiente: "Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal." Dado que la nueva redacción no utiliza la expresión "profesión colegiada", de manera que por tal puede entenderse tanto aquella que simplemente dispone de una organización colegial, como la que además requiere de colegiación obligatoria, la reforma opta por desvincular la organización colegial del requisito de la integración del profesional para poder ejercer la profesión. Con ello también queda reconocida, aunque sea indirectamente, la posible existencia de Colegios de adscripción voluntaria, por cuanto dicha adscripción deja de ser indispensable para ejercer

13. La jurisprudencia constitucional, que sanciona la constitucionalidad de los colegios de adscripción voluntaria, también condiciona la legitimidad constitucional de la colegiación obligatoria a su necesaria vinculación con la tutela de intereses generales. STC 194/1998, de 1 de octubre con cita previa de las SSTC 131/1989, 35/1993 y 74/1994 (FJ 4 *in fine*): "... la consiguiente incorporación obligatoria, requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el Colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados; extremos que podrán ser controlados por este Tribunal". Por lo que una colegiación obligatoria que no respetara los límites o condiciones de legitimidad constitucional deviene en voluntaria. Ese paso lo dio la STC 76/2003, de 23 de abril, que declaró vulnerado el derecho del recurrente en amparo a la libertad de asociación (art. 22 CE) en su vertiente negativa, al no identificar en el supuesto -bien que particular por la condición de funcionarios públicos de sus miembros, los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local- a diferencia de otros que habían sido considerados previamente, la existencia de intereses públicos constitucionalmente relevantes en los fines y funciones públicos atribuidos a los colegios para justificar la exigencia de colegiación obligatoria (FJ 7).

la profesión<sup>14</sup>. Una vez que la colegiación obligatoria se ha desvinculado de la institución colegial como rasgo característico de la misma, el resultado al que pretende conducir esta modificación legal es la supresión de la colegiación obligatoria en todas aquellas corporaciones en las que una norma estatal con rango de ley –y particularmente, la ley a la que llama la disposición transitoria cuarta de la *Ley ómnibus*- no sancione expresamente el principio. Se reconoce pues legislativamente, pero ahora y por vez primera en el ordenamiento estatal en el seno de la ley de cabecera que regula con carácter general la institución, la posible existencia de los Colegios Profesionales de adscripción voluntaria. No obstante, todo dependerá, en definitiva, de lo que disponga el legislador estatal al que llama.

En efecto, la reforma implementada por la *Ley ómnibus* a través de la modificación del art. 3.2 LCP y de su disposición transitoria cuarta a la que ahora me referiré, sólo prepara el cambio de modelo institucional, pero no lo ejecuta ni aplica, sino que lo defiere a la Ley estatal anunciada por ésta última, que habría de haberse aprobado sin solución de continuidad y como secuencia del proceso de reforma emprendido. El entramado de funciones y potestades de los Colegios, como el resto de sus elementos característicos armados en torno al principio de colegiación obligatoria -la condición de Corporación de Derecho Público, el monopolio territorial, etc.- no son objeto de reforma; con la sólo excepción del fin esencial de representación institucional de la profesión: la exclusividad con la que fue atribuida en la versión originaria del art. 1.3 LCP resulta ahora condicionada en la nueva redacción dada por la *Ley ómnibus* al mantenimiento del carácter obligatorio del ingreso en la corporación pues, lógicamente, la exclusividad representativa no se predicará respecto de los Colegios voluntarios.

La LCP sanciona ahora pues un modelo dual de colegios profesionales, que contempla la existencia de dos especies distintas de un mismo género, los colegios obligatorios y los voluntarios, superando el modelo único de colegio profesional armado sobre el principio de colegiación obligatoria y consolidado en su versión original. El crecimiento desmesurado de la planta de colegios profesionales, que

---

14. Esta propuesta de cambio de modelo incorporada a la Ley estatal tiene su precedente en una ley autonómica general sobre colegios profesionales, la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales. El esquema dispuesto por ésta se asienta sobre un principio general que se aparta del empleado por el resto de legisladores autonómicos -que hacían seguimiento de la ley estatal- enunciado en estos en su exposición de motivos (III): "En coherencia con los postulados constitucionales, la polémica cuestión de la pertenencia obligatoria a un colegio profesional se regula partiendo de un principio general de remisión a lo que se contemple, en función del interés público afectado, tanto en la propia ley de creación del colegio como en los estatutos respectivos, sin establecer una regla fija para todas las profesiones, dada la variedad de situaciones existentes y la previsión de una importante excepción". Un principio general de remisión que se enunciaba en el art. 30.1 de la Ley en estos términos: "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente, cuando así lo establezca la ley de creación del colegio, otra norma posterior del mismo rango o, en su caso, la disposición reglamentaria prevista en el supuesto contemplado en el artículo 29.3 y los estatutos así lo dispongan". De esta forma, el legislador vasco, en sintonía con la jurisprudencia constitucional que admite la existencia tanto de colegios profesionales de ingreso voluntario como de constitucionales obligatoria so pretexto de que el art. 36 CE no ha impuesto un concreto modelo de colegio profesional, sancionaba esta dualidad en su ley general, instrumentada mediante una remisión a las normas legales específicas de creación de cada colegio profesional (o inclusive reglamentarias), o, en su caso, una ley posterior -presumiblemente sectorial-, con reflejo último en los Estatutos de la corporación. Un modelo del que no se ha apartado en esencia con ocasión de su adaptación a la Directiva de Servicios. La Ley del Parlamento Vasco 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, en su artículo nonagésimo quinto, da nueva redacción al art. 30.1, que ahora dice que "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente cuando así lo establezca la pertinente Ley". "Pertinente Ley" que no puede ser otra que la Ley del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la previsión básica de la legislación estatal (art. 3.2), por mucho que se eluda su mención explícita.

ahora se intenta contener y reconducir, aunque sea a costa de desnaturalizar la institución al dar carta de naturaleza a los colegios voluntarios, parece ser la razón última de esta intervención. Creaciones que, en muchas ocasiones, no estaban justificadas en atención a los bienes y valores afectados por el ejercicio de la correspondiente profesión. Una inflación a la que ha contribuido tanto el legislador estatal, como sobre todo últimamente los legisladores autonómicos<sup>15</sup>.

La disposición transitoria cuarta de la *Ley ómnibus*, por su parte, ordenó al Gobierno remitir a las Cortes Generales, en el plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor y previa consulta a las Comunidades Autónomas, un Proyecto de Ley que determinara las "profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación". El Gobierno de la Nación incumplió no sólo el plazo de presentación del proyecto normativo, sino también el mandato legislativo mismo -al menos hasta la fecha-, pese al intento de ejecución acometido en el marco del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, que fue informado por el Consejo de Estado (Dictamen de 27 de febrero de 2014, expte. núm. 1.434/2013) y cuya última versión oficial conocida, de 11 de noviembre de 2014, no llegó a elevarse a las Cortes Generales.

No obstante lo anterior, resulta capital analizar los términos -vigentes- en que la *Ley ómnibus* dispone que se ha de verificar la revisión de la planta de los Colegios de adscripción obligatoria. Con arreglo a su tenor literal ("Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación..."), ese proceso de revisión implicaba que los supuestos de colegiación obligatoria resultantes debían extraerse de las obligaciones de colegiación preexistentes -con reducción lógica dados los términos restrictivos empleados-, por lo que implícitamente se excluía la incorporación de nuevos casos no contemplados en el ordenamiento. Asimismo, y con la finalidad de guiar la preparación del proyecto normativo, introdujo dos criterios sustantivos con arreglo a los cuales delimitar las profesiones o actividades profesionales objeto de colegiación obligatoria. Aunque al precisar la relación entre los dos criterios empleados sus términos literales no son inequívocos, no se

15. No comparto, sin embargo, la exégesis que ha hecho el TC sobre el cambio legal del modelo, al punto de afirmar que a partir de la *Ley ómnibus* los colegios profesionales voluntarios constituyen el modelo común de colegio profesional. En la decisión de referencia, la STC 3/2013, el TC, con ocasión de fijar el parámetro de control de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad vigentes al momento de dictar sentencia, en el que incluye la norma básica estatal del art. 3.2 en la redacción ofrecida por la *Ley ómnibus*, tendrá ocasión de afirmar que (FJ 7): "... Antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, con la que se adaptan diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, consagraba un modelo único de colegio profesional caracterizado por la colegiación obligatoria, pues los profesionales estaban obligados a colegiarse para «el ejercicio de las profesiones colegiadas». Tras su reforma, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. El requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma. En definitiva, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma. La determinación de las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación es obligatoria se remite a una ley estatal previendo su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo superado con creces, el Gobierno remitirá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley y que, en tanto no se apruebe la ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido." La reforma, en mi opinión, se limita a preparar el cambio del modelo institucional, pero no lo ejecuta. Será la Ley a la que llama la transitoria cuarta de la *Ley ómnibus* la que detalle y precise los modelos y conforme sus rasgos, articulando el régimen jurídico correspondiente, sin que, por ello, pueda anticiparse que el de los voluntarios sea el modelo común. Y desde luego, si así sucediere, sería en mi opinión un error grave.

aprecia una exigencia acumulativa, no existe una sucesión de condiciones para imponer la colegiación, ni tampoco es posible atribuir carácter principal a un criterio y complementario o accesorio al otro, tratándose de dos parámetros diferentes e independientes en torno a los cuales se organiza la decisión. El primero se refiere a los "casos y supuestos de ejercicio en que (la obligación de colegiación) se fundamenta como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios". El segundo hace lo propio respecto de "aquellas actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas".

Comenzando por el segundo de dichos criterios, éste se refiere a las "actividades" que tengan potencial afección sobre "materias de especial interés público" –omitendo, entiendo que forma no premeditada, el empleo del vocablo "profesiones" como alternativa para la delimitación de los supuestos-. Debiendo destacarse dos elementos adicionales. El primero, es que el precepto incorpora un listado de *numerus apertus* de materias de especial interés público, de modo que cuando se refiere a la "protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas" no está agotando el elenco posible, como se infiere inequívocamente del inciso "como pueden ser" que denota su carácter meramente ejemplificativo. Se habilita así al Gobierno para proyectar las obligaciones de colegiación sobre "otras" materias de especial interés público. Aunque, siempre debe haber una relación "grave y directa" entre las actividades profesionales y las materias de especial interés público –de cualesquiera de ellas, fueran o no las ejemplificadas-, de modo que el uso de ambos adjetivos aplicada a la potencial afección implica un plus de exigencia, que demanda una interpretación restrictiva y no expansiva, para descartar precisamente el vaciamiento del criterio y validar cualquier tipo de afección, como la indirecta o leve, al determinar la obligatoriedad de colegiación<sup>16</sup>. El criterio, asimismo, apunta a una muy relevante novedad en la forma de definir el preciso alcance de las obligaciones de colegiación. Si hasta la fecha la obligatoriedad de colegiación tenía una proyección general sobre el ejercicio de una profesión, tan es así que la LCP hablaba de "profesiones colegiadas", esta previsión auspicia el sostenimiento de obligaciones de adscripción limitadas a concretas actividades profesionales, pero no al ejercicio de una completa profesión. Así pues, el legislador vino a considerar que una profesión es susceptible de descomponerse en un haz de diversas actividades, no todas las cuales habrían de estar sujetas a colegiación obligatoria, siendo posible el ejercicio de concretas actividades características de una profesión sin que sea preciso la obligatoriedad de incorporación a un colegio (y viceversa). Permitirá, por tanto, caracterizar o configurar una colegiación obligatoria como plena, si la misma se requiere para desempeñar todas y cada una de las actividades que integran una profesión o parcial, si se limita a alguna o varias pero no a todas de las actividades profesionales.

16. Un criterio cuya afirmación no parece sino una concreción de la doctrina constitucional que condiciona la legitimidad constitucional de la colegiación obligatoria a su necesaria vinculación con la tutela de intereses generales (remito a la doctrina antes referida de la STC 194/1998, de 1 de octubre, con cita previa de las SSC 131/1989, 35/1993 y 74/1994). Aunque matizado, eso sí, con el sesgo restrictivo apuntado del criterio empleado. En todo caso, la habilitación para establecer los supuestos de colegiación obligatoria está sujeta a un considerable grado de libertad de apreciación, así que el criterio establecido es susceptible, vista la diversidad y pluralidad de supuestos existentes, de una aplicación diferenciada en la que se ha de reconocer al prelegislador una elevada capacidad de decisión autónoma.

Y ello sin entrar a considerar, de acuerdo con lo dispuesto en el siguiente criterio, que la misma puede referirse a "casos" y "supuestos de ejercicio" profesional, que no hacen sino ratificar esta aproximación<sup>17</sup>.

El primero de los criterios, al que ahora me refiero, tiene un alcance y significado distinto. Su centro de gravedad se desplaza a la eficiencia del control del ejercicio profesional en qué consiste el instrumento de la colegiación obligatoria, teniendo como guía de orientación la mejor defensa de los destinatarios de los servicios profesionales. Al desvincularse de actividades materiales concretas y a diferencia del anterior, es perfectamente viable que aquí se encuadren "casos y supuestos de ejercicio" en los que las actividades o profesiones sujetas a colegiación obligatoria no comporten necesariamente una afección, grave y directa, sobre materias de especial interés público -aunque sí es precisa la existencia de afección a intereses generales según la jurisprudencia constitucional-, pues el criterio se articula a partir de la medida de la eficiencia de la obligatoriedad de colegiación como instrumento de control del ejercicio profesional. Teniendo en cuenta el mandato de revisión de la planta de colegios de adscripción obligatoria que efectúa la citada disposición transitoria cuarta, al Proyecto de Ley debería preceder una evaluación de esa eficiencia, a practicar con la información disponible recabada durante el proceso interno de gestación o de impulso previo de la iniciativa legislativa. En suma, se trataría de verificar qué corporaciones –e incluso cómo y cuánto- han venido haciendo un uso "eficiente" del instrumento de la adscripción obligatoria para el control del ejercicio profesional; que se sustancia a través, y entre otras, aunque de modo principal, de las sanciones efectivamente acordadas por las corporaciones y de los motivos o causas a que las mismas se debían, también de la tramitación y en su caso resolución de quejas y denuncias de consumidores y usuarios de los servicios profesionales de sus colegiados, etc. Sólo tras esa rigurosa evaluación y análisis pudiera constatarse que, en efecto, el recurso a la colegiación obligatoria fuera entonces un medio o instrumento "eficiente", sobre todo como alternativa frente a la supervisión por la misma Administración de las actividades profesionales. Repárese, en este sentido, que la previsión así interpretada se inscribe, correctamente desde un punto de vista de técnica legislativa, en una disposición transitoria, que ordena una revisión, consecuencia de la cual es la previsión o mantenimiento de "la continuidad de la obligación de colegiación". De ahí que la exégesis se verifique en esa clave y no tanto en la más abstracta y propia de una disposición de otra naturaleza, consistente en hacer un análisis de proporcionalidad prospectivo de los diferentes instrumentos de control profesional. La referencia dentro de este criterio a los "casos y supuestos de ejercicio" en que el recurso a la colegiación obligatoria se erige como instrumento eficiente de control de la actividad profesional apunta a la posibilidad de distinguir y condicionar –restringir en suma- el alcance de la medida de la obligatoriedad, que parece aludir a determinadas modalidades de ejercicio profesional, muy singularmente, a los supuestos de prestación de servicios

---

17. En el fondo de este planteamiento, que allá donde se aplique augura un nuevo cambio en el modelo -de la colegiación por profesión a la colegiación por actividad profesional-, se aprecia la influencia de la autoridad estatal de competencia. Aunque fuera en relación concreta a las reservas de actividad y no a las obligaciones de colegiación, en el "Informe sobre el sector de servicios profesionales y los Colegios Profesionales" (septiembre de 2008), la CNC planteaba la sustitución en la regulación del concepto de profesión por el de actividad profesional, "menos perjudicial para la competencia" (núm. 114), en tanto que permitía ser ejercida por más de una titulación (núm. 115), invocando el ejemplo del tratamiento normativo de la Auditoría de Cuentas (núm. 116) y con el trasfondo de la ruptura de la equivalencia automática entre titulación y profesión (recomendación cuarta).

Calvo Sánchez, L. (2019). El derecho y las profesiones. *Revista Española de Educación Física y Deportes*, 425, 65-91

profesionales a la Administración Pública por sus empleados públicos, en atención a la eventual alternativa institucional de control del ejercicio profesional que podría articularse directamente por la misma Administración.

Me quiero referir, por último, al limitado papel que los Colegios Profesionales tienen en la conformación jurídica de las profesiones. En el vigente marco de la LCP, la regulación jurídica de la profesión no es, ni puede ser, objeto de la potestad normativa de los Colegios Profesionales. Una cosa es regular la profesión y otra bien distinta ordenar su ejercicio -con arreglo a pautas o cánones deontológicos-. Lo primero es cometido estatal, lo segundo del propio Colegio. Desde el plano de la legalidad ordinaria este reparto aparece sustentado, en primer término, por un precepto, que en principio puede resultar extraño por la formulación que encierra, pero cuyo significado real se descubre si se repara en él con un mínimo de detenimiento. Según el art. 2.2 LCP, "Los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional, informarán preceptivamente de los Proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidad con otras profesiones y el de honorarios, cuando se rijan por tarifas o aranceles". El artículo, sin embargo, debe ser leído al revés. Es decir, no desde la óptica positiva de la atribución a los Colegios de una función informadora, sino desde la vertiente negativa de la no asignación a los Colegios Profesionales de funciones ordenadoras. Visto así, la regulación de las "condiciones generales de las funciones profesionales" se proclama como un ámbito de libre disposición estatal, ajeno a la intervención de los Colegios Profesionales<sup>18</sup>. Por otra parte, bien que más indirectamente, en la misma LCP, otro precepto, el art. 6.1 se encarga de recordar (aunque no proporciona las pistas que da el art. 2.2 sobre las fronteras entre competencias) la existencia del reparto: "Los Colegios Profesionales, sin perjuicio de las Leyes que regulen la profesión de que se trate, se rigen por sus Estatutos y por los Reglamentos de Régimen Interior". Así pues, de una interpretación sistemática de ambas previsiones se puede extraer la siguiente conclusión: en la vigente LCP, la regulación de la profesión no es ni puede ser objeto de la potestad normativa de los Colegios Profesionales; se trata de una materia que es competencia estrictamente estatal y respecto de la que los Colegios Profesionales únicamente ostentan funciones informadoras en el correspondiente procedimiento de elaboración. La función de los Colegios Profesionales de ordenar

18. Visión ésta, por cierto, que se correspondía con la adoptada por la primera redacción que del precepto hizo el Proyecto de Ley. Y que, por otra parte, servirá para aclarar alguna duda sobre el sentido y alcance de las expresiones empleadas. En efecto, el art. 2.2 del Proyecto de Ley atribuía directamente al Gobierno la competencia para "regular las condiciones generales del ejercicio de las profesiones": "Corresponde al Gobierno regular las condiciones generales del ejercicio de las profesiones entre las que figurarán las incompatibilidades con otras profesiones y actividades, los títulos oficiales requeridos para el ejercicio profesional y, cuando la naturaleza de la actividad lo requiera, el régimen de honorarios profesionales". Que venía a reafirmar la exposición de motivos que se refería, invocado como uno de los motivos del dictado de la Ley, a la necesidad de señalar "las funciones de la Administración en orden a la regulación de las profesiones dentro del necesario respeto del ordenamiento jurídico general". Fue el Informe de la Ponencia el que introdujo la ambigua expresión "condiciones generales de las funciones profesionales", en sustitución de la más clara del Proyecto "condiciones generales del ejercicio de las profesiones": "Los órganos nacionales de las profesiones informarán preceptivamente los proyectos y disposiciones relativas a las condiciones generales de ejercicio de las profesiones, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades y el de honorarios profesionales cuando se rijan por tarifas o aranceles". Desde los antecedentes parlamentarios se puede descubrir pues, el auténtico significado del art. 2.2 LCP, a pesar de utilizar una expresión que puede inducir a confusión, "las condiciones generales de las funciones profesionales"; que, sin duda alguna, se refiere a la regulación de las profesiones. Análisis que se confirma, además, por los contenidos que el mismo precepto atribuye a las "condiciones generales de las funciones profesionales": fundamentalmente, el "ámbito", esto es, las competencias profesionales, y "los títulos oficiales requeridos".



el ejercicio profesional, consagrada en el art. 5.i) (“Ordenar, en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial”) y que se corresponde con el fin esencial atribuido en el art. 1.3 LCP, nada tiene que ver con la regulación de la profesión. “Ordenar” el ejercicio profesional no es regular el ejercicio de una profesión. Esta función apela al control deontológico, de acceso y de ejercicio de la profesión, en garantía de los derechos de los usuarios de los servicios profesionales en particular y de la sociedad en general, pero no le habilita para intervenir normativamente en la regulación de la profesión.

En este sentido, conviene igualmente remarcar que los Estatutos Generales, que son la norma de cabecera del grupo normativo regulador de cada corporación, no son instrumento jurídico adecuado para atribuir competencias profesionales. Éstos son normas autónomas corporativas que disciplinan la organización, estructura y funcionamiento así como el status de sus miembros. Que ni siquiera tienen la condición de normas reglamentarias estatales, a pesar de ser aprobadas por el Gobierno de la Nación (ar. 6.2 LCP)<sup>19</sup>, como confirma la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del TS<sup>20</sup>.

19. Si la naturaleza jurídica de una institución es una forma abreviada de expresar su régimen jurídico, constituyendo una síntesis de su regulación en el Derecho Positivo, los Estatutos Generales no son sino la norma autónoma corporativa que disciplina la organización, estructura y funcionamiento del Colegio Profesional y el status de sus miembros. Esa es su naturaleza jurídica, y no otra. En particular, ha de rechazarse que los Estatutos Generales de los Colegios sean reglamentos ejecutivos o de desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales. El dato de que la aprobación de los Estatutos Generales se instrumentalice en un Real Decreto del Gobierno, pudo haber provocado en el pasado aquella confusión, al fijarse exclusivamente en este dato formal, propiciando la calificación de los Estatutos Generales como Reglamentos estatales, disposiciones generales emanadas por el Gobierno en el ejercicio de su potestad reglamentaria, que vienen así a desarrollar la Ley de Colegios Profesionales. Esta calificación, a mi juicio incorrecta, es producto de una visión estrictamente formal, en la que se ha producido una confusión, habitual por lo demás en Derecho, entre forma y fondo, o si se quiere, entre continente y contenido; es decir, entre el Real Decreto de aprobación y los Estatutos. Y es que, los Estatutos, son una norma corporativa, manifestación de autonomía normativa, no una norma estatal; éstos sí tienen contenido normativo, pero no son Reglamentos Estatales. El Decreto de aprobación es sólo el instrumento formal, el ropaje externo que envuelve a la norma autónoma corporativa, y en el que se plasma la aprobación por el Gobierno de los Estatutos. En cambio, la aprobación por el Gobierno de la Nación, que viene exigida en el art. 6.2 LCP, persigue estrictamente la práctica de un control de legalidad de los Estatutos previamente aprobados por el Colegio Profesional. El Real Decreto es aquí un acto, no una norma o Reglamento estatal, cuyo contenido es la aprobación de la norma colegial. Las razones que sustentan esta construcción pueden verse con detalle en mi monografía *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Civitas, 1997, pgs. 237 ss.), del que ahora subrayo los dos fundamentos centrales en que se apoyan. De una parte, la potestad de aprobación del Gobierno de los Estatutos Generales sólo puede estar orientada a asegurar la correcta integración en el sistema estatal del sistema normativo de los Colegios Profesionales respectivos mediante el respeto por los Estatutos Generales de las disposiciones legales, básicamente de la LCP. El Gobierno sólo debe verificar que los Colegios al aprobar, en ejercicio de su potestad normativa legalmente reconocida, sus Estatutos, no han vulnerado la legalidad vigente. La acomodación al sistema normativo estatal del sistema normativo colegial es pues la razón de ser de la aprobación de los Estatutos Generales. Las aprobaciones no son sino los instrumentos que aseguran la correcta instalación de los sistemas normativos, en este caso, del sistema normativo del correspondiente Colegio Profesional en el sistema estatal, a través de la comprobación que el Gobierno hace del respeto de la legalidad por los Estatutos Generales. De otra parte, la consideración de la aprobación de los Estatutos por el Gobierno como un control de estricta legalidad resulta ser la solución más respetuosa con la autonomía normativa reconocida explícita e implícitamente en la LCP a los Colegios Profesionales. Una autonomía normativa que se vería desconocida si la aprobación por el Gobierno fuera atributiva de facultades discrecionales que fuera más allá del control de legalidad, abrazando cuestiones de oportunidad. Sólo su contracción a control de legalidad conciliaría las exigencias de este principio.

20. El TS sostiene en efecto esta tesis, sin que existan sentencias de contrario. Por todas, la STS de 20 de junio de 2001 (González González), en el recurso del Colegio Oficial de Agentes y Comisionistas de Aduanas de Madrid contra el Real Decreto 995/1999, de 11 de junio, por el que se modifican los Estatutos del Consejo General de los Colegios de Agentes y Comisionistas de Aduanas. Y en idéntico sentido en la STS 22 de octubre de 2001 a propósito del recurso interpuesto por el Colegio de Santa Cruz de Tenerife. FFFJ 2 de ambas decisiones: “Conviene recordar que, tanto los Colegios Profesionales como los Consejos Generales tienen naturaleza de Corporaciones de Derecho Público (artículos 1º y 9º de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales). El carácter corporativo significa que son sus miembros, en cuanto titulares de los intereses del grupo, los que organizan el ente, siendo su voluntad la que va a integrar la voluntad propia de la Corporación a través de un proceso representativo. Esta potestad de autoorganización, reconocida en los artículos 6º y 9º de la Ley 2/1974, no impide que, al satisfacer estas Corporaciones junto a sus intere-



Por su origen, procedimiento de elaboración, contenido e instrumento de aprobación, los Estatutos Generales son unas normas distintas y diferenciadas de las respectivas "normas reguladoras de las profesiones". No sólo su rango normativo es inadecuado para atribuir competencias. Es también su peculiar naturaleza y su procedimiento de elaboración los que otorgan a aquélla norma unos rasgos de unilateralidad (al emanar de cada Corporación y estar limitado el Gobierno en su procedimiento de aprobación a la introducción de modificaciones por razón de legalidad, nunca de oportunidad) que pugnan con las elementales exigencias de aseguramiento del interés general por las instancias públicas que tienen constitucionalmente asignada esta misión.

La jurisprudencia del TS, desde tiempos ya lejanos, ha venido rechazando la idoneidad de los Estatutos Generales para asignar competencias o atribuciones profesionales. En un primer momento se pronunciaron expresamente dos decisiones del TS, que comparten además de Ponente (P. Martín Martín), objeto de recurso (el Real Decreto 2207/1979, de 13 de julio, por el que se aprobó el Estatuto del Colegio Nacional de Ópticos): las SSTs de 3 de marzo de 1983 y de 16 de mayo de 1983. La primera resolvió el recurso del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España que consideró que el Estatuto llevaba a cabo una ampliación de la competencia profesional de los Ópticos, al atribuirles funciones optométricas, en detrimento de los Médicos Oftalmólogos<sup>21</sup>. La segunda decisión, la STS 16 mayo 1983 reprodujo esta doctrina con ocasión de la impugnación que de la misma norma hizo el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos<sup>22</sup>.

---

ses particulares, otros intereses públicos, se requiera una tutela por parte de la correspondiente Administración territorial en orden a velar por el cumplimiento de estos últimos. Ahora bien, esa tutela sólo puede moverse en este estricto campo, o en el de control de legalidad, sin que pueda interferir en aquellos otros que son discrecionales de la Corporación, y que responden a la libre voluntad de los sujetos que la integran, con base en la autonomía que el ordenamiento jurídico les reconoce. Los Estatutos de estas Corporaciones, en cuanto normas de organización, o en tanto se refieran a las relaciones del ente con sus miembros «ad intra», y siempre que respeten los principios constitucionales, no están sujetos por regla general a los criterios que rigen en otros sectores y que regulan relaciones «ad extra». De aquí que su proceso de elaboración no se ajuste estrictamente al procedimiento normal que se establece en la Ley de Procedimiento Administrativo para las disposiciones generales. Surgen de la voluntad de los sujetos que componen la Corporación y son sometidos, previo los informes pertinentes, a la aprobación del Gobierno. Estas consideraciones, que ponen de relieve la singularidad del campo en que se mueve el tema litigioso, y que impiden que en lo estrictamente discrecional, salvo supuestos de arbitrariedad o irrazonabilidad, pueda modificarse la voluntad corporativa, han de servir de punto de partida para el examen particularizado de los preceptos impugnados.<sup>21</sup>

21. En concreto, se impugnaban dos apartados del art. 47, que enumeraba las obligaciones de los colegiados: la llevanza de un libro registro de prescripciones ópticas según modelo establecido por el Colegio Nacional de Ópticos (apartado 2) el mantenimiento dentro del local-establecimiento de óptica la debida separación entre la parte de despacho al público y en las que (sic) ejerza sus funciones optométricas y las de montaje (apartado 11). Así dicen sus CDOS 5 y 6, respectivamente: "... la norma impugnada está incluida en el art. 47, regulador de las obligaciones profesionales de los Colegiados ejercientes, esto es, dentro del ámbito competencial propio del Colegio, art. 1.3 de la Ley de Colegios, referido a la ordenación del ejercicio de la profesión, sin incidir -bien ampliando y restringiendo, etc.- en el ámbito competencial o profesional de los Colegiados por ser tal materia de la competencia de las leyes u otras disposiciones que regulen la profesión (art. 6.1 de la Ley de Colegios), sin que, por ello, sea la disposición general que aprueba unos Estatutos el instrumento normativo adecuado para atribuir competencias profesionales que no se posean o que intente, incluso, delimitar competencias con otros profesionales, pues tales intentos desbordan el ámbito normal de los Estatutos como norma orgánica y jurídica de una profesión (Colegio) sin que lo que aquí se sostenga pueda suponer apoyatura o refuerzo alguno a las encontradas tesis mantenidas a lo largo del proceso y que conscientemente se elude entrar en su examen por entender que la problemática que subyace y referida a la delimitación de competencias entre los ópticos y la profesión médica (oftalmólogos) desborda el ámbito de este proceso..." "Que propiamente la norma combatida, en el mandato formal que contiene (separación del local en dos partes diferenciadas), no vulnera norma alguna de rango superior, ya que una exégesis razonable del precepto (lógica y sistemática, etc...) desautoriza la conclusión de que la misma supone la ampliación de la competencia de los ópticos (funciones de optometría) en perjuicio de los profesionales médicos, pues debemos insistir en que un precepto de un Estatuto de un Colegio no es instrumento jurídico adecuado para regular una competencia profesional..."

22. A juicio del recurrente se producía una extensión de la representación del Colegio de Ópticos sobre aquellos Farmacéuticos que podían ejercer la profesión de Óptico por reconocerlo el Decreto 1387/1961, de 20 de julio, que establecía el régimen jurídico de la profesión. A propósito del art. 3 de los Estatutos, que determinaba quienes podían ejercer la profesión por remisión al Decreto citado, señalaba el TS (CDO 5) que: "... el precepto citado de los Estatutos

Mayor interés aún presentan dos decisiones judiciales posteriores por el contraste que incorporan. Las anteriores concernían a una profesión, la de Óptico-Optometrista, regulada por una norma reglamentaria preconstitucional (el Decreto 1387/1961, de 20 de julio, por el que se regula el ejercicio profesional de los Ópticos) y organizada bajo fórmula colegial con anterioridad a la CE y aún a la LCP (se creó por el Decreto 356/1964, de 12 de febrero). En tanto que las dos a que voy a referirme afectan a sendas profesiones, Biólogos y Geólogos, que carecen de norma reguladora, y cuya organización colegial se constituyó, tras la CE, en desarrollo y aplicación de las previsiones contenidas en la LCP.

El art. 15 del Real Decreto 693/1996, de 26 abril, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Biólogos (“Funciones de la profesión”), encabezando el capítulo IV de la norma (“Los principios básicos reguladores del ejercicio profesional”), era del siguiente tenor:

“1. Conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Constitución, la ley regulará el ejercicio de la profesión titulada del Biólogo y las actividades para cuyo ejercicio es obligatoria la incorporación al Colegio Oficial de Biólogos.

2. Sin perjuicio de lo anterior, así como de las atribuciones profesionales y normas de colegiación que se contengan en las leyes reguladoras de otras profesiones, el Colegio Oficial de Biólogos considera funciones que puede desempeñar el Biólogo en su actividad profesional las que a título enunciativo se relacionan a continuación...:”

El Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras, y Ciencias de Madrid, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos y el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos impugnaron aquella norma ante el TS y éste por S<sup>a</sup> de 15 de julio de 1998 desestimó los recursos interpuestos con la siguiente argumentación:

FJ 4: “... El artículo 15 es impugnado también en su primer apartado por entender que infringe el principio de reserva de ley proclamado por el artículo 36 de la Constitución. El artículo 36 de la Constitución establece que una Ley regulará el ejercicio de las profesiones tituladas como la de Biólogo. El Real Decreto impugnado está contemplando y exigiendo reserva de ley para regular el ejercicio de la profesión de Biólogo y, en concreto, su artículo 15.1 reproduce un mandato legal, en tanto que el núm. 2 no atribuye competencias profesionales, sino que describe enunciativamente las funciones que se consideran propias de la profesión de Biólogo, dejando a salvo lo que se disponga en la Ley reguladora de la profesión, así como las atribuciones profesionales y normas de colegiación que se contengan en las leyes reguladoras de otras profesiones, como acertadamente sostiene la Abogacía del Estado. Se entiende, pues, que unos Estatutos, que no regulan el ejercicio de una profesión, no deben tener el rango formal de Ley, correspondiendo al Gobierno su aprobación conforme al artículo 6.2 de la Ley que los regula.”

---

no modifica o minorra el ordenamiento, en cuanto que en clara aplicación del art. 3.2 de la Ley Colegial enumera quienes, previa colegiación, pueden ejercer la profesión de óptico y que no son otros profesionales que los que tienen reconocido tal carácter por disposiciones anteriores, sin que el precepto recurrido amplie o restrinja el ámbito competencial o profesional de los colegiados por ser tal materia de la competencia de las leyes de otras disposiciones que regulen la profesión (art. 6.1 ley), *al no ser los Estatutos el instrumento normativo adecuado para atribuir competencias profesionales que no se posea o que se intente, incluso, delimitar competencias con otros profesionales*, por ser temas ajenos al ámbito normal de un Estatuto como normativa orgánica y jurídica de una profesión (Colegio)...”

FJ 5: “Tanto el Recurso núm. 532/1996 como el Recurso 542/1996, interpuesto contra el Real Decreto 639/1996 por el Consejo General de Colegios Médicos, van dirigidos a impugnar al artículo 15 apartado 2.º del mismo, alegando como motivos de impugnación además de la infracción del principio de reserva de Ley, a la que nos hemos referido en el fundamento de derecho anterior de la presente y que aplicamos al Recurso núm. 542/1996 para evitar repeticiones inútiles, se impugna también el artículo 15.2.º porque se dice que regula «ex novo» determinados aspectos de la profesión de Biólogo y porque entienden que tales Estatutos van a permitir a los Biólogos ejercer parcelas profesionales propias de las profesiones de Farmacéuticos y Médicos, entre las que se concretan las del apartado 2, h), que permite a los Biólogos, los estudios y análisis, físicos, bioquímicos, citológicos, histológicos, microbiológicos e inmunobiológicos de muestras biológicas, incluidas las de origen humano. Tal *causa de impugnación común a ambos recursos debe ser rechazada, dado que el artículo 15.2 hace una relación meramente enunciativa de unas funciones que pueden ejercer los Biólogos, pero no con carácter exclusivo, permitiendo sin duda la concurrencia con otros profesionales como Farmacéuticos y Médicos*, y tal impugnación se hace por los recurrentes sin citar ni un solo precepto de rango superior que pueda resultar infringido por el artículo 15.2 que examinamos, es decir sin explicar siquiera en qué consiste la intromisión del artículo 15.2 examinado en las normas reguladoras de las profesiones de Farmacéuticos y Médicos que se oponen al mismo. *Se trata de un precepto que no reserva en exclusiva competencias profesionales, sino que describe enunciativamente las funciones que se consideran propias de la profesión de Biólogo, dejando a salvo lo que disponga la Ley reguladora de tal profesión así como las atribuciones profesionales y normas de colegiación que se mantengan en las leyes reguladoras de otras profesiones*, con lo cual no ofrece duda que no se trata de ninguna invasión de las competencias profesionales de Farmacéuticos ni de Médicos y precede la desestimación total de los recursos acumulados que hemos examinado.”<sup>23</sup>

El aval del TS a esta peculiar forma de describir –que no atribuir– las competencias profesionales que a juicio de la Corporación tenían sus colegiados, en ausencia de norma alguna otra reguladora de la profesión (la Ley 75/1980, de 26 de diciembre, de creación del Colegio, sin duda no lo es) hizo que cundiera el ejemplo en otra Corporación, la de los Geólogos, que compartía los mismos caracteres: ausencia de norma reguladora de la profesión y creación como organización colegial al amparo de las previsiones de la LCP (Ley 73/1978, de 28 de diciembre). En efecto, el art. 21 del Real Decreto 1378/2001, de 7 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Geólogos, precisaba, que:

“Conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Constitución Española, la Ley regulará el ejercicio de la profesión titulada de Geólogo y las actividades para cuyo ejercicio es obligatoria la incorporación al Ilustre Colegio Oficial de Geólogos de España.

Sin perjuicio de lo anterior, así como de las atribuciones profesionales y normas de colegiación que se contengan en las leyes reguladoras de otras

23. Dos decisiones más, la STS de 17 de marzo de 1999 (recursos del Colegio de Ingenieros de Montes y del Colegio de Ingenieros Técnicos Forestales) y la de 23 de marzo de 1999 (recursos del Consejo General de los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias y de los Colegios de Málaga, Castellón y Valencia, Sevilla, Cataluña, Asturias, Valladolid y Vizcaya), desestimaron sendos recursos contra el Real Decreto 693/1996, de 26 de abril, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Biólogos.”

profesiones, el Ilustre Colegio Oficial de Geólogos de España considera funciones que puede desempeñar el Geólogo en su actividad profesional, las que a título enunciativo se relacionan a continuación: ...”

El Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas, disconforme con los apartados 7, 8, 10, 11 y 25 del artículo 21 de los Estatutos del Colegio Oficial de Geólogos, en cuanto consideraba que constituían atribuciones y competencias que los titulados de Minas tenían reservadas por la Ley de Minas, impugnó la referida norma y el TS, en S<sup>a</sup> de 18 de noviembre de 2004 le dio la razón al estimar su recurso. El TS descartó, en primer término, que existiera una pretendida diferencia entre “funciones” y “competencias”. El Abogado del Estado y el Colegio de Geólogos aducían que el artículo 21 de los Estatutos, en su párrafo segundo, dejaba a salvo las atribuciones profesionales que se contuvieran en las Leyes reguladoras de otras profesiones, de manera que con tal cláusula quedaban a salvo las competencias que la Ley pueda reservar a los Ingenieros de Minas, dado que la enumeración, a título meramente enunciativo, lo era de funciones, y no de competencias. Rechazó, también, en segundo lugar, los argumentos de los recurridos sustentados en la peculiar fórmula con que se encabezaba el listado de funciones profesionales, sobre la base de la comparación con la redacción inicial de la norma <sup>24</sup>.

De ahí que como indicara el TS, la cuestión no era otra que examinar y decidir si la apreciación, realizada por el Colegio sobre las funciones a desempeñar por el Geólogo, plasmada en los Estatutos, aprobados por el Real Decreto recurrido, contradecía o no lo dispuesto en la Ley de Minas, que, según el Consejo recurrente, reserva ciertas actividades profesionales, recogidas en diferentes apartados del artículo 21 de los indicados Estatutos, a los Ingenieros de Minas, “pues, de ser así, tales apartados vulnerarían esa reserva legal, y, por consiguiente, la nueva forma de redacción, a la que con tanto empeño se aferran los demandados para oponerse a la demanda, no quita ni añade a la esencia del conflicto planteado”. Y en efecto, el TS, finalmente, habría de estimar el recurso por considerar que las competencias profesionales referidas se encontraban reservadas a los Ingenieros de Minas por la Ley de Minas (FFJJ 7 y 8). Sin que, por cierto, fuera un precedente para dar solución al litigio el caso antes examinado del Estatuto del Colegio de Biólogos, pues allí no existía una Ley (la de Minas) que atribuyera competencias o atribuciones profesionales a los recurrentes.

Pero lo que interesa ahora resaltar es que esta jurisprudencia confirma que los Colegios Profesionales no pueden en su norma estatutaria -ni menos aún en otra norma o decisión de carácter corporativo- realizar atribución profesional alguna, por estar

24. (FJ 5): “En el procedimiento seguido para la aprobación de los Estatutos impugnados se dio nueva redacción al párrafo segundo del referido artículo 21, como, al parecer, se había procedido antes al redactar los Estatutos del Colegio Oficial de Biólogos, que, impugnados en sede jurisdiccional, fueron declarados por esta Sala conformes a derecho en Sentencia de 15 de julio de 1998. En la primitiva redacción se establecía que «son funciones que puede desempeñar el Geólogo en su actividad profesional las que a título enunciativo se relacionan a continuación». Dicho precepto ha quedado redactado disponiendo que «el Ilustre Colegio Oficial de Geólogos de España considera funciones que puede desempeñar el Geólogo en su actividad profesional las que a título enunciativo se relacionan a continuación». A pesar de las protestas sobre el significado distinto entre la primera y segunda la redacción, que hacen tanto el Abogado del Estado como el Colegio Oficial de Geólogos, lo cierto es que la diferencia está en el significante y no en el significado, como vamos a exponer seguidamente. *Los Estatutos de las profesiones colegiadas son una manifestación de la capacidad autonormativa de los Colegios Profesionales, como apunta con toda corrección la representación procesal del Colegio demandado, y precisamente por ello, al enumerar las funciones que pueden desempeñar los colegiados, no hacen sino indicar las que, a juicio de la propia Corporación, pueden ser legítimamente ejercidas por aquéllos, de manera que, cualquiera que sea la redacción del precepto, siempre estaremos ante funciones que el Colegio respectivo considera que pueden desempeñar los colegiados, de modo que una y otra expresión son equivalentes...*”

Calvo Sánchez, L. (2019). El derecho y las profesiones. *Revista Española de Educación Física y Deportes*, 425, 65-91

reservado al legislador, al tratarse de un aspecto cubierto por la reserva de Ley del art. 36 CE. Lo que explica alambicada redacción de la norma estatutaria que enfatizaba que el elenco de funciones o competencias profesionales no eran otras que las que el Colegio “consideraba que podían desempeñar” los colegiados<sup>25</sup>.

---

25. Una referencia final sobre orientación bibliográfica en relación con la ordenación jurídica de las profesiones tituladas y sus claves constitucionales, de las que destaco las aportaciones siguientes: López Ramón, F. (1983), “Reflexiones sobre la libertad profesional”, *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, volumen I (pp. 651 ss.); Muñoz Machado, S., Parejo Alfonso, L. y Ruiloba Santana (1983), E. *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*, Instituto de Estudios de Administración Local; Sáinz Moreno, F. (1983), “Comentario al artículo 36” en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Constitución Española de 1978*, volumen III, Edersa; Souviron Morenilla, J.M. (1988), *La configuración jurídica de las profesiones tituladas*, Consejo de Universidades; Tolivar Alas, L. (1991), “La configuración constitucional del derecho a la libre elección de profesión u oficio”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991, volumen II (pp. 1343 ss.); Baño León, J.M. (2000), “El ejercicio de las profesiones tituladas y los Colegios Profesionales”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 24 (pp. 27 ss.); y Carrillo Donaire, J.A. (2007), “La diferenciación jurídica entre títulos académicos y profesionales”, en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Thomson Aranzadi (pp. 227 ss).

Calvo Sánchez, L. (2019). El derecho y las profesiones. *Revista Española de Educación Física y Deportes*, 425, 65-91