

DICTAMEN

**A solicitud del ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE MÉDICOS DE LA REGIÓN
DE MURCIA**

**Sobre Colegiación obligatoria de los
profesionales médicos al servicio de
las Administraciones Públicas de la
Región de Murcia**

Madrid, Octubre de 2016

ÍNDICE

Antecedentes.....	4
Consulta.....	8
Dictamen.....	9
I. Una cuestión previa: la delimitación del supuesto de hecho.....	9
II. La colegiación obligatoria de los profesionales médicos al servicio de las administraciones públicas, en la legislación estatal sobre colegios profesionales hasta su reforma por la <i>Ley Ómnibus</i>.....	12
1. La Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, dispuso la obligatoriedad de colegiación de todos los profesionales, con independencia de cuál fuera la forma de ejercicio de la profesión.....	12
2. El fundamento de la colegiación obligatoria, que es el control corporativo del ejercicio profesional desde parámetros deontológicos, es plenamente	

aplicable al caso del ejercicio por los profesionales al servicio de las administraciones públicas.....	19
3. Excepciones por vía estatutaria a la regla general de colegiación obligatoria de los empleados públicos, amparadas en una doctrina constitucional de primera hora luego rectificadas, pero en ningún caso de aplicación en la Organización Médica Colegial.....	23
III. Dispensa autonómica de la obligación de colegiación de los empleados públicos en la Región de Murcia, en el contexto y marco de diferentes modelos implantados por los legisladores autonómicos.....	32
1. La continuidad del modelo estatal: incorporación obligatoria, general e incondicionada, de los profesionales al servicio de la administración.....	33
2. Colegiación voluntaria de los empleados públicos cuando el destinatario inmediato de la realización de actividades profesionales por cuenta de la administración es exclusivamente ésta: el modelo	

seguido por la Región de Murcia.....	37
3. Colegiación obligatoria de profesionales sanitarios al servicio de las administraciones como excepción a un régimen general de colegiación voluntaria de los empleados públicos, pero con habilitación al Gobierno para establecer su dispensa.....	45
IV. La declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional de las leyes autonómicas que establecieron dispensas de las obligaciones de colegiación de los empleados públicos y la consiguiente rectificación legislativa.....	54
1. La doctrina constitucional sobre la dispensa de colegiación de los empleados públicos: la capital STC 3/2013, de 17 de enero.....	54
2. La derogación por la Ley 3/2013, de 13 de mayo, de la dispensa de la obligación de colegiación de los profesionales vinculados con las administraciones públicas de Murcia amparada por la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la	

Región de Murcia.....	63
V. El nuevo modelo de colegiación organizado por la <i>Ley Ómnibus</i> y la congelación de las obligaciones de colegiación vigentes.....	66
1. La exigencia de una Ley del estado para el establecimiento de la colegiación obligatoria.....	68
2. El régimen transitorio general: mantenimiento de las obligaciones de colegiación vigentes y vinculación al mandato de revisión de la planta de colegios obligatorios.....	75
VI. El paradójico y contradictorio resultado a que conduce la tesis administrativa al confrontarse con la propuesta de mantenimiento de colegiaciones obligatorias por el anteproyecto de ley de servicios y colegios profesionales que ejecuta el mandato de la <i>Ley Ómnibus</i>.....	81
Conclusiones.....	90

ANTECEDENTES

Primero.- La Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha venido considerando que los profesionales médicos al servicio de las diferentes Administraciones Públicas estaban exentos de la obligación de incorporación al Colegio Oficial de Médicos, al amparo de la previsión contenida en el apartado 4 del art. 6 de la *Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia*, que enunciaba la siguiente regla:

"Los profesionales titulados, vinculados con alguna de las administraciones públicas en la Región de Murcia mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Sí será obligatoria, por tanto, la colegiación cuando el destinatario de la actividad profesional no sea exclusivamente la Administración y existan también particulares que sean destinatarios de dicha actividad. En estos casos, la Administración ejercerá la potestad disciplinaria sobre los mismos."

Previsión que constituía la excepción a la regla general de colegiación obligatoria, afirmada previamente en el apartado 2 del mismo precepto:

"Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercerla. (...)"

Segundo.- Esta dispensa de la obligación de colegiación de los profesionales al servicio de las Administraciones Públicas en la Región de Murcia ha estado vigente, formalmente al menos, hasta la derogación expresa del art. 6.4 de la

Ley 6/1999, por el artículo único, punto dos, de la *Ley 3/2013, de 3 de mayo, de modificación de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia*, que, asimismo, ha dado nueva redacción al principio general de colegiación obligatoria en el art. 6.2, cuyo inciso inicial dice ahora así:

"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones la incorporación al colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 2/1974, de 4 de noviembre. (...)"

La Ley regional 3/2013, de 13 de mayo, constituye, como afirma su preámbulo, la adaptación necesaria de la "legislación regional sobre colegios profesionales a lo establecido en la normativa estatal" de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, en particular, a 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* - coloquialmente conocida como *Ley ómnibus*- que, entre otras, modificó ampliamente la estatal Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Tercero.- En 12 de mayo de 2014, la Sra. Presidenta del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de la Región de Murcia dirigió un escrito al Sr. Director-Gerente del Servicio Murciano de Salud en el que, en primera instancia, manifestaba los cambios legislativos introducidos por la citada Ley 3/2013, de 3 de mayo, que había "venido a resolver las dudas de interpretación que venían produciéndose acerca de la obligatoriedad de colegiación por parte de los profesionales que prestan sus servicios con carácter exclusivo para las Administraciones Públicas en la Región de Murcia", y daba cuenta de recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 3/2012, de 17 de enero y 63/2013, de 14 de marzo) "que anulan cualquier norma autonómica que pretenda contravenir lo dispuesto en la legislación básica estatal", "imponiendo

la colegiación obligatoria para el ejercicio de las profesiones tituladas en cualquier ámbito y modalidad" [en subrayado y/o negrita en el original]. Acto seguido, ponía en su conocimiento que había tenido constancia que desde los servicios jurídicos de algunas Gerencias de Área se indicaba a los Médicos que se incorporaban a sus centros que este requisito no era obligatorio, por lo que instaba a que se dieran las oportunas instrucciones para que se cumpliera la legalidad vigente y se exigiera la colegiación a los Licenciados en Medicina y Cirugía en el momento de su incorporación al Servicio Murciano de Salud. Finalizaba su escrito recordando que "Los Colegios son garantes de un ejercicio profesional ordenado y sometido a un control ético y deontológico que va más allá de los mínimos exigidos legal o administrativamente, siendo el interés general de los usuarios de los servicios sanitarios el que justifica en última instancia su existencia y la necesidad de la colegiación universal para los prestadores de estos servicios".

Este requerimiento se hizo igualmente extensivo a todos y cada uno de los Sres. Directores Gerentes de cada una de las Áreas de los Hospitales (I a IX), a quienes su cursó individualmente un escrito de idéntico tenor. Asimismo se deduce de los antecedentes proporcionados por el Colegio, que dicha petición constituye una reiteración de la formulada en su día, con fecha 17 de julio de 2013.

Cuarto.- En escrito que lleva fecha 20 de mayo de 2014, registrado de entrada en el Colegio el 26 del mismo mes y año, el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, acusa recibo del anterior de la Sra. Presidenta del Colegio y responde en los siguientes términos, que reproducimos en su literalidad:

"En contestación a su solicitud, le comunico que los requisitos para la prestación de servicios por parte de los profesionales del Área I de Salud (Murcia-Oeste) no vienen establecidos individualmente por cada Gerencia, sino que al ser los

mismos que para el resto de Áreas, vienen predeterminados por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud.

Hasta la fecha, la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud, ha mantenido el criterio de la no exigibilidad de la colegiación, habida cuenta que la normativa todavía vigente en la actualidad (Art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, con arreglo a la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) no contempla la colegiación obligatoria, si bien existen Anteproyectos de Ley y reformas legales (como por ejemplo, la operada en la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias por Ley 3/2014, de 27 de marzo) que hacen presumir que, en un futuro más o menos cercano, pueda exigirse la colegiación para las profesiones sanitarias [cursiva propia].

En consecuencia, deben comprender que esta Dirección Gerencia debe actuar coordinadamente con los órganos de los que depende orgánica y funcionalmente, careciendo de autonomía para la toma de decisiones, que, por su trascendencia, pudieran influir en la gestión de todo el Servicio de Salud."

CONSULTA

Atendidos los antecedentes anteriores, el Ilustre Colegio Oficial de Médicos de la Región de Murcia requiere nuestra opinión sobre la siguiente cuestión:

Única. ¿Los profesionales Médicos que prestan sus servicios exclusivamente a las Administraciones Públicas de la Región de Murcia están obligados o no a la incorporación a un Colegio Oficial de Médicos para el ejercicio de su actividad profesional?

DICTAMEN

I. UNA CUESTIÓN PREVIA: LA DELIMITACIÓN DEL SUPUESTO DE HECHO

Con carácter previo al estudio de la cuestión planteada, debemos delimitar con la mayor precisión posible el supuesto de hecho objeto de análisis, lo que se hace necesario por cuanto no siempre las normas, o sus aplicadores, lo han apreciado con la suficiente claridad. A nuestros efectos, basta ahora con precisar determinados extremos que contribuyen a su mejor identificación. Y lo haremos a partir de la exégesis de la dispensa contenida en el art. 6.4 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, pese a que la misma no esté ya vigente como se ha explicado en los antecedentes.

- En primer lugar, es necesario que los profesionales al servicio de las Administraciones Públicas realicen, como prestación o cometido de su relación, actividades propias de la correspondiente profesión. Esta primera delimitación de la cuestión permite excluir, de entrada, el tratamiento de la actividad del personal al servicio de la Administración Pública que no consiste en el ejercicio de "actos propios" o típicos de la profesión, lo que la Ley regional murciana calificaba expresamente como de "funciones puramente administrativas". Esta primera precisión no es ociosa. Aunque para ingresar en la Administración se requiera de una titulación académica u oficial previa, un profesional a su servicio no tiene porque realizar siempre y en todo caso cometidos profesionales en sentido estricto, sino que puede desempeñar labores "puramente administrativas" en la terminología antes citada, que no precisan entonces de ingreso en Colegio Profesional alguno, puesto que este sólo

se requiere, en su caso, "para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión". Quede claro pues que el supuesto de hecho se refiere a aquellos profesionales que desempeñan a favor de la Administración una prestación que se identifica con la realización de los actos propios y típicos de la profesión respectiva, en nuestro caso la Medicina (v.g. una intervención, un informe, una pericia, etc.). El matiz que aquí se da es que, precisamente, estas actividades característicamente profesionales se producen en el seno de una relación con la Administración, que aparece como empleador del profesional.

- En segundo lugar, no es suficiente identificar la actividad desplegada al servicio de la Administración con "la realización de actividades propias de la correspondiente profesión". Es preciso, además, situar esta actividad de prestación en el marco exclusivo y excluyente de la relación que une al profesional con la Administración. De modo que queda fuera del objeto de análisis el supuesto de hecho en el cual el profesional, además de la prestación de servicios a favor de la Administración, ejerce su profesión al margen de la organización administrativa. O como expresa el art. 6.4 de la Ley 6/1999 "cuando el destinatario de la actividad profesional no sea exclusivamente la Administración y existan también particulares que sean destinatarios de dicha actividad". En tal caso, nos encontramos ante una situación mixta, de simultáneo ejercicio de la profesión al servicio de la Administración y con carácter privado - sea éste por cuenta propia o ajena-, que nos sitúa claramente fuera del supuesto de aplicación. Desde la perspectiva del Colegio Profesional al que pertenece, la situación varía por completo, puesto que el profesional deberá en todo caso ajustarse a las reglas que rigen para el resto de los colegiados en el ejercicio privado de la profesión, es decir, el régimen general de adscripción obligatoria.

Asimismo, conviene reseñar que la exclusividad de la prestación de servicios a la Administración exigida por la Ley de la Región de Murcia para delimitar el supuesto de hecho de la dispensa de la obligación de colegiación se refiere justa y precisamente a ésta como destinatario único de las prestaciones profesionales. Esto es, debía tratarse de profesionales que desempeñaban su profesión exclusivamente en favor de la Administración. Lo que no significa que fuera en "régimen de dedicación exclusiva", perspectiva ésta que nos sitúa en una órbita diferente, la de la legislación de incompatibilidades, que no guarda relación de identidad con el presente caso, pues el hecho de que el profesional únicamente preste servicios a la Administración puede deberse ciertamente a estar sujeto a un régimen legal de exclusividad, pero también a una decisión propia de carácter voluntario, a que no resulta obligado *ex lege*.

- En tercer lugar, conviene indicar que, a estos efectos, es irrelevante la naturaleza jurídica del vínculo que une al profesional con la Administración Pública a la que presta sus servicios. Es decir, el hecho de que se trate de funcionarios públicos, personal contratado en régimen de Derecho laboral o personal estatutario, no va a incidir especialmente en la delimitación de la cuestión. Todas las Leyes que se han ocupado de la cuestión emplean expresiones lo suficientemente amplias y ambiguas para cubrir una gran variedad de supuestos. Sin que la Ley murciana sea la excepción, al referirse a los "profesionales titulados vinculados con alguna de las Administraciones Públicas de la Región de Murcia mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral". Aún sin dejar de reconocer que en ocasiones puede plantearse alguna duda interpretativa. Por nuestra parte, para referirnos abreviadamente a todos estos supuestos recurriremos a la genérica expresión de "personal al servicio de las Administraciones Públicas" o hablaremos sin más de "empleados públicos".

II. LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE LOS PROFESIONALES MÉDICOS AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES HASTA SU REFORMA POR LA *LEY ÓMNIBUS*

1. LA LEY 2/1974, DE 13 DE FEBRERO, SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES, DISPUSO LA OBLIGATORIEDAD DE COLEGIACIÓN DE TODOS LOS PROFESIONALES, CON INDEPENDENCIA DE CUÁL FUERA LA FORMA DE EJERCICIO DE LA PROFESIÓN

La Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP), continúa siendo aún hoy, pese a su antigüedad, el marco normativo de referencia de la legislación estatal sobre Colegios Profesionales, la norma de cabecera de este subsistema normativo, el ordenamiento corporativo. En la particular cuestión de la incorporación del personal al servicio de la Administración a los Colegios Profesionales, la LCP ofreció una respuesta clara y contundente: en la Ley 2/1974 no existe distinción alguna entre profesionales a la hora de imponer el requisito de la colegiación obligatoria. Se trata, por tanto, de una cuestión que no fue objeto de regulación especial, que se resuelve con la aplicación de las normas generales que la misma ofrece.

El precepto clave de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, a este respecto, es el art. 3.2, que en su redacción originaria, determinaba que:

"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión".

No existe pues matiz o distinción alguna en la norma que permita sostener que el legislador estatal exoneró del requisito de colegiación para el ejercicio de las respectivas profesiones al personal al servicio de las Administraciones. Antes al contrario, si una lectura se desprende del mismo, es precisamente la contraria: que el legislador estatal quiso sujetar expresamente a los profesionales al servicio de las Administraciones a las mismas reglas que cualesquiera otros colegiados. O lo que es lo mismo, que la modalidad bajo la cual se afronta el ejercicio de la profesión –por cuenta propia o ejercicio libre, al servicio de la Administración, por cuenta ajena bajo relación laboral o cualquiera otra posible– resultaba un indiferente a la hora de imponer la colegiación obligatoria. Dos vías interpretativas pueden seguirse para su demostración.

La primera, a la que ahora nos referimos, es el examen de los antecedentes parlamentarios de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que confirman sin género de duda la proposición anunciada. Aunque en este caso el análisis se conecta con una segunda referencia normativa de extraordinaria importancia, sobre cuyo significado hemos de volver luego. Hablamos del art. 1.3, sobre los fines esenciales de los Colegios, que dice así:

*"Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional"*¹.

El relato, sumario, de la génesis de estos dos preceptos respalda plenamente la tesis anunciada, como uno de nosotros, por cierto, había defendido (vid. L. CALVO SÁNCHEZ, *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Civitas, 1998, pp. 636 ss.). En el Proyecto de Ley, publicado en el Boletín Oficial de las

¹ En su versión original, el art. 1.3 incorporaba a continuación, como cierre del precepto, una salvedad a las competencias específicas de la entonces existente "Organización Sindical" en materia de relaciones laborales. La primera reforma de la LCP, llevada a efecto por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, con el propósito de depurar cualquier atisbo del sistema político anterior que aún lucía siquiera nominalmente en la misma, suprimió esta segunda salvedad, de cuya cita prescindimos en el texto, pero de la que dejamos constancia.

Cortes Españolas, nº 1269, 10 de abril de 1973 (pp. 30879 a 30882), el art. 3, el precepto que sentaba la regla de la colegiación obligatoria, limitaba la misma al supuesto de ejercicio libre de las profesiones: "Para el ejercicio *libre* de las profesiones colegiadas será requisito indispensable la incorporación a un Colegio en el que deberá admitirse a cuantos cumplan las condiciones requeridas para la colegiación". Y en lógica correspondencia, cuando el art. 1 se refería a los fines esenciales de los Colegios Profesionales, restringía el fin esencial de ordenación del ejercicio profesional al supuesto de tratarse del ejercicio libre: "Los Colegios Profesionales son corporaciones de derecho público, amparadas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, y encaminadas a la ordenación del ejercicio *libre* de las profesiones y a la representación y defensa de los intereses comunes de sus miembros". De modo que en el Proyecto de Ley quedaba afirmada la exclusión del personal al servicio de la Administración - pero también por cuenta ajena- de la regla de colegiación obligatoria y del fin esencial de ordenación de los Colegios Profesionales.

Fue el Informe de la Ponencia el que suprimió ambas menciones al carácter "libre" de las profesiones, precisamente porque consideraba la forma de ejercicio profesional, incluida por supuesto el servicio a la Administración, como una circunstancia neutra a los efectos de ordenar la incorporación a los Colegios y, consecuentemente, de identificar sus fines esenciales. Las explicaciones no pudieron ser más elocuentes. En relación con el art. 3, que prescribía la colegiación obligatoria para el ejercicio profesional, se justificaba la supresión del calificativo «libre» incorporado al Proyecto de Ley para restringir su alcance, en estos términos:

"La casi totalidad de las enmiendas presentadas a este artículo proponen que la incorporación a un colegio sea requisito para cualquier forma de ejercicio profesional. En consonancia con lo expuesto a propósito del artículo 1º la Ponencia suprime el calificativo «libre», con lo que quedan satisfechas las

enmiendas..." [Archivo del Congreso de los Diputados, expediente "Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales"]

Y en el art. 1.1, explicaba las razones que le habían llevado a aceptar aquella propuesta:

"Otro grupo de Procuradores propone la supresión de la expresión «libre», que, en el proyecto de ley, califica el ejercicio de las profesiones como objeto de la ordenación que se atribuye a los colegios. La Ponencia considera que en el ejercicio de la profesión en forma que no pueda ser calificada de libre, sino al servicio de la Administración Pública o de empresas o entidades públicas o privadas, existen diversos aspectos, como pueden ser los de ética profesional y otros varios, que sin duda atañen a los fines y funciones propios de los Colegios."

El Informe de la Ponencia venía a recoger así la petición de supresión de este calificativo que había sido demandada en las enmiendas de los Procuradores DE LA FUENTE CHAOS (núm. 56), PAÑOS MARTÍ (núm. 78), MORRONGO GARCÍA (núm. 148), POVEDA MURCIA (núm. 57), CASTRO VILLACAÑAS (núm. 94), MARCO CAÑIZARES (núm. 184), GAMAZO PELÁEZ (núm. 244), LLADÓ FERNÁNDEZ-URRUTIA (núm. 254) y HENRÍQUEZ HERNÁNDEZ (núm. 258) que esgrimieron la necesidad de incorporar obligatoriamente a todos los profesionales a los respectivos Colegios, con independencia de su forma de ejercicio de profesión y de reconocer a éstos la ordenación deontológica y la reglamentación general de cualesquiera formas de ejercicio derivadas de un título superior, fuera el ejercicio libre o en régimen de dependencia, administrativa, institucional o laboral.

Este breve examen de los antecedentes parlamentarios de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales es, sin duda alguna, la vía de interpretación que arroja más luz sobre la cuestión tratada, pero no es la única. Desde la teleología de las normas citadas se llegará a la misma conclusión, como explicaremos a continuación. Pero antes es preciso salir al paso de la

interpretación interesada que se ha hecho del art. 1.3 LCP para avalar la eliminación de la obligatoriedad de colegiación del personal al servicio de la Administración Pública. En efecto, el apartado final del art. 1.3 ("todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional") ha sido utilizado para justificar aquella tesis. Sin embargo, la interpretación del precepto conduce exactamente a la solución contraria: a la afirmación de la obligatoriedad de colegiación del personal al servicio de la Administración.

La lectura de los antecedentes parlamentarios, que ahora queremos apurar, conduce directamente a esta solución. La referida cláusula no figuraba en el Proyecto de Ley que, como se ha podido comprobar, apelaba a los fines esenciales de los Colegios sin ninguna cortapisa, a la par que restringía la incorporación obligatoria a los profesionales "libres". Ninguna salvaguarda de las competencias de la Administración constaba entonces en el art. 1 del Proyecto, ni tenía sentido desde la perspectiva de la "profesión libre" que aparecía contemplada. Es justamente después de introducirse las modificaciones apuntadas y darse el giro explicado, que presupone la incorporación de todos los profesionales al Colegio, incluido por tanto el personal al servicio de la Administración, cuando aparece la referencia. La cláusula de salvaguarda de las competencias de la Administración, inexistente en el Proyecto de Ley, fue, en efecto, incorporada, tras el debate en Comisión, como consecuencia de la supresión del calificativo "libre" referido al ejercicio profesional en cuanto objeto de competencia colegial. Y lo fue precisamente con la intención de evitar cualquier interferencia en la competencia administrativa por razón de la relación funcional respecto de sus funcionarios también colegiados, que pudiera suscitarse tras la rectificación de los términos del Proyecto de Ley.

Y no solamente tiene este sentido la cláusula de cierre del art. 1.3 LCP desde la lectura de los antecedentes parlamentarios, sino, lo que es más importante,

desde la misma lógica del precepto. Sólo es posible justificar la reserva de las competencias de la Administración Pública sobre la proyección de los fines esenciales de los Colegios Profesionales -entre ellos, y destacadamente, la ordenación del ejercicio de la profesión- desde el presupuesto de la incorporación obligatoria a los Colegios Profesionales del personal al servicio de la Administración, pues si no es así ¿por qué entonces esa preocupación por las competencias de la Administración Pública? El significado de la expresión "todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional" que figura *in fine* del art. 1.3 LCP no es el de exonerar la colegiación obligatoria del personal al servicio de la Administración, sino el de compatibilizar los fines esenciales de los Colegios Profesionales -de ordenación del ejercicio y de defensa y representación-, con las facultades y competencias que la Administración tiene respecto de su personal, precisamente porque el mismo, cuando ejerce actos propios y típicos de su profesión, tiene que estar incorporado al Colegio Profesional. En el marco de la reglamentación del servicio a la Administración (por ej., las retribuciones, la organización de la actividad, las incompatibilidades) absolutamente nada tiene que decir el Colegio Profesional. De ahí pues la salvedad y su sentido. Que enlaza, además, plenamente con la justificación de la medida de colegiación obligatoria: la que descubre que el ejercicio de la profesión -de Médico, de Arquitecto, etc.- es siempre el mismo, sea cual sea la forma de prestación del servicio, debiendo responder a una única deontología que deber ser formulada, interpretada y aplicada por el Colegio Profesional.

Por último, conviene no confundir el supuesto de hecho objeto de análisis, con otro bien distinto, que aparece también contemplado en la LCP y del que es preciso dar cuenta: la existencia de Colegios Profesionales que agrupan exclusiva y precisamente a funcionarios públicos o ejercientes privados de funciones públicas. El que está siendo objeto de análisis es el que se da en Colegios Profesionales que agrupan en su seno a "todos" los ejercientes de una profesión, con independencia de la forma en que éstos desempeñen la

misma: sea ésta por cuenta propia, en régimen de dependencia laboral, o también al servicio de la Administración Pública. Aquí, en cambio, estamos ante un caso diferente, el de Colegios Profesionales que agrupan de forma exclusiva a empleados públicos: Colegios Profesionales integrados homogéneamente por profesionales que ostentan la condición de funcionarios públicos, sean éstos funcionarios públicos en sentido estricto, como los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, sean "ejercientes privados de funciones públicas", como Notarios y Registradores. A este supuesto distinto del analizado se refiere la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en su disposición adicional segunda, que en su redacción originaria decía así:

"Los Estatutos y las demás disposiciones que regulan los Colegios de funcionarios actualmente existentes se adaptarán en cuanto sea posible a lo establecido en la presente Ley, recogiendo las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros.

*Estos Estatutos, cualquiera que sea el ámbito de los Colegios, y los de los Consejos Generales, serán aprobados en todo caso por el Gobierno, a través del Ministerio correspondiente."*²

La inserción de esta previsión en la Ley estatal 2/1974, de 14 de febrero, sobre Colegios Profesionales tenía un objetivo claro. Al incluirse a los Colegios Profesionales de funcionarios públicos –preexistentes y reconocidos en la misma- entre los Colegios Profesionales a los que habría de aplicarse las previsiones de la Ley, se corría el serio peligro de desnaturalizar y poner en cuestión la propia subsistencia de estas organizaciones colegiales si no se incorporaba ninguna matización a la aplicación en bloque de esta legislación.

² Esta norma fue modificada por el art. 1 del Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, que incluyó la medida en el marco del paquete del que también formaba parte una modificación de los aranceles de los Notarios y Registradores. En su versión vigente, debida a aquella norma, dice así: "Los Estatutos, generales o particulares, los reglamentos de régimen interior y demás normas de los Colegios de Notarios, Corredores de Comercio y Registradores de la Propiedad y Mercantiles se adaptarán a lo establecido en la presente Ley, en cuanto no se oponga a las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros. En todo caso, les será de aplicación lo dispuesto en los artículos 2.1 y 2.4 de la presente Ley."

La disposición adicional segunda contiene, ante todo, un mandato de adaptación a la LCP de las normas reguladoras de los Colegios Profesionales de funcionarios públicos ("Estatutos" y "demás disposiciones", expresión ésta última en la que se incluyen, por tanto, otras normas reguladoras que no son propiamente Estatutos o Reglamentos colegiales). Que incorpora una exigencia fundamental: la recepción de "las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros", con la que se pretendía salvaguardar las especialidades que precisamente por razón de la "función pública" se hacían presentes en los Colegios Profesionales de funcionarios públicos. He aquí la necesaria corrección a la aplicación normativa, en bloque, de la legislación sobre Colegios Profesionales. De esta forma, se conseguía una cierta unidad normativa institucional, la sujeción de todos los Colegios Profesionales a la LCP, que respetaba la singularidad o especialidad que suponían los Colegios Profesionales de Funcionarios Públicos, al dar primacía en esta operación a las "peculiaridades" exigidas por la función pública ejercida por sus colegiados. Destacamos este extremo, precisamente, porque responde a la misma directriz que la señalada a propósito del significado de la cláusula de cierre del art. 1.3 LCP: la reserva de la regulación de la relación de servicio, de la "función pública", que corresponde a la Administración (o al legislador) pero en ningún caso, al Colegio Profesional.

2. EL FUNDAMENTO DE LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA, QUE ES EL CONTROL CORPORATIVO DEL EJERCICIO PROFESIONAL DESDE PARÁMETROS DEONTOLÓGICOS, ES PLENAMENTE APLICABLE AL CASO DEL EJERCICIO POR LOS PROFESIONALES AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Un segundo canon interpretativo, el criterio teleológico, avala la tesis aquí sostenida. La clave se encuentra en el fundamento mismo de la colegiación

obligatoria, elemento instrumental, pero imprescindible, al servicio de los Colegios para ejercer el control profesional, de acceso y de ejercicio en su vertiente deontológica, en garantía última de los derechos e intereses de los destinatarios de los servicios profesionales.

A este respecto, el fundamento mismo de la colegiación obligatoria resulta decisivo, porque da cuenta de la amplitud con la que cabe configurar tanto su exigencia, como su excepción. Y es que ese fundamento permite concretar los supuestos en los que la misma ha de ser o no exigible a los funcionarios y demás personal al servicio del Estado, de las Comunidades Autónomas o de cualesquiera otros entes públicos. Téngase en cuenta que las funciones y actividades que desempeñan los funcionarios y demás personal al servicio de las Administraciones difieren según los casos y no puede pretenderse, por ello mismo, una aplicación uniforme de la regla de la colegiación para todo el conjunto de empleados públicos.

La razón de ser de la colegiación obligatoria para el ejercicio de la correspondiente profesión se justifica por la atribución legal a los Colegios Profesionales de potestades de control del ejercicio profesional. Una atribución que no puede ser indiscriminada, al margen de las causas que legítimamente puedan ampararla. La incidencia de determinados servicios y actividades profesionales en los derechos y bienes constitucionales de los destinatarios de esos servicios, unido a la peculiar naturaleza de éstos, presidida por la *lex artis* y el carácter facultativo del acto profesional, llevan a considerar que la mejor forma y manera de garantizar su correcta prestación pasa por el control y disciplina de los propios miembros de la profesión, agrupados, sin excepción, en el correspondiente Colegio.

Pues bien, si el fundamento -y justificación- de los Colegios, a los que forzosamente se debe pertenecer para poder ejercer ciertas profesiones, descansa en las notas peculiares y distintivas del conjunto de actos típicos y

característicos de cada una de ellas y de su incidencia en derechos y bienes constitucionales de terceros -los destinatarios directos e inmediatos de los actos profesionales-, resulta evidente, en primer término, que los empleados públicos no siempre desarrollan esos actos típicos y peculiares de la profesión colegiada a la que, en principio, por razón de su titulación académica, podrían pertenecer. Lo que lleva a excluir, como se ha expuesto, los supuestos de ejercicio "de funciones puramente administrativas".

Distinto es el caso de los empleados públicos que desarrollan actividades características de profesiones colegiadas, la "realización de actividades propias de la correspondiente profesión", aunque lo hagan por cuenta de las Administraciones Públicas a las que pertenecen -un supuesto, por lo demás, propio de la Administración prestacional, de carácter social y asistencial, que tan importante desarrollo ha alcanzado en el contexto del Estado de Bienestar-, pues es aquí cuando se plantea frontalmente si la condición funcionarial, laboral o asimilable, es hecho suficiente para eximirles del requisito de la colegiación. Esa actividad prestacional de las Administraciones Públicas ha dado origen a un notable incremento de empleados públicos que, no obstante, por el hecho de su dependencia laboral, no dejan de actuar profesionalmente como lo harían si ejerciesen la actividad por cuenta propia. Sus servicios y actividades tienen por destinatarios directos e inmediatos a los ciudadanos y, por tanto, la condición de empleado público en nada altera la naturaleza y características de los actos profesionales que realizan, idénticos a los que realizarían como profesionales liberales. Ni tampoco queda alterado el bien jurídico que, a través de la institución colegial, se tutela y defiende.

Es evidente que cuando el ejercicio de la profesión en régimen de dependencia funcionarial, estatutaria o laboral, incide en derechos y bienes jurídicos que son los que justifican el control colegial, en esos casos, el interés público sigue siendo el mismo y, desde esa perspectiva, ninguna razón hay para que tenga que prescindirse del requisito de la colegiación. La Administración de la que

depende el "profesional-funcionario" podrá aplicar en tales casos el régimen disciplinario al que queda sujeto todo el personal al servicio de la Administración, pero ese régimen no excluye -todo lo contrario- las potestades de control y disciplina -deontológica, sobre todo- que la ley atribuye al Colegio Profesional. Porque unas y otras potestades tienen fines distintos que no cabe confundir, es por lo que resulta explicable la coexistencia de la relación funcional con la relación colegial, lo que, por lo demás, está implícito en la salvedad, antes analizada, del artículo 1.3 *in fine* de la Ley del Estado sobre Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974.

Este fundamento de la obligatoriedad de colegiación se proyecta sin género de duda alguna sobre el supuesto del personal al servicio de la Administración. En tanto en cuanto estos profesionales ejercen la medicina, la enfermería... aunque lo hagan en la órbita organizativa de la Administración, están igualmente sujetos como cualquier otro profesional a las reglas éticas y deontológicas por cuya salvaguardia vela el Colegio Profesional. El personal de la Administración no es inmune a dicho control, puesto que la Administración no sustituye al Colegio en esta función esencial. Esta podrá ocuparse de la organización y disciplina del servicio, de la aplicación de las reglas de incompatibilidad... pero no de aquel extremo. Esta regla de juego es elemental y se encuentra en el origen de los arts. 3.2 y 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, como hemos tenido ocasión de justificar.

Esta misma fundamentación, desde la consideración de constitucionalidad de la colegiación obligatoria -atendida la vertiente negativa del derecho de asociación-, ha sido resaltada por el propio TC, precisamente a propósito de la imprescindible incorporación al Colegio de Médicos de un Médico especialista del INSALUD. Nos referimos a la conocida STC 139/89, de 19 de julio, que desestimó el recurso de amparo interpuesto por aquél profesional, que había cuestionado la medida. FJ 4:

"(...) ninguna tacha quepa oponer, en el plano constitucional, a la obligación de colegiación en el presente caso, que cumple la finalidad de garantizar así el cumplimiento de las funciones encomendadas a los Colegios Oficiales de Médicos que alcanzan a todos los Licenciados en Medicina que actúan profesionalmente como Médicos, sean de instituciones privadas o públicas, porque, en definitiva, esa circunstancia en nada altera la naturaleza de la actividad que siempre y en todo caso, se dirige a unos mismos destinatarios. Pues si bien es cierto que aquella implica una restricción de la libertad de asociación, en su vertiente negativa de libertad de no asociarse, resulta justificada por razón de la tutela del interés general que concurre en el ejercicio de la profesión médica: Disciplina profesional, normas deontológicas, tutela de la buena fe de los terceros... cuya protección va unida a la de valores y derechos constitucionales, como la salud, la sanidad y la vida e integridad física de los ciudadanos, que están en juego con ocasión del ejercicio de la profesión médica. Por todo ello, la colegiación obligatoria del actor en el correspondiente Colegio Oficial de Médicos, como consecuencia de ejercer la profesión de Médico especialista en Neurología, no vulnera ni contraría el derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución".

3. EXCEPCIONES POR VÍA ESTATUTARIA A LA REGLA GENERAL DE COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, AMPARADAS EN UNA DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE PRIMERA HORA LUEGO RECTIFICADA, PERO EN NINGÚN CASO DE APLICACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN MÉDICA COLEGIAL

A pesar de la rotundidad de los pronunciamientos de la LCP, lo cierto es que la colegiación obligatoria del personal al servicio de las Administraciones Públicas no se encuentra generalizada en todas las organizaciones colegiales -siempre desde la perspectiva, en este momento, de la legislación estatal y excluyendo por supuesto los supuestos en que propiamente no es posible hablar de ejercicio de la profesión al servicio de la Administración-. Lo que se explica por

un doble orden de razones. Primero, porque la obligatoriedad de colegiación del personal al servicio de la Administración fue dispuesta con carácter general por vez primera por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Hasta la aprobación de dicha Ley, no existía una norma general –de rango legal o reglamentario- que disciplinara jurídicamente esta institución, sino que cada concreto y específico Colegio se regía por normas propias –las de creación por el Estado y las estatutarias-. Ante la ausencia de reglas comunes hubo organizaciones colegiales que consignaron aquella medida, como hubo otras que no la recogieron. Aprobada la Ley, la obligación devenía general. Pero la misma Ley, en su disposición transitoria primera permitió la subsistencia de la vigencia de "las disposiciones reguladoras de los Colegios Profesionales y sus Consejos Superiores y los estatutos de los mismos", en todo lo que no se opusiera a la presente Ley, y sin perjuicio de proponer o acordar las precisas adaptaciones estatutarias. Al amparo de esta libertad, no pocos Colegios no modificaron sus Estatutos, de modo que en aquéllos que antes de la aprobación de la Ley no recogían la incorporación obligatoria del personal al servicio de la Administración, y no actualizaron sus Estatutos, la medida nunca llegó a ser efectiva, por más que la Ley así lo declaraba.

Por el contrario, aquellos Colegios que adaptaron sus Estatutos a la Ley, sí debían recoger la medida de incorporación obligatoria de todos los profesionales, incluido por tanto el personal al servicio de la Administración (bien fuera haciendo especial referencia al mismo, bien omitiendo su peculiaridad y definiendo con carácter general la medida de colegiación obligatoria). Sin embargo, aquí se abrió una brecha, que permitió exceptuar, por vía estatutaria, la incorporación a cada Colegio Profesional de los respectivos profesionales de la Administración. Nos referimos, como puede intuirse, al empleo por la propia Administración de la cláusula del art. 1.3 LCP ("sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional") para imponer la colegiación voluntaria de los profesionales a su servicio. Lo que ha hecho con ocasión de la aprobación

definitiva de los Estatutos Generales de cada organización, que se lleva a efecto por Real Decreto del Gobierno de la Nación, en aplicación del art. 6.2 LCP. Ya nos hemos referido a la inconsistencia de esta tesis. Pero la misma se extendió recibiendo el respaldo de la doctrina constitucional de primera hora. Nuevamente es la STC 131/1989, de 19 de junio, la decisión en la que quedó plasmada aquella interpretación (aunque contara con el precedente de la STC 69/1985, de 30 de mayo a propósito de la colegiación de los letrados al servicio de las Comunidades Autónomas). El FJ 4 consagró plenamente aquella lectura:

"Esta doctrina resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa, de manera que, no siendo incompatible con el derecho de asociación la adscripción o colegiación obligatoria que la Ley de Colegios Profesionales y, en esta ocasión, el art. 1, apartado 4, inciso segundo y el art. 35 de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial (Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo) imponen «para el ejercicio de la profesión médica en cualquiera de sus modalidades», «bien en forma independiente o bien al servicio de la Administración Central del Estado, de las Comunidades Autónomas, Local o Institucional o de cualesquiera otras entidades públicas o privadas», resulta evidente que la vulneración denunciada por el actor debe ser rechazada. La circunstancia de que el ejercicio de la actividad como Médico especialista de Neurología, en el presente caso, no se realice privadamente, actuando como profesional liberal, sino en una institución dependiente del INSALUD, es, a estos efectos, irrelevante, pues, aunque esa actividad profesional se preste en un régimen funcional o de dependencia de una organización pública, no por ello deja de ejercerse la profesión de Médico a la que el legislador, en su libertad de configuración y las correspondientes normas estatutarias han anudado legítimamente la obligación de la colegiación.

Es cierto que, el art. 1, apartado 3, de la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales y el art. 3, apartado 1, de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial al delimitar los fines esenciales de estas Corporaciones de Derecho público hacen expresa salvedad «de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional» para el ejercicio de las profesiones, por lo que es perfectamente admisible que las exigencias establecidas con carácter general, como es el requisito de la colegiación obligatoria, cedan o no sean de aplicación en casos, como el que motiva el presente recurso de amparo, que quienes ejerzan

la profesión colegiada lo hagan únicamente como funcionarios o en el ámbito exclusivo de la Administración Pública, sin pretender ejercer privadamente la actividad profesional, con lo cual «viene a privarse de razón de ser el sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos» (STC 69/1985, fundamento jurídico 2º); en tal supuesto, la Administración asumiría directamente la tutela de los fines públicos concurrentes en el ejercicio de las profesiones colegiadas que, con carácter general, se encomiendan a los Colegios Profesionales. Corresponde, pues, al legislador y a la Administración pública, por razón de la relación funcional, determinar, con carácter general, en qué supuestos y condiciones, por tratarse de un ejercicio profesional al servicio de la propia Administración e integrado en una organización administrativa con su inseparable carácter público, excepcionalmente dicho requisito, con el consiguiente sometimiento a la ordenación y disciplina colegiales, no haya de exigirse, por no ser la obligación que impone proporcionada al fin tutelado.

Pero nada de ello ha acontecido en el presente caso, puesto que ni los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial ni el propio Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social (Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre) han establecido previsión alguna en tal sentido. Sin que ninguna tacha quepa oponer, en el plano constitucional, a la obligación de colegiación en el presente caso, que cumple la finalidad de garantizar así el cumplimiento de las funciones encomendadas a los Colegios Oficiales de Médicos que alcanzan a todos los Licenciados en Medicina que actúan profesionalmente como Médicos, sean de instituciones privadas o públicas, porque, en definitiva, esa circunstancia en nada altera la naturaleza de la actividad que siempre y en todo caso, se dirige a unos mismos destinatarios..."

Al amparo de esta doctrina, el Gobierno ha impuesto en los Estatutos Generales con ocasión de su aprobación y siempre que ha podido, cláusulas que exoneraban directamente a los empleados públicos de la colegiación obligatoria. En cualquier caso, destacamos, ahora, la citada doctrina se conectaba estrictamente con la legislación estatal sobre Colegios Profesionales, a propósito de la previsión contenida en el art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de la que no puede desvincularse para no perder el sentido originario con que fue concebida. Porque cuestión distinta, no resuelta

en aquella decisión, es la de determinar si ese legislador -o esa Administración- podía ser no el estatal sino el autonómico. Recordamos en este sentido que la STC 139/1989 abordaba la compatibilidad de la colegiación obligatoria con la vertiente negativa del derecho de asociación, sobre el modelo de la Ley estatal. En cualquier caso, el fundamento de la decisión de excluir de la incorporación obligatoria al personal de la Administración por esta vía, se justificaba –de forma insatisfactoria - en que "por tratarse de un ejercicio profesional al servicio de la propia Administración e integrado en una organización administrativa con su inseparable carácter público, excepcionalmente dicho requisito, con el consiguiente sometimiento a la ordenación y disciplina colegiales, no hubiera de exigirse, por no ser la obligación que impone proporcionada al fin tutelado", de modo que la Administración asumiría las funciones que de ordinario encarna el Colegio.

Sólo con posterioridad, y muy recientemente, el TC rectificaría esa doctrina. Lo haría con ocasión de la resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos contra las dispensas de colegiación obligatoria de los empleados públicos acordadas por varias leyes autonómicas, a los que nos referiremos en otro pasaje de este dictamen y que constituyeron una nueva vía de excepción -ahora cerrada-. Aunque en éstos el debate se plantea en clave competencial y el TC avalaría que correspondía exclusivamente al Estado establecer y dispensar la colegiación obligatoria. Esta doctrina arranca en la importantísima STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 6:

"... El art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, no contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública, cuando ésta resulte exigible, pues ello no se desprende del tenor literal del precepto, ni obedece al concepto de colegio profesional que acogió la Ley 2/1974, y hoy se mantiene para los colegios profesionales de colegiación obligatoria.

La institución colegial está basada en la encomienda de funciones públicas sobre la profesión a los profesionales, pues, tal y como señala el art. 1.3, son sus fines la ordenación del ejercicio de las profesiones, su representación institucional exclusiva cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. La razón de atribuir a estas entidades, y no a la Administración, las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y, con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, estriba en la pericia y experiencia de los profesionales que constituyen su base corporativa. Por ello, al contrario de lo afirmado por las partes, la expresión "sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional", no contiene una exclusión del régimen de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos sino, al contrario, una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a los colegios profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas. Una cautela especialmente necesaria en cuanto que la función de ordenación del ejercicio de la profesión que se atribuye a los colegios profesionales en el artículo 1.3, no se limita al "ejercicio libre" de la profesión, sino que se extiende "al ejercicio de la profesión" con independencia de que se realice por cuenta propia o ajena.

No puede pasarse por alto que la mención al "ejercicio libre" de la profesión como objeto de la función ordenadora de los colegios que, inicialmente figuraba en el proyecto de ley de colegios profesionales, fuera eliminada durante la tramitación por entender que la función de los colegios profesionales era la ordenación deontológica y la reglamentación general de cualesquiera formas de ejercicio profesional, es decir, fuera en el ejercicio libre o en el prestado en régimen de dependencia administrativa, institucional o laboral.

En definitiva, como el art. 1.3 de la Ley 2/1974, no exime a los empleados públicos de colegiarse cuando realizan las actividades propias de una profesión para cuyo ejercicio se exige la colegiación, la exención general del deber de colegiación de los funcionarios, personal estatutario y personal laboral al servicio de las

Administraciones públicas de Andalucía "para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas" vulnera lo establecido en el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que exige la colegiación forzosa para el ejercicio de las profesiones que determine una ley del Estado."

En todo caso, es importante señalar que en el supuesto de los profesionales Médicos al servicio de la Administración objeto de cuestión en el presente dictamen, la Administración estatal no hizo nunca uso de esa reserva. Muy al contrario, confirmó expresamente la colegiación obligatoria del personal médico al servicio de las Administraciones Públicas. Así lo hizo, en efecto, en los aún vigentes Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial, aprobados por Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo, cuyo art. 1, apartado 4, inciso segundo, es inequívoco al respecto:

"Corresponde a la Organización Médica Colegial la representación exclusiva de la profesión médica, la ordenación en el ámbito de su competencia de la actividad profesional de los Colegiados y la defensa de sus intereses profesionales.

Agrupar, por tanto, obligatoriamente a todos los Médicos que, de acuerdo con las leyes vigentes, ejerzan su profesión en cualquiera de sus modalidades, bien en forma independiente o bien al servicio de la Administración Central del Estado de las Comunidades Autónomas, Local o Institucional o de cualesquiera otras entidades públicas o privadas.

Voluntariamente podrán solicitar su colegiación quienes, con título profesional médico, no ejerzan la profesión."

Y en el mismo sentido el art. 35, en sus dos primeros apartados:

"1. Será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión médica, en cualquiera de sus modalidades, la incorporación al Colegio Oficial de Médicos en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión.

2. A tal efecto, se considera como ejercicio profesional la prestación de servicios médicos en sus distintas modalidades, aun cuando no se practique el ejercicio privado o se carezca de instalaciones. (...)"

Cerramos el análisis del modelo estatal preexistente a la modificación de la *Ley ómnibus* apuntando un último dato. Nos hemos referido al explicar el sentido, alcance y fundamento del art. 3.2 LCP, a la redacción que inicialmente se contenía en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Esta Ley, preconstitucional, fue objeto de reforma con posterioridad a la aprobación de la Constitución por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. Y la disposición final segunda de la Ley 7/1997, de 14 de abril, otorgó al art. 2.1 (y también al 2.4) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, "carácter de legislación básica" al amparo de las cláusulas 1ª y 18ª del art. 149.1 de la Constitución. De modo que este precepto reviste hoy expresa y formalmente carácter básico, con la nueva redacción que le diera el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercado de bienes y servicios, que es la anteriormente vigente a su modificación por la *Ley Ómnibus*:

"Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente. Cuando una profesión se organice por Colegios territoriales, bastará la incorporación a uno sólo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado, sin que pueda exigirse por los Colegios en cuyo ámbito territorial no radique dicho domicilio habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquéllas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los Estatutos Generales o, en su caso, los autonómicos puedan establecer la obligación de los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación de comunicar a los Colegios distintos a los de su inscripción la actuación en su ámbito territorial."

El fundamento, alcance y sentido del art. 3 LCP, con la nueva redacción, sigue siendo exactamente el mismo que cuando fue formulado originariamente. El añadido tan sólo ha supuesto la introducción del principio de colegiación única que permite a un profesional ejercer en todo el territorio del Estado con una única incorporación a un Colegio Profesional, cuando, con anterioridad, era preceptivo el ingreso en cada Colegio territorial para el ejercicio profesional en su ámbito espacial.

III. DISPENSA AUTONÓMICA DE LA OBLIGACIÓN DE COLEGIACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA REGIÓN DE MURCIA, EN EL CONTEXTO Y MARCO DE DIFERENTES MODELOS IMPLANTADOS POR LOS LEGISLADORES AUTONÓMICOS

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia estableció en el art. 6.4 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales, una dispensa de la obligación de colegiación de los empleados públicos, que ha estado vigente hasta su derogación expresa por la Ley 3/2013, de 3 de mayo. La medida no representa una excepción en el panorama autonómico, pero tampoco es la fórmula adoptada por la generalidad de las Comunidades Autónomas. En efecto, éstas, en el ejercicio de las competencias normativas que han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de Colegios Profesionales y/o ejercicio de las profesiones tituladas, han venido aprobando, desde el año 1982, diferentes Leyes generales reguladoras de los Colegios Profesionales en los respectivos territorios con la misma vocación ordenadora e institucional que en el ordenamiento estatal ha venido asumiendo la LCP. En dichas Leyes, e incluso en otras con diferentes funciones, como las de acompañamiento a los presupuestos, se han producido diferentes respuestas, en cuyo contexto debe enmarcarse la iniciativa murciana, que requieren de una previa exposición y sistematización, máxime cuando han protagonizado una doctrina constitucional de imprescindible referencia.

1. LA CONTINUIDAD DEL MODELO ESTATAL: INCORPORACIÓN OBLIGATORIA, GENERAL E INCONDICIONADA, DE LOS PROFESIONALES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Un primer grupo de Comunidades Autónomas ha persistido en la regulación que la legislación estatal venía ofreciendo de la colegiación del personal al servicio de la Administración Pública, prescribiendo la incorporación obligatoria de todos los profesionales, con independencia de la forma de ejercicio de la profesión. En este primer modelo, se establece pues genéricamente la colegiación obligatoria sin distinción, exclusión o posibilidad de dispensa alguna.

- La primera de dichas Leyes, la *Ley de Cataluña 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales*, reproducía en su art. 9.2, el tenor literal del art. 3.2 de la Ley estatal, sin distingo alguno a propósito del personal al servicio de la Administración:

"Es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión."

Dicha Ley fue la primera de las Leyes autonómicas sobre Colegios Profesionales aprobadas en el Estado Español y pionera de la primera generación de estas normas. Ha estado vigente hasta su derogación por la Ley 7/2006, de 31 de mayo, de Cataluña, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales, que, como veremos, abandonaría este modelo.

- La siguiente norma en el tiempo que acogió este modelo fue la *Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid*. Así dice su art. 3.1:

"Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente. No obstante, podrán ejercer las respectivas profesiones en el territorio de la Comunidad de Madrid los profesionales incorporados a Colegios Profesionales de distinto ámbito territorial por razón de su domicilio profesional único o principal, en los términos y con la excepciones establecidas en la legislación estatal básica."

- El art. 12.2 de la *Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana*, adoptó el mismo patrón, con remisión a la legislación básica estatal:

"El ejercicio de las profesiones colegiadas requerirá la incorporación al colegio correspondiente en los términos que dispone el artículo 3, apartado 2, de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y, en su caso, la comunicación establecida en el artículo 3, apartado 3, de dicha ley."

- Y otro tanto sucedió con el art. 16.2 de la *Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra*, que si bien no invocaba expresamente la legislación estatal, reproducía fielmente la regla básica de la Ley del Estado:

"Será requisito indispensable, para el ejercicio de las profesiones colegiadas en la Comunidad Foral de Navarra, la incorporación a un Colegio Profesional de esta Comunidad, salvo que se acredite la pertenencia a otro Colegio de la misma profesión de distinto ámbito territorial."

- También la *Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Illes Balears* se adscribe a esta línea que respeta plenamente la solución contenida en la legislación básica estatal. Art. 16.1:

"En los casos previstos por la legislación básica del Estado, es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas encontrarse incorporado al colegio profesional correspondiente."

- Lo mismo puede decirse de la *Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja*, aunque introdujo un matiz que podía llevar a equívoco. Los apartados 2 y 4 del art. 16 recogían las reglas de colegiación:

"2. Para el ejercicio de una profesión colegiada en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, será requisito indispensable la pertenencia al Colegio Profesional correspondiente a dicho ámbito territorial."

"4. Los funcionarios y personal laboral de las Administraciones Públicas en la Comunidad Autónoma de La Rioja no necesitarán estar colegiados para el ejercicio de las funciones propias de ésta".

El apartado 4 transcrito no suponía ninguna especialidad, ni consagraba exención alguna del deber de colegiación del personal al servicio de la Administración. Leído el precepto a *sensu contrario* se deducía claramente la regla de colegiación obligatoria. Tan sólo trataba de delimitar, sin mucho acierto, los contornos del supuesto de hecho. Recuérdese las precisiones que hicimos en la parte primera del dictamen: la colegiación sólo procede para el supuesto de que el empleado público realice actos propios y típicos de la profesión respectiva. Fuera de este caso, es decir, "cuando realice funciones propias de la Administración", sencillamente no está ejerciendo su profesión y, por tanto, no precisa de incorporación al Colegio correspondiente.

- Mención aparte debe hacerse a la *Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales, de Aragón*. Porque pasó en tan sólo unos meses de un sistema (el que describiremos a continuación) a este otro. Un supuesto claro de rectificación legislativa, que resituó a esta Comunidad en este primer bloque de normativas respetuosas con la legislación básica estatal. En la redacción primitiva del art. 22, el apartado 1, afirmaba el principio de colegiación obligatoria y el 4 su dispensa:

*"1. Es requisito indispensable para el ejercicio en Aragón de las profesiones y actividades profesionales colegiadas estar incorporado al correspondiente Colegio Profesional, sin perjuicio de que, en aquellas profesiones que se organicen por Colegios territoriales, la adscripción al Colegio del domicilio profesional único o principal de derecho a ejercer en todo el territorio de la Comunidad Autónoma."
(...)*

"4. Los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones públicas en Aragón no necesitarán estar colegiados para el ejercicio de las funciones administrativas, ni para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellos cuando el destinatario de tales actividades sea la Administración. Si será obligatoria, en consecuencia, la colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean particulares."

Sin embargo, el art. 18 de la *Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas*, daría nueva redacción al apartado 4 del art. 22:

"Los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones públicas en Aragón no necesitarán estar colegiados para el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de lo que dispongan el Estatuto de la Función Pública y la legislación básica del Estado."

Lo hizo, como explica su exposición de motivos, por la siguiente razón:

"Por último, la Ley acomete la reforma de la reciente Ley de Colegios Profesionales ante las dudas interpretativas que ofrecía la redacción original del artículo 22.4, que obligaba a los funcionarios y personal de la Administración pública a colegiarse en los casos en que «los destinatarios inmediatos del acto profesional sean particulares». El nuevo texto efectúa una remisión al Estatuto de la Función Pública y a la legislación básica estatal, por entender que la regulación de esta materia ha de ser común para todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, en virtud del artículo 149.1.8 (sic: 18) de la Constitución española."

En la rectificación opta pues por la remisión al modelo vigente contenido en la legislación básica estatal. Aunque la invocación al "estatuto de la función pública" en tanto que encuadra la materia en el título competencia sobre función pública no resulte acertado (como confirmará la jurisprudencia constitucional posteriormente), resultando más correcta la apelación al art. 149.1.18ª CE en cuanto se refiere a "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", el título empleado por la Ley estatal para justificar su condición de norma básica, a partir de la asimilación de los Colegios Profesionales a las Administraciones Públicas, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (a partir de la STC 76/1983, de 5 de agosto y que se desarrolla en lo esencial en las SSTCC 20/1988, de 18 de febrero y 87/1989, de 11 de mayo).

2. COLEGIACIÓN VOLUNTARIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS CUANDO EL DESTINATARIO INMEDIATO DE LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES PROFESIONALES POR CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN ES EXCLUSIVAMENTE ÉSTA: EL MODELO SEGUIDO POR LA REGIÓN DE MURCIA

La solución adoptada por la Región de Murcia se enmarca en un modelo diferente del seguido por el legislador estatal, que tiene su primera manifestación en la legislación canaria, de donde se exporta, con ligeros matices y variantes, a otras Comunidades Autónomas. Éstas, sin dejar de reiterar el principio general de colegiación obligatoria, lo excepcionan cuando el profesional vinculado a las Administraciones Públicas mediante relación de servicios administrativa o laboral desarrolla funciones puramente administrativas o los destinatarios directos de las actividades profesionales no sean los particulares -o el personal a su servicio -, sino las propias Administraciones. Veamos los supuestos:

- El modelo original es diseñado por la *Ley 10/1990, 23 mayo, de Colegios Profesionales de Canarias*. En ella el art. 9, sienta, en el apartado 1, el principio general de colegiación obligatoria y en el 3 -éste de tenor prácticamente idéntico al art. 6.4 de la Ley murciana- la dispensa para los empleados públicos, en los términos siguientes:

*"1. Constituido un Colegio, sólo se podrá ejercer la respectiva profesión en su ámbito territorial mediante la previa incorporación al mismo, salvo lo previsto en los números 2 y 3 de este artículo y en la Disposición Adicional Primera."*³

"3. Los profesionales titulados, vinculados con alguna de las Administraciones Públicas Canarias mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de la mismas sea exclusivamente la Administración. En estos casos, la Administración ejercerá la potestad disciplinaria sobre los mismos. Sí será obligatoria, en consecuencia, la colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean el personal al servicio de la Administración o los ciudadanos. En todo caso, estos titulados precisarán la colegiación para el ejercicio privado de su profesión."

La novedad básica del planteamiento que incorpora esta Ley radica en la delimitación de los supuestos en que el personal al servicio de la Administración debe estar o no incorporado al Colegio Profesional cuando realiza "actividades propias de la correspondiente profesión". Parte por tanto de un supuesto previo: que no existe una solución general o única. Y la clave se halla en un escurridizo criterio, la determinación de los destinatarios inmediatos de las actividades profesionales: si éstos son "exclusivamente las

³ La primera salvedad al principio general de colegiación obligatoria, enunciada en el apartado segundo del art. 9, se refería al supuesto de los profesionales inscritos en cualquier otro Colegio canario, a los que sólo exigía la solicitud de la previa habilitación correspondiente para ejercer la profesión en el Colegio de destino. La segunda, desarrollada en la disposición adicional primera, afectaba a los profesionales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea previamente establecidos con carácter permanente en cualquiera de aquéllos para el supuesto de libre prestación de servicios.

Administraciones" la colegiación es voluntaria; si, en cambio, lo son "los ciudadanos" o "el personal al servicio de la Administración" entonces, y sólo para este supuesto, la colegiación es obligatoria. En el primero, la Administración asumiría las funciones que en otro caso debiera realizar el Colegio Profesional, aunque la Ley sólo se refería a la potestad disciplinaria. Para mayor seguridad, el art. 28 del Reglamento de Colegios Profesionales de Canarias, aprobado por Decreto 277/1990, de 27 de diciembre, obligaba a las Administraciones Públicas de Canarias a comunicar a los respectivos Colegios los puestos que reunían las condiciones y las personas que las ocupaban.

Con todo, la aplicación de la norma no debió ser pacífica -lo que se explica por el impreciso carácter del criterio de deslinde empleado-, particularmente en relación a los profesionales sanitarios, pues la disposición adicional sexta de la *Ley 2/2002, de 27 de marzo, de Establecimiento de Normas Tributarias y de Medidas en Materia de Organización Administrativa y de Gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador*, se vio en la necesidad de modificar el art. 9 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias, para introducir un nuevo apartado 3 bis, en los siguientes términos:

"3 bis. Los profesionales titulados vinculados con alguna de las Administraciones Públicas canarias mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral que presten su servicio para la Administración en régimen de exclusividad, en el ámbito sanitario, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquélla. En estos casos, la Administración ejercerá la potestad disciplinaria sobre los mismos. En todo caso, estos titulados precisarán la colegiación para el ejercicio privado de su profesión."

El modelo inicial del legislador canario fue adoptado, en términos análogos, además de por la Región de Murcia, por las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía, Extremadura y Principado de Asturias.

- Así en el art. 16.2 de la *Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León*:

"2. Para el ejercicio en Castilla y León de cualquier profesión colegiada será necesario pertenecer al Colegio correspondiente.

Los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones Públicas en Castilla y León no necesitarán estar colegiados para el ejercicio de sus funciones administrativas, ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración."

- Por su parte, la *Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha* enuncia en su art. 8 la dispensa de la regla general de colegiación obligatoria previamente definida en el art. 6.3:

Art. 6.3: "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente. Cuando una profesión se organice por Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno sólo de ellos, que será el del domicilio único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado."

Art. 8: "Los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Sí será obligatoria, en consecuencia, la

colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean los ciudadanos o el personal al servicio de la Administración."

- También el art. 3 de la *Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Galicia*, contiene una dispensa de la obligación de colegiación de los empleados públicos a la regla general de colegiación obligatoria previamente definida en el art. 2.3:

Art. 2.3: "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas estar incorporado al colegio correspondiente (...)"

Art. 3: "Los profesionales titulados vinculados con la administración pública mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de la administración a la que pertenezcan, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea esa administración. Sí será obligatoria, en consecuencia, la colegiación para el ejercicio de la actividad privada."

Esta solución estuvo vigente hasta su modificación por la *Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, cuyo art. 2.dos dio nueva redacción al art. 3 ("Profesionales al servicio de la administración"), que incorpora una regla especial que prescribe la colegiación obligatoria para los profesionales médicos y sanitarios al servicio de las Administraciones Públicas, de modo que extrae a esta Comunidad Autónoma del modelo articulando un supuesto ciertamente singular que se aproxima a la solución final de la legislación estatal, al menos en tanto que mantiene el principio de colegiación obligatoria para aquéllos:

"1. Los profesionales titulados vinculados con la administración pública mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral no precisarán estar

colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de la administración a que pertenezcan.

2. No obstante, será obligatoria la colegiación para los profesionales médicos y demás profesionales de ciencias de la salud al servicio de las administraciones públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Público de Salud de Galicia, así como también para el ejercicio de la actividad privada."

- Andalucía recurriría en primera instancia a una Ley de acompañamiento a la de presupuestos, la *Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas*, para introducir en su art. 30, la siguiente dispensa de la colegiación de los empleados públicos:

"1. El ejercicio de una profesión colegiada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía requerirá la pertenencia al correspondiente Colegio Profesional.

2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, el requisito de la colegiación no será exigible al personal funcionario, estatutario, o laboral de las Administraciones Públicas de Andalucía para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas. En todo caso, precisarán de la colegiación, si así fuese exigido, para el ejercicio privado de su profesión."

Tan particular forma de proceder vino determinada por el singular hecho de que Andalucía, a diferencia de las anteriores Comunidades Autónomas, no disponía, en ese momento, de una Ley general de Colegios Profesionales, tan sólo una norma reguladora de los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, por lo que se vio obligada a improvisar en la Ley de acompañamiento a la de presupuestos tanto la regla

general de colegiación obligatoria como la correlativa dispensa para los profesionales al servicio de las Administraciones Públicas de Andalucía.

Lo que no fue óbice para que, cuando dos años más tarde aprobara dicha norma, la *Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía*, reiterase en su art. 4 la dispensa del principio general de colegiación obligatoria previamente establecido en su art. 3.3:

Art. 3.3: "De conformidad con lo establecido por el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas estar incorporado al colegio correspondiente. (...)"

Art. 4: "El requisito de la colegiación establecido en el artículo 3.3 de esta Ley no será exigible al personal funcionario, estatutario o laboral, al servicio de las Administraciones Públicas de Andalucía, para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas. En todo caso, será necesaria la colegiación para el ejercicio privado de la profesión."

- También se inscribe en este modelo, la *Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura*, que recoge en su art. 17 la excepción para los profesionales vinculados a las Administraciones Públicas del deber general de colegiación establecido en el art. 16.3 -aunque en términos no absolutos-:

Art. 16. 3: "El ejercicio privado de una profesión colegiada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura requerirá la pertenencia al correspondiente Colegio Profesional, si así fuese exigido."

Art. 17.- "1. No obstante lo previsto en el artículo anterior, el requisito de la colegiación no será exigible al personal funcionario, estatutario o laboral de las Administraciones Públicas de Extremadura para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas."

2. Para el ejercicio privado de su profesión, con independencia del cumplimiento de los demás requisitos y condiciones que establezca la legislación sobre incompatibilidades, dicho personal habrá de cumplir con la obligación de colegiarse, si así fuese exigido.

3. En ningún caso será trasladable a la Administración la responsabilidad por el pago de las cuotas colegiales devengadas por los profesionales titulados vinculados con la Administración Pública Autonómica mediante relación de servicios de carácter funcional, laboral o estatutario."

- Una situación análoga a la inicialmente considerada en Andalucía aconteció en el Principado de Asturias - la única Comunidad Autónoma que a fecha de hoy no se ha dotado de una ley general reguladora de colegios profesionales- que también recurrió a una Ley de acompañamiento de la de presupuestos para establecer la dispensa, la *Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales*, en su art. 11:

"El personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, cualquiera que sea la naturaleza de su relación de servicio, no necesitará estar incorporado al colegio profesional correspondiente para el ejercicio de funciones administrativas, ni para la realización de actividades por cuenta de aquéllos, correspondientes a su profesión."

Previsión también singular en su contenido sustantivo, pues la segunda de las excepciones que consagra, la referida a la "realización de actividades por cuenta de aquéllos (los entes públicos), correspondiente a su profesión" no recurre al criterio del destinatario directo o inmediato de la actividad profesional. Lo que no es óbice a su encaje en este grupo de Leyes que establecen dispensas incondicionadas del deber de colegiación de los empleados públicos en su respectiva Comunidad Autónoma.

3. COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE PROFESIONALES SANITARIOS AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES COMO EXCEPCIÓN A UN RÉGIMEN GENERAL DE COLEGIACIÓN VOLUNTARIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PERO CON HABILITACIÓN AL GOBIERNO PARA ESTABLECER SU DISPENSA

Un último modelo siguen tres Comunidades Autónomas -País Vasco, Cantabria y Cataluña- que exceptúan de la colegiación obligatoria con carácter general al personal al servicio de las Administraciones Públicas, pero en el caso de determinados profesionales sanitarios –entre los que siempre se encuentran los Médicos- su efectividad queda condicionada a la aprobación de un posterior reglamento, manteniendo entre tanto la colegiación obligatoria. No obstante, en ningún caso, esta medida se ha materializado, por lo que se mantiene su adscripción obligatoria.

- La *Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales* es la pionera. Recoge un supuesto ciertamente atípico, además de por la definición de las excepciones a la colegiación de los empleados públicos, por el régimen de colegiación. En este sentido, constituye un precedente del modelo organizado por la *Ley ómnibus* en tanto que su esquema se asienta sobre un principio general que se aparta de los criterios seguidos hasta la fecha por los legisladores anteriores, anunciado en estos términos en el epígrafe III de la exposición de motivos:

"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."

Este "principio general de remisión" se articula en los siguientes términos en el art. 20.1 de la Ley:

"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 aparente sintonía con la jurisprudencia constitucional que admite la existencia de Colegios Profesionales de colegiación voluntaria, como de adscripción obligatoria (STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 4) so pretexto de que el art. 36 CE no ha impuesto un concreto modelo de Colegio Profesional (como con posterioridad vino a reconocer la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9) asumiría esta dualidad. Lo que hace mediante una remisión a las normas legales (o reglamentarias inclusive) específicas de creación u organización de cada Colegio Profesional para determinar si el mismo se establece con carácter obligatorio o voluntario.

A partir de este principio, el legislador vasco prescribe la voluntariedad de la colegiación del personal al servicio de la Administración, como regla general, al disponer en el art. 30.2 que:

"Tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, para el ejercicio privado de su profesión."

Tratamiento que pretende justificarse igualmente en la jurisprudencia constitucional (concretamente en la ya conocida STC 131/1989), lo que hace en los siguientes términos de su exposición de motivos:

"Dicha excepción viene referida a los profesionales vinculados con la Administración pública por relación de servicios sujeta al Derecho administrativo o laboral, abordándose esta última cuestión a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, desde la responsabilidad que compete a los poderes públicos de remover los obstáculos existentes y promover las medidas legales adecuadas en respuesta a la amplia demanda social producida en los últimos tiempos, dado el elevado número de profesionales que trabajan en el sector público y dentro de unas coordenadas de máximo respeto al ejercicio de los derechos fundamentales de asociación y sindicación. Por su parte, la Sentencia 131/1989, de 19 de julio, del Tribunal Constitucional, así lo admite al entender que la tutela de los intereses públicos concurrentes con el ejercicio profesional puede ejercerse por la Administración en los supuestos y con las condiciones que establezca el legislador, deviniendo desproporcionada la colegiación al fin tutelado, al ser la Administración empleadora competente para ello. Lógicamente, en aquellos casos en que no exista dedicación exclusiva, al ceder el presupuesto básico de la excepcionalidad, será exigible la colegiación.

En consecuencia, teniendo en cuenta además las facultades que corresponden a la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía respecto al régimen de la función pública autonómica y local, se ha considerado conveniente el establecimiento de esta excepción modulada a las necesidades concretas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, entendiendo que las Administraciones públicas respectivas están en la posición idónea para asumir las facultades de ordenación, control, vigilancia y sanción de los profesionales que trabajan bajo su dependencia, velando en estos casos directamente por los intereses públicos concurrentes en el ejercicio profesional - cuya salvaguarda sirve de justificante de la existencia de los colegios- sin necesidad de utilizar a éstos como mecanismos interpuestos, máxime cuando están imposibilitados jurídicamente para asumir, respecto al ejercicio público de las profesiones, la mayor parte de las facultades arriba mencionadas que el legislador les encomienda en relación con sus colegiados."

Sin embargo, la anterior excepción no reviste un alcance general, pues no afecta a todo el colectivo de profesionales al servicio de la Administración. Dos tipos específicos de ellos, Médicos y Enfermeros, quedan aparte, al seguir un régimen especial, al que llama el apartado tercero del art. 30, que incluye la siguiente salvedad: "Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones transitorias primera y segunda.". Salvedad que se conecta, en nuestro caso, con la disposición transitoria segunda, intitulada «Efectividad de la colegiación voluntaria para los profesionales médicos y de enfermería vinculados con la Administración pública», que literalmente dice así:

"La efectividad en la aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.2 de esta ley para los profesionales médicos y de enfermería al servicio de la Administración pública y cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tienen como destinatarios inmediatos a los ciudadanos requerirá su previa declaración por el Gobierno mediante decreto, a propuesta de los Departamentos competentes.

El Gobierno dictará el citado decreto previo el oportuno estudio, que tendrá por finalidad analizar la incidencia que la efectividad de la medida prevista en el artículo 30.2 pudiera suponer para el interés público y el funcionamiento armónico del sistema nacional de salud."

Así pues, el legislador vasco dispuso un régimen excepcional para estos dos colectivos de profesionales al servicio de la Administración –y sólo para ellos– al prescribir una regla de signo contrario a la de los restantes empleados públicos, por lo que, de entrada, y en los términos explicados, Médicos y Enfermeros al servicio de la Administración debían incorporarse al Colegio Profesional correspondiente como requisito indispensable para el ejercicio profesional.

- Esta solución fue importada por la vecina Comunidad de Cantabria, en la *Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria* aunque con algunos matices distintivos: en esencia, la implantación de un régimen general de colegiación obligatoria para el ejercicio profesional sin remisión a las normas específicas de cada Colegio (es decir, el sistema vigente en ese momento en la ley estatal) y la eliminación del estudio previo de impacto o incidencia de la implantación de la voluntariedad de colegiación del personal médico y de enfermería. Como puede comprobarse con la lectura de sus previsiones que se contienen en el art. 17 y en su disposición adicional segunda:

Art. 17. 1. "El ejercicio de una profesión colegiada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria requerirá la pertenencia al Colegio Profesional correspondiente a dicho ámbito territorial. (...)

3. El requisito establecido en el apartado 1 de este artículo no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en este artículo, para el ejercicio privado de su profesión.

Lo dispuesto en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda."

Disposición Adicional segunda: "La efectividad en la aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 17 de esta Ley para los profesionales médicos y de enfermería al servicio de las Administraciones públicas y cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tienen como destinatarios inmediatos a los ciudadanos requerirá su previa declaración por el Gobierno mediante decreto, a propuesta de las Consejerías competentes."

El esquema pervivió hasta su reforma por la *Ley 3/2010, de 20 de mayo, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria, para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a*

las actividades de servicios y su ejercicio, que dio nueva redacción al art. 17, agrupando en su apartado segundo el principio general de colegiación -traído de la estatal LCP en la versión debida a la *Ley ómnibus-* y la colegiación voluntaria de los empleados públicos, de todos ellos indistintamente:

"2. Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. (...)

El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación para el ejercicio privado de su profesión, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en este artículo."

Al tiempo que sustituyó el contenido de la disposición adicional segunda eliminando el régimen especial de los profesionales de la medicina y la enfermería al servicio de la Administración. No obstante, año y medio después se enmendaría la reforma, pues la *Ley de Cantabria 5/2011, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, dio una nueva redacción al art. 17.2 de la Ley, que, nuevamente, establece una regla especial para la colegiación –obligatoria- del personal médico y enfermero, que ahora se incorpora sin habilitación al Gobierno para su eliminación:

"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. (...)

El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación para el ejercicio privado de su profesión, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en este artículo."

La exención de colegiación prevista en el párrafo anterior no resultará de aplicación al personal médico y de enfermería cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los ciudadanos."

Y, finalmente, la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales*, que reemplaza a la pionera Ley de 13/1982, de 17 de diciembre y constituye el prototipo de la segunda generación de leyes autonómicas reguladores de los colegios profesionales. En el tratamiento de la colegiación de los empleados públicos acoge una fórmula directamente inspirada en el modelo adoptado por el legislador vasco, en los términos que se recogen a continuación.

De entrada, la Ley 7/2006 afirma un principio general de colegiación obligatoria, en el apartado primero de su art. 38, conforme al cual "La incorporación al correspondiente colegio profesional es un requisito necesario para el ejercicio de las profesiones colegiadas, en los términos establecidos por la legislación vigente". A diferencia del legislador vasco, el catalán no contempla los colegios profesionales voluntarios -su alternativa institucional son las asociaciones profesionales también reguladas-, como explica su Preámbulo:

"El régimen jurídico de los colegios profesionales se aborda desde una perspectiva especialmente rigurosa. Ante la excesiva proliferación de organizaciones colegiales producida en los últimos años sin la exigencia de unos requisitos mínimos y homogéneos, la presente ley establece que solo las profesiones que requieren un título oficial habilitante de carácter universitario y que, a la vez, cumplen una función de especial relevancia social pueden quedar integradas en una organización colegial. Los colegios profesionales, pese a que tienen una base asociativa privada, se constituyen como corporaciones de derecho público, y ello obliga a establecer unos claros condicionantes legales para la creación de nuevos colegios profesionales, especialmente si el régimen de colegiación afecta en gran manera a los profesionales concernidos.

Es preciso tener en cuenta que la decisión de crear un colegio profesional debe estar motivada por un interés social que justifique la integración de un colectivo en aquella organización, en la medida en que esta decisión debe considerarse como una excepción a la libertad de asociación constitucionalmente reconocida.

Por esta misma razón, también se ha creído conveniente establecer el principio de adscripción obligatoria a los colegios profesionales de nueva creación, ya que la opción por la organización colegial quedaría desvirtuada en buena medida si, en la práctica, estos funcionasen más como asociaciones que como verdaderos colegios profesionales. La transparencia y la coherencia normativas parece ser que deben converger hacia una lógica que asocie la creación de un colegio profesional con la necesaria integración de todas las personas que ejercen la profesión de que se trate."

Así establecida la regla general de colegiación obligatoria, acto seguido arbitra una dispensa para los profesionales al servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña, en el apartado segundo del art. 38:

"El requisito de colegiación no es necesario si se trata de personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña, en lo concerniente al ejercicio con carácter exclusivo de las funciones y actividades propias de su profesión que ejercen por cuenta de aquellas."

Aunque incorpora un tratamiento excepcional para cuatro colectivos de profesionales sanitarios al servicio de la Administración, para los que la incorporación al Colegio Profesional correspondiente es un requisito indispensable para el ejercicio profesional, aunque contempla un mecanismo de conversión de la colegiación obligatoria en voluntaria. En los términos prescritos por la disposición adicional cuarta ("Efectividad de la colegiación voluntaria para los profesionales médicos, odontólogos, farmacéuticos y de enfermería vinculados en exclusiva con la Administración pública"):

"1. Para los profesionales médicos, odontólogos, farmacéuticos y de enfermería al servicio de las administraciones públicas cuyas funciones comprendan la

realización de actos profesionales que tienen como destinatarios inmediatos a los ciudadanos, la efectividad de lo establecido por el artículo 38.2 requiere la declaración previa del Gobierno mediante decreto a propuesta de los departamentos de la Generalidad competentes en esta materia.

2. El Gobierno debe dictar el decreto a que se refiere el apartado 1 después de haber analizado la incidencia que la medida establecida por el artículo 38.2 puede implicar para el interés público y el funcionamiento del sistema catalán de salud."

No obstante, y como se afirmó al comienzo de la exposición del modelo, las habilitaciones gubernamentales nunca se hicieron efectivas, ni podrán serlo en el futuro, toda vez que han decaído como consecuencia de la jurisprudencia constitucional y de los cambios legislativos imprimidos a raíz de ésta y de las transposiciones de la Directiva de Servicios.

IV. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES AUTONÓMICAS QUE ESTABLECIERON DISPENSAS DE LAS OBLIGACIONES DE COLEGIACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS Y LA CONSIGUIENTE RECTIFICACIÓN LEGISLATIVA

1. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DISPENSA DE COLEGIACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: LA CAPITAL STC 3/2013, DE 17 DE ENERO

La STC 3/2013, de 17 de enero, es la primera de una serie de sentencias que han declarado la inconstitucionalidad y nulidad de las dispensas de la colegiación obligatoria de los empleados públicos establecidas por los legisladores autonómicos, al apreciar invasión de las competencias atribuidas al Estado. Constituye la decisión de referencia, pues a su doctrina se remitirán todas las posteriores. Ésta, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, contra el inciso «o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas» del art. 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, declarándolo inconstitucional y nulo.

Con carácter preliminar al examen de fondo de la controversia planteada, el TC se ve en la necesidad de determinar las competencias que asisten a las partes a la vista del sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios implicados y el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, que, encuadra en el título competencial sobre Colegios Profesionales y no en el relativo a la función pública (FJ 5):

"El art. 30 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, al que pertenece el inciso impugnado, establece la regla general de la colegiación como requisito necesario para el ejercicio de las profesiones colegiadas, previendo, a continuación, la excepción de la colegiación forzosa en los términos expuestos en el fundamento jurídico anterior. El precepto cuestionado contiene, por tanto, la excepción a una regla general que sirve como elemento definitorio de la institución colegial a la que se pertenece en razón de la actividad profesional que se realiza. Por ello debe quedar encuadrado en el título competencial al que responde dicha normativa, es decir, el de colegios profesionales. Así lo ha considerado el propio legislador autonómico, pues el inciso impugnado ha sido reproducido, de nuevo, en la Ley andaluza 10/2003, de colegios profesionales, cuya exposición de motivos hace referencia únicamente a esta materia y al correlativo título competencial.

Por su parte, el título competencial sobre función pública debe considerarse meramente incidental, no sólo porque, como es jurisprudencia de este Tribunal, debe primar la regla competencial específica sobre la más genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2; 152/2003, de 17 de julio FJ 7, y 212/2005, de 21 de julio, FJ 3, entre otras) —si bien a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5)—, sino también porque el título de función pública solo sería de aplicación preferente en el caso de los colegios profesionales integrados exclusivamente por funcionarios públicos o por quienes ejercen funciones públicas (STC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3), lo que no ocurre este caso."

Por el impacto que comporta sobre la cuestión analizada en el presente Dictamen y su influencia final en la resolución, interesa poner de manifiesto dos extremos muy relevantes de esta decisión constitucional.

El primero en el que fijamos nuestra atención es que la decisión, al delimitar el parámetro de control de constitucionalidad del recurso de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar sentencia, lo fija, en el caso de la norma básica de contraste, en la Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales y, en concreto, su art. 1.3, en la redacción hoy vigente tal como resulta de la modificación por el art. 5 de

la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la *Ley ómnibus*). FJ 3:

"En su redacción vigente, el art. 1.3 establece que «son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional». También ha sido modificado el art. 3.2 de la ley estatal, que contiene la regla general de la que el art. 1.3 de la Ley andaluza 10/2003 constituiría la excepción. El art. 3.2 de la Ley estatal, en la redacción que le da la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, establece que «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal»... En conclusión, es la Ley 2/1974, de colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, la que habremos tener en cuenta para resolver la controversia competencial."

El segundo es que el TC, al contrastar el inciso impugnado con lo establecido en la LCP en la redacción dada por la *Ley ómnibus*, efectúa una interpretación del art. 1.3 LCP vigente, pues las partes, Estado y Junta de Andalucía, mantenían discrepancias no obstante alguna coincidencia. Al efecto, el TC precisa que el Abogado del Estado y la Letrada de la Junta de Andalucía coincidían "sin mayores razonamientos, en que el inciso del art. 1.3 de la ley estatal «sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional», contiene una excepción a la regla de la colegiación obligatoria para el ejercicio de las profesiones colegiadas", pero discrepaban sobre su alcance. Pues mientras la representación del Estado entendía que la excepción no amparaba el ejercicio profesional de los funcionarios cuando sus destinatarios eran terceros usuarios de los servicios públicos, la Junta de Andalucía consideraba que el art. 3.2 eximía en todo caso a los funcionarios del deber de colegiarse cuando actuaban exclusivamente por cuenta de la

Administración. En este debate tercia el TC, y lo hace para desautorizar ambas tesis, aclarando el significado que realmente debe darse a aquél y negando la premisa, sostenida de consuno por ambas partes, de que el art. 1.3 LCP contuviera excepción alguna a la regla general de colegiación obligatoria. En términos inequívocos que ya hemos tenido ocasión de adelantar y que ahora recordamos (FJ 6):

"El art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, no contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública, cuando ésta resulte exigible, pues ello no se desprende del tenor literal del precepto, ni obedece al concepto de colegio profesional que acogió la Ley 2/1974, y hoy se mantiene para los colegios profesionales de colegiación obligatoria.

La institución colegial está basada en la encomienda de funciones públicas sobre la profesión a los profesionales, pues, tal y como señala el art. 1.3, son sus fines la ordenación del ejercicio de las profesiones, su representación institucional exclusiva cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. La razón de atribuir a estas entidades, y no a la Administración, las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y, con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, estriba en la pericia y experiencia de los profesionales que constituyen su base corporativa. Por ello, al contrario de lo afirmado por las partes, la expresión «sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional», no contiene una exclusión del régimen de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos sino, al contrario, una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a los colegios profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas. Una cautela especialmente necesaria en cuanto que la función de ordenación del ejercicio de la profesión que se atribuye a los colegios profesionales en el artículo 1.3, no se limita al «ejercicio libre» de la

profesión, sino que se extiende «al ejercicio de la profesión» con independencia de que se realice por cuenta propia o ajena. (...)"

Como colofón de la fundamentación, el TC, siguiendo la misma tesis que aquí sostenemos, apela a la invocación de los antecedentes parlamentarios de la ley estatal en su redacción originaria para apuntalar su exégesis (FJ 6):

"(...) No puede pasarse por alto que la mención al "ejercicio libre" de la profesión como objeto de la función ordenadora de los colegios que, inicialmente figuraba en el proyecto de ley de colegios profesionales, fuera eliminada durante la tramitación por entender que la función de los colegios profesionales era la ordenación deontológica y la reglamentación general de cualesquiera formas de ejercicio profesional, es decir, fuera en el ejercicio libre o en el prestado en régimen de dependencia administrativa, institucional o laboral."

Por lo que, el TC entiende, en definitiva, que como el art. 1.3 de la Ley 2/1974 no exime a los empleados públicos de colegiarse cuando realizan las actividades propias de una profesión para cuyo ejercicio se exige la colegiación, la exención general del deber de colegiación de los funcionarios, personal estatutario y personal laboral al servicio de las Administraciones públicas de Andalucía «para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas» vulnera lo establecido en el art. 3.2 LCP, que exige la colegiación forzosa para el ejercicio de las profesiones que determine una ley del Estado.

En fin, luego de constatar la vulneración por la norma autonómica cuestionada del precepto básico estatal, el TC se ve en la necesidad de verificar la constitucionalidad de la norma estatal de contraste. Al tratarse de un supuesto de inconstitucionalidad mediata o de contradicción de la norma autonómica impugnada con la legislación del Estado, la conclusión sobre la inconstitucionalidad del inciso impugnado dependía, en última instancia, de que la norma de contraste no excediera las competencias que ostentara el Estado pues, en caso contrario, la contradicción entre la norma autonómica y la estatal

no conduciría a la declaración de inconstitucionalidad del inciso, porque éste respondería al ejercicio legítimo de la competencia autonómica en materia de colegios profesionales. En síntesis, al resolver la controversia competencia en favor del Estado, sostiene: a) que el art. 149.1.18ª CE habilita al Estado para dictar la legislación básica en materia de colegios profesionales, dada la equiparación de éstos con las Administraciones Públicas de carácter territorial a partir de su dimensión pública, aunque la asimilación se limite a los solos aspectos organizativos y competenciales; b) que esa competencia estatal incluye la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales y de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo, pues la determinación del régimen de colegiación (forzoso o voluntario) tiene carácter básico; c) que corresponde al legislador estatal la determinación de las profesiones cuyo ejercicio se sujeta a colegiación obligatoria, y ello, en los términos previstos en la modificación introducida en el art. 3.2 LCP, por el art. 5.cinco y Disposición Transitoria cuarta de la *Ley ómnibus*; y (d) que la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1ª CE, en la medida en que la reserva de ley a que está sujeto el principio de colegiación obligatoria en nuestra Constitución se justifica en la restricción de derechos fundamentales, así del libre ejercicio de la profesión (art. 35 CE), manifestación concreta o particular del general principio de libertad, como igualmente de la vertiente negativa de la libertad de asociación (art. 22.2 CE).

Importa asimismo señalar que el art. 5.5 de la Ley estatal 25/2009 (la *Ley ómnibus*), junto con la disposición transitoria cuarta y la disposición final primera, fueron objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que fuera desestimado por la STC 89/2013, de 22 de abril, con invocación de la doctrina contenida en esta STC 2/2013, toda vez que, como afirma el TC (FJ 3), la

misma, en definitiva, "resuelve todas cuestiones planteadas por la Generalidad de Cataluña... en cuanto confirma la competencia del Estado ex art. 149.1.18 para reservar al legislador estatal la determinación del carácter básico de los supuestos de colegiación obligatoria... y reconoce expresamente el carácter de esta Ley como parámetro básico de contraste de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales".

A partir de la STC 2/2013, que fija la doctrina de referencia, han ido cayendo todas y cada unas de las dispensas a las obligaciones de colegiación dispuestas por los legisladores autonómicos, conformando un sólido cuerpo de doctrina y una posición unánime del Tribunal Constitucional. Valga la cita de las decisiones recaídas hasta la fecha:

- La STC 46/2003, de 28 de febrero, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el inciso "o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas" del art. 17.1 de la Ley del Parlamento de Extremadura 11/2001, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura, declarando su inconstitucionalidad y nulidad
- La STC 50/2013, de 28 de febrero, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el inciso "ni para la realización de actividades por cuenta de aquéllos correspondiente a su profesión" del art. 11 de la Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, declarando su inconstitucionalidad y nulidad.
- La STC 63/2013, de 14 de marzo, declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas" del párrafo primero del art. 4 de la Ley

del Parlamento de Andalucía 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los colegios profesionales de Andalucía.

- La STC 123/2013, de 23 de mayo, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el inciso de la disposición adicional sexta Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, "ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas" y en consecuencia declara su inconstitucionalidad y nulidad.
- La STC 201/2013, de 5 de diciembre, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados declarando la inconstitucionalidad y nulidad, entre otros, del art. 38.2 y de la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales.
- La STC 150/2014, de 22 de septiembre, estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo respecto del inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, "Tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados por la Administración pública mediante relación de servicios

regulada por el Derecho Administrativo o laboral" que declara inconstitucional y nulo⁴.

- La última recaída es la STC 229/2015, de 2 de noviembre, que estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con el inciso segundo del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, "ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración", que declara inconstitucional y nulo.

Además, están aún pendientes dos decisiones, que correrán la misma suerte, al estar admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional y pendientes de sentencia: el recurso de inconstitucionalidad núm. 8260-2010, promovido por el Presidente del Gobierno contra, entre otros preceptos, el art. 2, apartados dos.2 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (BOE núm. 310, de 22 de diciembre de 2010) y la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2839-2016 planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, en el recurso de apelación núm. 149-2014, en relación con el segundo inciso del art. 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La

⁴ Todas las sentencias citadas se pronunciaron sobre la contradicción de las normas autonómicas con respecto al art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en la redacción dada por el art. 5.quinto de la *Ley ómnibus*, salvo ésta, en la que al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad, la norma estatal empleada como canon de enjuiciamiento debía ser la vigente en el momento de referencia para la aplicación de la norma cuestionada por el órgano judicial *a quo*, lo que llevó a efectuar el contraste o respecto al mismo art. 3.2 LCP, pero en la redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios y no por la *Ley ómnibus*. Aunque, llegó exactamente a la misma conclusión, al evidenciarse que la controversia competencial era idéntica.

Mancha, por posible vulneración del art. 149.1.18ª de la CE y el art. 3.2 de la Ley 2/74 de Colegios Profesionales (BOE núm. 184, de 1 de agosto de 2016).

En fin, y en la hora de recapitular, el TC deja muy claro que el art. 1.3 LCP, en la redacción vigente debida a la *Ley ómnibus*, no contiene excepción alguna para los empleados públicos del principio general de colegiación obligatoria en el art. 3.2, también en la nueva redacción que al mismo dio la norma de transposición al ordenamiento interno de la Directiva de Servicios.

2. LA DEROGACIÓN POR LA LEY 3/2013, DE 13 DE MAYO, DE LA DISPENSA DE LA OBLIGACIÓN DE COLEGIACIÓN DE LOS PROFESIONALES VINCULADOS CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE MURCIA AMPARADA POR LA LEY 6/1999, DE 4 DE NOVIEMBRE, DE COLEGIOS PROFESIONALES DE LA REGIÓN DE MURCIA

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siguiendo el modelo de inspiración canaria, estableció en el art. 6.4 de la *Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia*, una dispensa de la obligación de la colegiación de los empleados públicos, conforme a la cual "Los profesionales titulados, vinculados con alguna de las administraciones públicas en la Región de Murcia mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración", siendo obligatoria, en cambio, "cuando el destinatario de la actividad profesional no sea exclusivamente la Administración y existan también particulares que sean destinatarios de dicha actividad". Articulada

como una excepción a la regla general de colegiación obligatoria, previamente afirmada en el art. 6.2: "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercerla".

De ahí que, vigente la misma, cuando se supervisó la legalidad de la norma estatutaria particular del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de la Región de Murcia, los Estatutos aprobados por Resolución de la Consejería de Presidencia de 9 de abril de 2002 (Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 89, de 18 de abril de 2002), indicara en su art. 1.2 que "agrupa obligatoriamente a todos los médicos que ejerzan su profesión en la Comunidad de la Región de Murcia, *en los términos y con las excepciones establecidas en la legislación vigente*", en tanto que "Voluntariamente podrán solicitar su colegiación quienes, con título oficial de Licenciado en Medicina, no ejerzan la profesión o no lo precisen para el desempeño de sus cargos o funciones profesionales.". Acotación en cursiva que, por vía de remisión a la legislación autonómica, introducía la excepción a la regla de colegiación obligatoria de los empleados públicos (matiz que, por cierto, no se explicitaría en su art. 42.1). En todo caso, por esta vía se recogía la dispensa autonómica introduciendo una especie de derogación singular de la norma estatutaria general de la OMC que no contemplaba excepción alguna.

Sin embargo, la dispensa autonómica encerrada en la Ley 6/1999 era, como nos consta, materialmente inconstitucional, y si no fue declarada como tal y anulada por el TC fue porque, en su momento, no se interpuso recurso o se planteó cuestión de inconstitucionalidad algunas. Fue el propio legislador autonómico el que, aprovechando la necesaria adaptación de la "legislación regional sobre colegios profesionales a lo establecido en la normativa estatal" de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, acometida en la *Ley 3/2013, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia*

eliminó directamente la misma, al derogar expresamente el art. 6.4 de la Ley 6/1999, dejando de paso vacía y sin sentido la previsión estatutaria particular antedicha, pues la legislación vigente no contempla excepción alguna en relación con la colegiación de los Médicos al servicio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el derecho estatal básico (la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales) y el ordenamiento corporativo (los Estatutos Generales de la OMC, aprobados por Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo), al que debe reenviarse para hacer aplicación del principio general de colegiación obligatoria. Éste, ahora sin excepciones, luce expresamente en la nueva redacción del art. 6.2 de la Ley regional 6/1999, tras su reforma por la Ley 3/2013, cuyo inciso inicial dice así:

"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones la incorporación al colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 2/1974, de 4 de noviembre. (...)"

Formulación del principio general de colegiación obligatoria que reproduce la nueva versión de la Ley estatal tras su reforma por *la Ley ómnibus*, que, sin perjuicio de la interpretación constitucional que ya nos consta, merece una explicación adicional, toda vez que la Administración Regional sostiene, sorprendentemente, que no ampara la colegiación obligatoria.

V. EL NUEVO MODELO DE COLEGIACIÓN ORGANIZADO POR LA LEY ÓMNIBUS Y LA CONGELACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE COLEGIACIÓN VIGENTES

La Dirección Gerencia traslada al Ilustre Colegio Oficial de Médicos de la Región de Murcia que, hasta la fecha, la Dirección General de Recursos del Servicio Murciano de Salud mantiene el criterio de la no exigibilidad de la colegiación, "*habida cuenta que la normativa vigente en la actualidad (Art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, con arreglo a la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) no contempla la colegiación obligatoria*", sin perjuicio de que presuma que en un futuro más o menos cercano pueda exigirse para las profesiones sanitarias, al existir Anteproyectos de Ley y reformas legales (como por ejemplo, la operada en la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias por Ley 3/2014, de 27 de marzo) que así lo contemplan. Mantiene pues la Administración Regional que, en la actualidad, el derecho estatal vigente no ampara la colegiación obligatoria cuyo cumplimiento y exigencia el Colegio demanda. Sostenemos, en cambio, que en absoluto ello es así y para demostrarlo examinaremos a fondo el nuevo marco legal que sobre la organización de la colegiación ha dispuesto la *Ley ómnibus*, sin perjuicio del aval que en su interpretación comporta la jurisprudencia constitucional antes examinada, sobre la que no es necesario volver.

En el contexto del proceso de trasposición al ordenamiento interno de la Directiva de Servicios, la Ley 25/2009 ha modificado profundamente la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, llevando a efecto la última de las reformas de la LCP. En este marco, la *Ley ómnibus* depara un nuevo tratamiento de la colegiación obligatoria cuyas claves se contienen, simultáneamente, en la nueva redacción que su art. 5.cinco da al art. 3.2, inciso primero, de la LCP y en su disposición transitoria cuarta, disposiciones

íntimamente vinculadas: si la primera norma reformula el principio de colegiación obligatoria para desconectar el requisito de ingreso obligatorio como rasgo característico y definidor de la institución, atribuyendo al legislador estatal la competencia para el establecimiento de la colegiación obligatoria, la segunda, sanciona un régimen transitorio de las obligaciones de colegiación que mantiene hasta el momento en que se apruebe la futura Ley del Estado a la que encarga delimitar la planta de los colegios obligatorios. En estos literales términos.

Art. 3.2 LCP:

"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal."

Disposición transitoria cuarta de la *Ley ómnibus* ("Vigencia de las obligaciones de colegiación"):

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

Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas."

Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes."

Asimismo, y como hemos tenido ocasión de comprobar adelantadamente al analizar la jurisprudencia constitucional -en la interpretación de la cláusula de salvaguarda del art. 1.3 LCP por la STC 3/2013- la Ley *ómnibus* también modificó el art. 1.3 LCP, que definía los fines esenciales de los Colegios Profesionales. A resultas de la modificación, se introdujeron dos novedades: la adición al tríptico inicial de un nuevo fin esencial consistente en "la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados" y la modulación de la exclusividad de la representación institucional de las profesiones al condicionarse al mantenimiento de la colegiación obligatoria, vinculada a la preparación del cambio del modelo institucional y el tratamiento de la colegiación obligatoria a que nos referimos a continuación. Pero lo relevante a nuestros efectos es que dicha modificación mantiene incólume la cláusula de salvaguarda ("...todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional") que sigue teniendo exactamente el mismo significado y función institucional que antes de la modificación legal, como ratificó el TC, por lo que no es preciso mayor explicación ahora.

1. LA EXIGENCIA DE UNA LEY DEL ESTADO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA

En la redacción vigente previa a la modificación por la *Ley ómnibus*, el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, sancionaba con carácter general que:

"Es requisito indispensable para las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente".

Esta norma recogía sin matizaciones ni excepciones el principio de colegiación obligatoria, clave en la configuración de la institución en tanto que 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 la colegiación obligatoria fuera un elemento sustantivo de toda organización colegial y de ahí también el hecho de que si el ejercicio de la profesión no requería la colegiación previa presuponía que la profesión no disponía de una organización colegial propiamente dicha.

No obstante, y a pesar de su manifiesta oposición a lo dispuesto en el art. 3.2 LCP, viene admitiéndose desde hace años la existencia de Colegios de adscripción voluntaria o, dicho en otros términos, de profesiones colegiadas cuyo ejercicio no requiere de colegiación. La creación de Colegios voluntarios fue posible porque, fracturando el marco normativo general, bien lo autorizó el legislador sectorial en la ordenación de su correspondiente ámbito material - extramuros del ordenamiento corporativo-, o bien lo dispuso una ley singular - esto es, para la concreta organización colegial-, no necesariamente la de creación, exceptuando lo previsto en la ley general obviando la regla general de la norma de cabecera. Paradigma del primer supuesto 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. Ejemplo del segundo 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, su art. 1 sería posteriormente modificado por la Ley 1/1988, de 26 de febrero para transformar la inicial colegiación obligatoria en voluntaria ("... agrupa a los periodistas que lo soliciten, que ejercen la profesión en el territorio de Cataluña") provocando la

pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra la imposición de la colegiación por la Ley de creación.

Una opción ésta, la de creación de Colegios voluntarios, cuya constitucionalidad confirmó la jurisprudencia constitucional, precisamente con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. La STC 330/1994, de 15 de diciembre, señalaría 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):

"... 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".

Pero en todo caso, los Colegios Oficiales de Médicos, y con ellos el de la Región de Murcia, desde su creación hasta el día de hoy, se han conformado jurídicamente como Colegios de adscripción obligatoria, con arreglo a los criterios generales de la LCP. En ningún caso, como Colegios voluntarios.

La nueva versión del art. 3.2 LC debida a la *Ley ómnibus* rompe ese juego de equivalencias, al reconocer, al menos implícitamente, que el ejercicio de una profesión dotada de organización colegial no siempre requiere la incorporación al Colegio correspondiente, pues ahora dice que: "Será requisito indispensable para el ejercicio de las *profesiones* hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente *cuando así lo establezca una ley estatal.*" Dado, además, que la nueva redacción no utiliza la expresión "profesión colegiada", de manera que por tal puede entenderse tanto aquélla 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 en la misma para poder ejercer la profesión y 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 la profesión. No obstante, todo dependerá, en definitiva, de lo que disponga el legislador estatal. 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.

Ahora bien, la reforma dispuesta por la *Ley ómnibus* a través de la modificación del art. 3.2 LCP y de su disposición transitoria cuarta sólo prepara el cambio de modelo institucional, pero no lo ejecuta ni lo aplica, sino que lo defiere a la Ley estatal anunciada por ésta última, que habría de haberse aprobarse sin solución de continuidad y como secuencia del proceso de reforma emprendido; de ahí el plazo máximo de doce meses que aquélla otorga para la presentación

del Proyecto de Ley. 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 sola excepción del fin esencial de representación 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 ("Son fines esenciales de estas Corporaciones... la representación institucional exclusiva de las mismas *cuando estén sujetas a colegiación obligatoria*") pues, lógicamente, la exclusividad representativa no se predicará respecto de los Colegios voluntarios.

Importa ahora delimitar la eficacia temporal del nuevo régimen de colegiación obligatoria. Tanto la nueva versión del art. 3.2 LCP como la transitoria cuarta de la *Ley ómnibus* aparecen simultáneamente en el ordenamiento español y están indisolublemente ligadas: así como la primera se refiere a las obligaciones de colegiación que se establezcan en el futuro tras su entrada en vigor -considerando además, obviamente, que no se han dispuesto efectos retroactivos-, la segunda contiene el régimen que se aplica a las obligaciones de colegiación preexistentes. La nueva exigencia del art. 3.2 LCP de que sea precisa una "Ley estatal" para crear las obligaciones de colegiación, las nuevas obligaciones de colegiación, ha surtido y está surtiendo ya efectos jurídicos. Particularmente en relación con las acordadas por las Comunidades Autónomas. Así, las que han dispuesto la creación de nuevas Corporaciones profesionales lo han hecho con régimen de adscripción voluntaria por estar reservada la obligatoria a una decisión del Estado. La modificación legislativa de la LCP dispuesta por la *Ley ómnibus* ha conseguido, en efecto, frenar efectivamente las creaciones autonómicas de obligaciones de colegiación. Aunque ha habido alguna excepción, justamente rectificada por el TC. Como la Comunidad Autónoma de Extremadura, que dispuso la creación de sendos

Colegios Profesionales de Logopedas e Higienistas Dentales de adscripción obligatoria, que serían corregidas por el TC a instancias del Gobierno del Estado. La STC 114/2013, de 11 de julio, declararían inconstitucionales el art. 3.2 de la Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura y el art. 3.3 de la Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, respectivamente, por atribuir carácter obligatorio a la incorporación de los respectivos colegios profesionales vulnerando las competencias estatales atribuidas por la CE (art. 149.1.1ª y 18ª), con una doctrina que nos es conocida. Por su parte, la Comunidad de Castilla y León evitó la impugnación ante el TC de la Ley 11/2010, de 11 de octubre, de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León, al llegar a un Acuerdo en la Comisión de Cooperación entre la Comunidad y el Estado, por el cual se comprometía a dar una nueva redacción al art. 4, finalmente llevada a efecto en la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medias Tributarias, Administrativas y Financieras ("Para el ejercicio de la profesión de Terapeuta Ocupacional con domicilio profesional único o principal en la Comunidad de Castilla y León, será necesaria la incorporación al Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León cuando así lo establezca una ley estatal"). Recordamos también, en fin, que la previsión incorporada al art. 3.2 LCP, declarada expresamente básica por la disposición final primera de la *Ley omnibus* invocando las cláusulas competenciales de los arts. 149.1.18ª y 30ª CE ha resultado ratificada por el TC al confirmar expresamente su constitucionalidad en la STC 89/2013, de 22 de abril.

Finalmente, debemos salir al paso de la invocación por la comunicación administrativa de la modificación de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias (LOPS) por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, como

argumento para sostener la inexistencia, en el momento presente, de la obligatoriedad de colegiación. Dicha norma, llevó a cabo, en efecto, en su disposición final sexta, una modificación de la LOPS, por la que, entre otros extremos, se añade un nuevo apartado 8 al art. 4, del siguiente tenor:

"Para el ejercicio de una profesión sanitaria será necesario cumplir las obligaciones y requisitos previstos en el ordenamiento jurídico vigente. En todo caso, para ejercer una profesión sanitaria, serán requisitos imprescindibles:

a) Estar colegiado, cuando una ley estatal establezca esta obligación para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta.

b) No encontrarse inhabilitado o suspendido para el ejercicio profesional por sentencia judicial firme, durante el periodo de tiempo que fije ésta.

c) No encontrarse suspendido o inhabilitado para el ejercicio profesional por resolución sancionadora impuesta por un colegio profesional sanitario, cuando una ley estatal establezca para este ejercicio la obligación de estar colegiado, durante el periodo de tiempo que fije ésta.

d) No encontrarse suspendido o inhabilitado para el ejercicio profesional, o separado del servicio, por resolución administrativa sancionadora firme, durante el periodo de tiempo que fije ésta, cuando se ejerza la profesión en el ámbito de la asistencia sanitaria pública.

e) Tener suscrito y vigente un seguro de responsabilidad, un aval u otra garantía financiera, sean de protección personal o colectiva, que cubra las indemnizaciones que se puedan derivar de la responsabilidad profesional por un eventual daño a las personas causado con ocasión de la prestación de tal asistencia o servicios cuando se ejerza la profesión en el ámbito de la asistencia sanitaria privada."

En particular, la previsión contenida en la letra a) del apartado 8 -y por extensión la letra c)-, por la que será requisito imprescindible para el ejercicio de una profesión sanitaria "estar colegiado, cuando una ley estatal establezca esta obligación" no constituye sino la reproducción de la regla prescrita en el

art. 3.2 LCP en la redacción dada por la *Ley ómnibus*. De este modo, la LOPS viene a recordar que la medida de colegiación obligatoria de las profesiones sanitarias será determinada en el futuro por una Ley del Estado (v.g., Ley de Servicios y Colegios Profesionales) y no por ella misma, dado su carácter sectorial, sin prejuzgar por consiguiente su aplicación a las profesiones sanitarias a fin de no condicionar a aquélla en lo más mínimo. A esta previsión, que además se inserta temporalmente en el contexto de la existencia de un Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales en avanzado estado de tramitación, debe dársele pues la misma interpretación que al art. 3.2 LCP que acabamos de efectuar. Pero en modo alguno presupone la inexistencia en el momento presente de la obligación de colegiación para el ejercicio de las profesiones sanitarias, so pretexto de que no existe la Ley estatal que así lo prescriba. Eso es algo que se determina con meridiana claridad con la lectura y aplicación del régimen transitorio dispuesto por la *Ley ómnibus*, que veremos inmediatamente a continuación.

2. EL RÉGIMEN TRANSITORIO GENERAL: MANTENIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE COLEGIACIÓN VIGENTES Y VINCULACIÓN AL MANDATO DE REVISIÓN DE LA PLANTA DE COLEGIOS OBLIGATORIOS

La disposición transitoria cuarta de la *Ley ómnibus*, en los términos antes transcritos, contiene el régimen transitorio de las obligaciones de colegiación vigentes (no en vano la disposición se encabeza con el rótulo "Vigencia de las obligaciones de colegiación"), que resulta integrado por dos decisiones que están vinculadas, institucional y temporalmente.

Por la primera, se ordena al Gobierno remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las "profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación" en el plazo máximo de doce meses desde su entrada

en vigor, previa consulta a las Comunidades Autónomas. La *Ley ómnibus* renuncia a establecer por sí misma las obligaciones de colegiación subsistentes y en su lugar encarga al Gobierno la preparación de esa medida para su aprobación por las Cortes en un segundo estadio. No obstante, con la finalidad de guiar la preparación del proyecto normativo y reducir la discrecionalidad del Gobierno, introduce dos criterios sustantivos con arreglo a los cuales aquél debe delimitar las profesiones o actividades profesionales objeto de colegiación obligatoria: el primero se refiere a los "casos y supuestos de ejercicio en que la obligación de colegiación se fundamente 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".

Interesa en todo caso destacar la naturaleza y sentido del plazo legalmente señalado al Gobierno para la presentación del reseñado Proyecto de Ley. La fijación legal de dicho plazo testimonia la explícita voluntad del legislador de que la norma, cuya elaboración se encomienda, sea puesta en ejecución sin dilaciones. El apremio que, respecto del Gobierno destinatario, comporta el plazo marcado por la ley se satisface, desde luego, presentando dentro de él el proyecto normativo previsto. Sin embargo, ante la hipótesis de un incumplimiento del plazo, la cuestión se plantea en términos que relativizan su significación, obligando a optar entre la admisibilidad de un cumplimiento extemporáneo o la negación definitiva de la posibilidad de que la misma se apruebe. Y, desde luego, la interpretación más acorde con la voluntad legalmente manifestada es inequívoca. Corresponde mejor a esa voluntad la presentación, aun tardía, del proyecto normativo que la cancelación de la posibilidad misma de que tal norma sea promulgada. En este sentido, ni la naturaleza del plazo revela que el tiempo de doce meses fuera un factor

esencial de modo que, pasada la fecha final, desaparecieran las condiciones objetivas que determinaban la necesidad de la disposición, ni su eventual incumplimiento puede suponer la negación definitiva de la posibilidad de que el proyecto normativo se presente. En suma, la naturaleza del plazo establecido, en tanto que reflejo de la voluntad del legislador de que se adopte con premura la nueva regulación, no impone que el retraso tenga consecuencias invalidatorias de la norma finalmente aprobada si lo pretendido es, justamente, que ésta se dicte y entre en vigor cuanto antes.

Las consideraciones anteriores son necesarias en tanto que, en efecto, dicha medida, que se instrumenta en el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales no ha llegado aún a presentarse por el Gobierno a las Cortes Generales. Este incumplimiento, no sólo del plazo de presentación del proyecto normativo, sino del mandato legislativo mismo -más de cinco años después de su aprobación continúa sin ejecución-, ha provocado la congelación *sine die* de las obligaciones de colegiación vigentes, como consecuencia de la segunda de las medidas que integran el régimen transitorio y en la que ahora se repara.

La segunda decisión adoptada por la disposición transitoria cuarta de la *Ley ómnibus*, vinculada al mandato de revisión de la planta de colegios de adscripción obligatoria, es el mantenimiento temporal de las obligaciones vigentes de colegiación hasta la adquisición de vigencia de la anunciada Ley estatal: "*Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes*". Va de suyo, que el límite temporal de la persistencia o mantenimiento de las obligaciones de colegiación preexistentes no es el plazo máximo de que disponía el Gobierno para la presentación del Proyecto, esto es, los doce meses desde la entrada en vigor de la *Ley ómnibus*, sino la efectiva entrada en vigor de la Ley a la que se encomienda la tarea de delimitar la planta de las obligaciones de colegiación. Así se desprende inequívocamente de la literalidad de la norma, que haría innecesario mayor análisis ante la obviedad de los términos empleados conforme a los

critérios hermenéuticos del Código Civil, cuyo art. 3.1 precisa que las normas se interpretarán "según el sentido propio de sus palabras". Que el tiempo de subsistencia de las obligaciones de colegiación vigentes -su transitoriedad en suma- se extiende hasta el momento en que entre en vigor la Ley del Estado a la que llama la disposición transitoria cuarta para redefinir la planta de colegios obligatorios resulta, además, de su sentido institucional. La *Ley ómnibus* se ha limitado a preparar el cambio de escenario, en un modelo que implica la admisión de Colegios obligatorios junto a Colegios voluntarios, pero no ha regulado el mismo; no ha articulado el régimen jurídico que resulta aplicable a los Colegios obligatorios ni el de los voluntarios, tarea que está llamada a cumplir la futura Ley de Servicios y Colegios Profesionales, cuyo Anteproyecto de Ley ofrece una idea precisa de los distintos moldes jurídicos. De ahí que, sobre todo su sentido que, en ausencia de dicha norma y hasta que la misma fuera aprobada, se mantengan transitoriamente vigentes las obligaciones de colegiación preexistentes. Lo que no resta efectividad a la previsión del art. 3.2 LCP, en la medida en que la exigencia de una Ley del Estado para acordar las obligaciones de colegiación se despliega desde su entrada en vigor en relación con las nuevas creaciones de colegios profesionales, en particular las dispuestas por las Comunidades Autónomas ⁵.

⁵ Por lo demás, y se trata de un argumento adicional que apoya inequívocamente la tesis sostenida, la *Ley ómnibus* siguió un esquema institucional análogo en relación con el visado, aunque aquí diferían el tiempo (cuatro meses en lugar de doce) y el instrumento de ejecución (reglamento versus ley). La *Ley ómnibus* (art. 13.1 LCP) operó en relación con el visado colegial en términos análogos a los efectos de la colegiación, en la medida en que los Colegios de profesiones técnicas únicamente podrían visar los trabajos profesionales si lo instaba expresamente el cliente -en cuyo caso se habla de "visado voluntario"- o "cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto" -es decir, en los casos de "visado obligatorio"-, desapoderando a las organizaciones colegiales y a sus normas estatutarias como fuente de las obligaciones de visado, consagrándose así un modelo dual de visado, obligatorio y voluntario, que guarda paralelismo con la decisión de la *Ley ómnibus* de optar también por un modelo dual de colegio profesional, de adscripción obligatoria o voluntaria.

Pues bien, en paralelo a la futura determinación de las obligaciones de colegiación encomendada por la disposición transitoria cuarta, pero ahora en relación con el visado obligatorio, también la disposición transitoria tercera de la *Ley ómnibus* anunciaba la aprobación por el Gobierno, en el plazo máximo de cuatro meses desde su entrada en vigor, de un Real Decreto que estableciera los visados que serían exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 LCP -es decir, los supuestos de visado obligatorio-, aquellos en los que concurriera el doble criterio de necesidad, "por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas" y proporcionalidad. Se trata, por consiguiente, de la misma técnica que se sigue en relación, con la delimitación de la planta de colegios obligatorios. Y también en este caso se acompaña de un

Así pues, la aplicación del régimen transitorio general de las obligaciones de colegiación al caso particular determina que el ingreso en los colegios oficiales de médicos continúa siendo preceptivo para el ejercicio de las actividades propias de la profesión de médico, con independencia de la forma de ejercicio, y por tanto también de si lo es al servicio de la administración pública, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.4 de los estatutos generales de la organización médica colegial, aprobados por real decreto 1018/1980, de 19 de mayo, conforme al cual:

"Corresponde a la Organización Médica Colegial la representación exclusiva de la profesión médica, la ordenación en el ámbito de su competencia de la actividad profesional de los Colegiados y la defensa de sus intereses profesionales.

Agrupa, por tanto, obligatoriamente a todos los Médicos que, de acuerdo con las leyes vigentes, ejerzan su profesión en cualquiera de sus modalidades, bien en forma independiente o bien al servicio de la Administración Central del Estado de las Comunidades Autónomas, Local o Institucional o de cualesquiera otras entidades públicas o privadas.

Voluntariamente podrán solicitar su colegiación quienes, con título profesional médico, no ejerzan la profesión."

Y en el mismo sentido, en el art. 35, en sus dos primeros apartados:

"1. Será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión médica, en cualquiera de sus modalidades, la incorporación al Colegio Oficial de Médicos en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión.

régimen transitorio de obligaciones de visado colegial con el mismo sentido institucional que el de las obligaciones de colegiación: "Hasta la entrada en vigor de la norma prevista en el párrafo anterior, la exigencia de visado se regirá por la normativa vigente". Lo que suponía mantener vigentes las obligaciones de visado colegial preexistentes -y de ordinario contenidas en los Estatutos Generales de las organizaciones colegiales de las profesiones técnicas que lo practicaban- hasta la aprobación de la norma reglamentaria llamada a aprobar la relación de supuestos de visado obligatorio -y no hasta la expiración del plazo máximo para dictarla-, finalmente materializada en el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

2. A tal efecto, se considera como ejercicio profesional la prestación de servicios médicos en sus distintas modalidades, aun cuando no se practique el ejercicio privado o se carezca de instalaciones. (...)"

Disposiciones estatutarias que resultaban además conformes con el marco general dispuesto por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, cuyo art. 3.2 sancionaba el principio de colegiación obligatoria, que alcanza y se proyecta también sobre los empleados públicos (art. 1.3 LCP).

Esta obligación de colegiación, vigente al momento de entrada en vigor de la *Ley ómnibus*, se mantendrá hasta la entrada en vigor de la Ley del Estado a la que se llama a determinar las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación, de acuerdo con la citada disposición transitoria cuarta. A día de hoy, esa Ley no ha sido aún aprobada, por lo que el ingreso sigue siendo obligatorio para el ejercicio de la profesión. Y, en el futuro, cuando esa Ley se apruebe, la persistencia de esa obligación quedará condicionada a lo que de la misma resulte.

VI. EL PARADÓJICO Y CONTRADICTORIO RESULTADO A QUE CONDUCE LA TESIS ADMINISTRATIVA AL CONFRONTARSE CON LA PROPUESTA DE MANTENIMIENTO DE COLEGIACIONES OBLIGATORIAS POR EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS Y COLEGIOS PROFESIONALES QUE EJECUTA EL MANDATO DE LA LEY ÓMNIBUS

Finalmente, debemos analizar la posición de la Dirección General de Recursos del Servicio Murciano de Salud que, según la contestación remitida por la Dirección Gerencia al Colegio, sostiene que aunque la normativa vigente en la actualidad no contempla la colegiación obligatoria, si "existen Anteproyectos de Ley... que hacen presumir que, en un futuro más o menos cercano, pueda exigirse la colegiación para las profesiones sanitarias". Posición o tesis ésta que no compartimos y que llega a cuestionar no sólo el deber de colegiación que en particular pesa sobre los profesionales al servicio de las Administraciones Públicas sino inclusive la colegiación obligatoria en general de las profesiones sanitarias y por extensión de los Médicos. La referencia a los Anteproyectos de Ley, aun sin ser objeto de cita explícita, naturalmente nos pone en la pista del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales. En efecto, el Gobierno de la Nación, en ejecución del mandato de la disposición transitoria cuarta de la *Ley omnibus*, llegó a elaborar un Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (APL), que, de momento, no se ha visto culminado. El texto del APL fue elevado en primera lectura al Consejo de Ministros, que tuvo conocimiento como informe en su sesión de 2 de agosto de 2013 y sometido a información pública el 5 de agosto de ese año, iniciándose una fase administrativa de preparación del texto con las consultas preceptivas consiguientes. La última versión conocida del APL es la de 11 de noviembre de 2014, cuyo texto recoge la valoración de las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia pública, las observaciones de las organizaciones colegiales y las Comunidades Autónomas y demás informes preceptivos

solicitados incluyendo el del Consejo de Estado (Dictamen del Consejo de Estado de 27 de febrero de 2014, en el Expediente núm. 1.434/2013, relativo al anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales), evacuado sobre la versión de 20 de diciembre de 2013.

Dos son los aspectos que ahora interesa señalar a los efectos de este Dictamen. El primero es que el APL, en todas las versiones que se han conocido, asume la interpretación generalmente admitida -y no la singular de la comunicación administrativa- sobre el régimen transitorio de las obligaciones de colegiación y parte, por consiguiente, de su reconocimiento y subsistencia, como no podía ser de otra forma, en tanto que el mandato de la transitoria cuarta de la *Ley ómnibus* consistía en la presentación de un Proyecto de Ley "que deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos...". Y así se infiere, tanto del tenor mismo del Anteproyecto de Ley, como de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que lo acompaña, en la última versión de 11 de noviembre de 2014. Bastan unas breves referencias para demostrar este aserto.

Así, en la exposición de motivos del APL, puede leerse en varios pasajes:

"En efecto, actualmente existen Colegios Profesionales de colegiación obligatoria, voluntaria, que recaen sobre actividades profesionales reguladas, tituladas o libres, sin que obedezcan a unos criterios racionales de regulación. Así, conviven Colegios de actividades profesionales libres que no requieren ninguna cualificación, Colegios que se refieren a actividades reservadas pero que no requieren de un título de educación superior (requieren otro tipo de cualificación), y Colegios que se refieren a actividades profesionales tituladas..." (I, p. 2) (...)

Se reduce el número de colegiaciones obligatorias, en la medida en que éstas suponen autorizaciones para el acceso de una actividad, en virtud de los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. En coherencia, se mantiene únicamente la colegiación para aquellos casos en los que sea necesario la protección de la salud e integridad física y la seguridad personal o jurídica de las personas. La

necesaria reserva de ley y el cumplimiento del principio de la proporcionalidad en la exigencia de colegiación son también coherentes con lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre." (II, pp. 4 y 5)

Pero es en la MAIN donde con más claridad puede leerse, en particular, al justificar los criterios aplicados para "determinar las obligaciones de colegiación *que se mantienen*" y que tienen su traducción efectiva en el texto en la disposición adicional primera:

"Por último, entre las cuestiones que merecen atención especial en el Anteproyecto son los criterios aplicados para determinar las obligaciones de colegiación que se mantienen. Esta cuestión era de obligada inclusión en el Anteproyecto por mandato legal.

Conviene recordar una vez más que la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009 señalaba que debería preverse la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.

La propuesta establece la obligación de para actividades del ámbito sanitario, jurídico y técnico. Son éstas las actividades en las que, de acuerdo con los criterios recogidos en el propio Anteproyecto, se ha apreciado la conveniencia de que su ejercicio quede sometido a la obligación de colegiación. Son todas ellas actividades que estaban ya sometidas a esta obligación, por lo que no se crea ninguna nueva.

En el Anteproyecto esta medida se refleja mediante una disposición que expresamente declara que sólo será obligatoria la colegiación para una lista de actividades. Se establece explícitamente que para el resto de actividades no habrá obligación de colegiación, sin perjuicio de la exigencia de titulación específica o de inscripción en un registro de profesionales titulados.

Así, se establece la obligación de colegiación sólo para las actividades o profesiones con incidencia directa en la salud o seguridad de los pacientes, y de las personas físicas en general, en las que se puedan ocasionar de manera inmediata daños irreversibles y en las que, además, el control del ejercicio profesional mediante un Colegio resulta idóneo porque entre otros factores, el servicio se presta directamente al consumidor (el profesional no trabaja bajo la supervisión directa de otro) y puede consistir en la administración o prescripción de medicamentos. En definitiva, se considera necesario contar con un control cercano, especializado y eficiente, lo cual justifica el mantenimiento de esta obligación de colegiación como la mejor forma de protección de los consumidores.

Asimismo, se establece la obligación de colegiación para tres profesiones relacionadas con el ámbito jurídico: abogados, procuradores y graduados sociales (...) Por último, se prevé la obligación de colegiación para determinadas profesiones técnicas (básicamente arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos y otros posibles técnicos competentes), cuando la profesión esté regulada y se ejerza por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras." (pp. 43-44) (Y en el mismo sentido en las precedentes pp. 30-31)

El segundo extremo en que reparamos es el preciso alcance de las obligaciones de colegiación que se mantienen en relación con las profesiones sanitarias en la disposición adicional primera del APL:

"Disposición adicional primera. Obligaciones de colegiación.

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de esta ley, es obligatorio estar colegiado en los Colegios que se indican para ejercer las actividades profesionales o profesiones siguientes: (...)

a) En un Colegio de médicos para ejercer las actividades que corresponden a los médicos de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.

b) *En un Colegio de farmacéuticos para ejercer las actividades que corresponden a los farmacéuticos de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.*

c) *En un Colegio de dentistas, para ejercer las actividades que corresponden a los dentistas de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y del artículo 1 de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental.*

d) *En un Colegio de veterinarios para ejercer las actividades que corresponden a los veterinarios de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.*

e) *En un Colegio de enfermeros para ejercer las actividades que corresponden a los enfermeros de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.*

f) *En un Colegio de fisioterapeutas para ejercer las actividades que corresponden a los fisioterapeutas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.*

g) *En un Colegio de podólogos para ejercer las actividades que corresponden a los podólogos de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.*

h) *En un Colegio de ópticos-optometristas para ejercer las actividades que corresponden a los ópticos-optometristas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.*

i) *En un Colegio de biólogos, de físicos o de químicos, según proceda, para ejercer las actividades que correspondan a los especialistas en Ciencias de la Salud, de acuerdo con el artículo 6.3 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en relación con el artículo 16.*

j) *En un Colegio de psicólogos para ejercer las actividades que corresponden a los psicólogos especialistas en Ciencias de la Salud, de acuerdo con el artículo 6.3 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en*

relación con el artículo 16, y las que corresponden al psicólogo general sanitario de acuerdo con la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de Octubre, general de salud pública.

k) En el correspondiente Colegio de ingenieros o ingenieros técnicos, cuando la profesión esté regulada y se ejerza por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras o dirección de la ejecución de las obras.

l) En un Colegio de físicos, de químicos o de geólogos, según proceda, para ejercer las actividades que corresponden a los físicos, químicos o geólogos de acuerdo con el artículo 117.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, cuando la profesión se ejerza por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras o dirección de la ejecución de las obras.

m) En el correspondiente Colegio de arquitectos o arquitectos técnicos cuando se ejerza la profesión por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras o dirección de la ejecución de las obras, según lo previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

n) En un Colegio de abogados para ejercer profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos judiciales y extrajudiciales en los que la normativa vigente imponga o faculte la intervención de abogado y, en todo caso, para prestar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de abogado en representación de un tercero con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral.

ñ) En un Colegio de procuradores para la intervención como procurador ante órganos judiciales, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

o) En un Colegio de graduados sociales para la intervención como graduado social ante órganos judiciales en los procedimientos laborales y de Seguridad Social, de

acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y, en todo caso, para prestar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho en tales materias utilizando la denominación de graduado social, en representación de un tercero con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral.

p) En un Colegio de notarios para realizar las actividades propias de los notarios de acuerdo con la Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado.

q) En el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para realizar las actividades propias de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.

2. En todo caso en el ejercicio de las actividades enumeradas en los apartados a), b), c), e), f), g), h), i) y j) se entienden incluidos aquellos profesionales que ejercen su actividad en el ámbito privado y aquellos profesionales que ejercen su actividad en el sector público cuyas funciones comprendan la realización de actuaciones profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

En relación con el ejercicio de la actividad enumerada en el apartado d) se entienden incluidos aquellos profesionales que ejercen su actividad en el ámbito privado y aquellos profesionales que ejercen su actividad en el sector público cuyas actuaciones tengan repercusión directa en la salud pública, en la seguridad alimentaria y en la salud de los ciudadanos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

3. La obligación de colegiación recogida en el apartado n) no será exigible en los supuestos previstos en el artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ni para la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y otros empleados públicos por los profesionales a que hace referencia este último precepto.

Los profesionales que ejerzan las actividades comprendidas en los apartados k), l) y m) únicamente al servicio de las Administraciones Públicas no requerirán de colegiación.

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

Así pues, de este "mapa" de las obligaciones de colegiación que se mantiene en el APL y en el particular que afecta al supuesto de hecho de este Dictamen, resulta el cuadro siguiente.

Dentro del primer grupo de profesiones para las que se mantiene la colegiación obligatoria, las sanitarias, figura de modo inequívoco, en destacado y primer lugar, la de la profesión médica, pues, según la letra a) del apartado primero de la disposición adicional primera del APL, se mantiene la colegiación obligatoria "En un Colegio de médicos para ejercer las actividades que corresponden a los médicos de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias".

En relación con la colegiación de los empleados públicos, el APL si bien sostiene como regla general la dispensa de colegiación obligatoria en relación con las profesiones jurídicas y técnicas (apartado tercero, párrafo segundo), la excepción, justamente, es su mantenimiento para las profesiones sanitarias (apartado segundo), para lo que recurre a un criterio general, que sigue de cerca los parámetros de la jurisprudencia constitucional, consistente en establecer la obligatoriedad de colegiación para los profesionales cuyas funciones comprendan la realización de actuaciones profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud amén de otro especial para los Veterinarios. Así pues la colegiación obligatoria de los Médicos al servicio de las Administraciones Públicas se mantiene y reconduce en los términos expuestos.

De modo que el prelegislador considera que en el caso de los Médicos debe existir obligación de colegiación para el desarrollo de la actividad profesional y que, además, se proyecta no sólo para el ejercicio de su actividad privada sino también cuando su actividad en el sector público comprende la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud. Lo que plantea un sinsentido y un absurdo conceptual e institucional respecto del planteamiento adoptado por la comunicación, en la medida en que, de aprobarse, el APL supondría un incremento de las obligaciones de colegiación, de aceptarse, como se postula por aquélla, que las mismas no habrían subsistido durante el período transitorio.

La conclusión es evidente y cae por su propio peso: la obligación de colegiación del profesional médico al servicio de las Administraciones Públicas subsiste y persiste en la actualidad, aún con carácter provisional, en aplicación del régimen general transitorio de las obligaciones de colegiación de la *Ley ómnibus* hasta que no sea definitivamente aprobado la Ley del Estado llamada a redefinir las obligaciones de colegiación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En el derecho estatal sobre Colegios Profesionales antes de la reforma debida a la *Ley ómnibus*, tanto la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (arts. 3.2 y 1.3), como los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial, aprobados por Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo (arts. 1.4 y 35.1 y 2), sancionan, sin exclusiones, el principio general de colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión médica en cualquiera de sus modalidades; también, por tanto, en el supuesto de realización por los empleados públicos de actos profesionales por cuenta o al servicio de las Administraciones Públicas. No existe, y así lo confirma la exégesis de aquellas normas ratificada expresamente por la jurisprudencia constitucional, excepción alguna a la regla general de colegiación obligatoria.

SEGUNDA. Siguiendo el modelo adoptado por otras Comunidades Autónomas, aunque no generalizado, la Región de Murcia estableció una dispensa de la obligación de la colegiación de los profesionales titulados vinculados con alguna de las Administraciones Públicas mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas cuando el destinatario inmediato de las mismas fuera exclusivamente la Administración, al amparo de lo dispuesto en el art. 6.4 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia. Dicha dispensa, que era materialmente inconstitucional de conformidad con la doctrina constitucional expuesta en el cuerpo del Dictamen (STC 3/2013, de 17 de enero y posteriores) aunque no fuera declarada inconstitucional y anulada por el TC, ha estado formalmente

vigente hasta su derogación expresa por la Ley 3/2013, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia. Sólo al amparo de la misma, y mientras estuvo vigente, pudo sostenerse la dispensa de la colegiación de los profesionales Médicos que prestaban servicios profesionales exclusivamente para las Administraciones Públicas, no obstante su inconstitucionalidad manifiesta.

TERCERA. En el nuevo modelo de colegiación organizado por la *Ley omnibus*, que modifica profundamente la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, el ingreso en los Colegios Oficiales de Médicos continúa siendo preceptivo para el ejercicio de las actividades propias de la profesión de Médico, con independencia de la forma de ejercicio, y por tanto también de si lo es o no al servicio de la Administración Pública. Así se infiere sin género de duda alguna de la aplicación combinada de las previsiones contenidas en el nuevo art. 3.2 LCP y de la disposición transitoria cuarta de la *Ley omnibus*, de acuerdo con lo expuesto y fundamentado en el cuerpo del Dictamen.

CUARTA.- El Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, llamado a ser la norma de ejecución del mandato de la disposición transitoria cuarta de la *Ley omnibus* que delimita las obligaciones de colegiación que se mantienen, establece en su disposición adicional primera que subsiste la obligación de colegiación en un Colegio de Médicos para el ejercicio de las actividades que corresponden a los Médicos de acuerdo con la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias y que esa obligación, además, alcanza no sólo al supuesto del ejercicio de su actividad privada sino también a su actividad en el sector público cuando comprenda la realización de actos

profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud. Lo que plantea un sinsentido y un absurdo conceptual e institucional respecto del planteamiento adoptado por la comunicación, en la medida en que, de aprobarse, el APL supondría un incremento de las obligaciones de colegiación, de aceptarse, como se postula por aquélla, que las mismas no habrían subsistido durante el período transitorio.

Tal es nuestro Dictamen que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Madrid, Octubre de 2016

Ricardo De Lorenzo Y Montero

I