

II. PERSONAS JURÍDICAS: COLEGIOS PROFESIONALES

Adela Serra Rodríguez
Prof.^a. Titular de Derecho civil
Universitat de València

Sumario: I. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES: 1. La reserva de ley prevista en el art. 36 C.E.- 2. La reserva de ley del art. 36 C.E. y la norma preconstitucional.- II. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES: 1. La legislación básica estatal: art. 149.1.1º y 149.1.18ª C.E.- 2. La regulación por las Comunidades Autónomas de la normativa en materia de Colegios profesionales.- III. LA LEGISLACIÓN VALENCIANA SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES: 1. El ámbito de aplicación de la ley valenciana.- 2. La regulación de los Colegios profesionales: 2.1. *Fines y funciones*.- 2.2. *Régimen de constitución y funcionamiento*.- 2.3. *La regulación de los Consejos Valencianos de Colegios profesionales*.

I. El reconocimiento constitucional de la capacidad normativa de los Colegios profesionales

El ejercicio de una profesión cumple una evidente finalidad social. La repercusión que el correcto ejercicio de una profesión titulada ostenta en el interés público ha justificado tradicionalmente la creación de los Colegios profesionales y la atribución de relevantes facultades y potestades en el ámbito de la autoorganización y administración.

1. La reserva de ley prevista en el art. 36 CE

El punto de partida para el estudio de los Colegios Profesionales viene constituido por el art. 36 C.E. que, ubicado en la Sección 2ª del Capítulo II del Título I, y por tanto, entre los «derechos y deberes de los ciudadanos» prevé: *«La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos»*.

Los Colegios profesionales asumen una propia individualidad y especialidad frente a otros tipos organizativos y asociativos previstos en nuestra Constitución, como los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales (art. 7º C.E.) o *«las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios»* (art. 52 C.E.). Los Colegios son entidades constituidas en torno a la condición de «profesional titulado» de sus miembros, mientras que las organizaciones a las que se refiere el art. 52 se crean en razón de la defensa de los “intereses económicos”.

Refleja texto constitucional la doble dimensión (pública y privada) que presentan los Colegios profesionales, ya que, al mismo tiempo que tienden a la defensa y promoción de los intereses legítimos de sus miembros, cumplen y

desarrollan funciones de indiscutible interés público, al velar por el adecuado ejercicio de las profesiones en la sociedad, ofreciendo a los ciudadanos las garantías necesarias, lo que justifica que les sean atribuidas funciones públicas.

El examen de la naturaleza jurídica de los Colegios profesionales a la luz del art. 36 C.E. ha constituido una de las cuestiones más tratadas por nuestra jurisprudencia, que aparece justificada por las repercusiones que su naturaleza puede tener en otras, como la determinación del órgano competente para su regulación (estatal o autonómico), la rama del ordenamiento a cuyo régimen se hallan sujetas (Derecho administrativo o Derecho privado), la jurisdicción competente para el control de sus actos, la eficacia de los actos emanados por los Colegios frente a los particulares, etc.

Así, cabe destacar que es constante la doctrina que ha calificado los Colegios profesionales como Corporaciones sectoriales de base privada, esto es, Corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad que, en parte, es privada aunque tengan atribuidas por ley o delegadas funciones públicas. En este sentido, entre otras, las SSTC 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983, 76); STC 23/ 1984, de 20 de febrero; STC 123/1987, de 15 de julio (BJC 1987, 2, págs. 1096 y sigs.), y STC 20/1988, de 18 de febrero (BJC 1988, págs. 241 y sigs.); SSTS de 3 de noviembre de 1988 (RJ 1988, 9264), 25 de febrero de 1998 (RJ 1998, 1794), 28 de septiembre de 1998 (RJ 1998, 7289), 21 de enero de 1999 (RJ 1999, 547).

2. La reserva de ley del art. 36 C.E. y la norma preconstitucional

El art. 36 CE establece de manera expresa la reserva de ley para la regulación de los Colegios profesionales y del ejercicio de las profesiones tituladas. Dos son las cuestiones que suscita dicha reserva de ley: una, la determinación de quién tiene atribuida la competencia para legislar sobre esta materia (el Estado o las Comunidades Autónomas), esto es, a qué ley se refiere el art. 36 (a la estatal o la autonómica); la otra, la incidencia que la previsión constitucional tiene en la norma preconstitucional reguladora de los Colegios profesionales.

Respecto a la segunda de las cuestiones, resulta necesario recordar que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, la materia relativa a las profesiones colegiadas venía regulada por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que fue modificada a través de la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, con la finalidad de adaptarla a las nuevas exigencias constitucionales, y que fue nuevamente objeto de reforma mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

La actual modificación de la Ley de Colegios Profesionales se llevó a cabo a través del Real Decreto-legislativo 5/1996, de 7 de junio, que después de ciertas enmiendas en su fase de tramitación como proyecto de ley fue finalmente aprobada como la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

De este modo, en cuanto aún vigente, si bien con las modificaciones introducidas por la Ley 7/1997, es la Ley de Colegios Profesionales de 1974 la que se erige en el marco legal de estos organismos, que se configuran como Corporaciones de Derecho público (cfr. art. 1º L.C.P.), garantizando su autonomía, su personalidad jurídica y la plena capacidad para el cumplimiento de los fines profesionales. La Ley de 1974 establece como fines 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» (art. 1º-3).

La vigencia de una norma preconstitucional ha provocado que, en relación con determinados aspectos contemplados en ella, referentes a la actividad de los profesionales —como la colegiación obligatoria, la fijación de honorarios o la gestión de su cobro— se haya planteado su posible incompatibilidad con los principios reconocidos constitucionalmente, en especial, con el de la libertad de empresa, motivando alguna propuesta doctrinal en orden a adecuar la normativa de los Colegios Profesionales al régimen de la libre competencia.

En efecto, el Tribunal de Defensa de la Competencia emitió en junio de 1992 un Informe relativo al libre ejercicio de las profesiones que incidía en la conveniencia de adaptar el texto preconstitucional de la Ley de 1974 a los principios de la Constitución y al Derecho comunitario. En la Resolución de 20 de noviembre de 1992 del mismo Tribunal se hace sentir la necesidad de conciliar las funciones desempeñadas por los Colegios profesionales con el Derecho de la competencia, declarando, entre otras, que «la implantación del Derecho a la libre competencia implica la ruptura de situaciones consolidadas e incluso incorporadas a viejas tradiciones sociales, corporativas y empresariales».

Las posibles contradicciones de la Ley de 1974 y la Constitución Española han contribuido a que el Tribunal Constitucional haya asumido un papel relevante en esta materia, elaborando, a través de una prolija jurisprudencia, una doctrina «postconstitucional» de los Colegios profesionales. Así, el Tribunal Constitucional, entre otras cuestiones, se ha enfrentado a la constitucionalidad de la colegiación obligatoria [SSTC 89/1989, de 11 de mayo (RTC 1989, 89); 194/1998, de 1 de octubre (RTC 1998, 194); 110/2005, 9 de mayo (RTC 2005, 110)], su compatibilidad con los derechos de sindicación y asociación [SSTC 123/ 1987, de 15 de julio (RTC 1987, 123), 89/1989, de 11 de mayo (RTC 1989, 89), 194/1998, de 1 de octubre (RTC 1998, 194) y 110/2005, 9 de mayo (RTC 2005,110)], a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas [STC 131/1989, de 17 de julio (RTC 1989, 131)].

Junto a ello, la aparición de nuevas necesidades, impuestas, en gran medida, por el Derecho comunitario, como la eliminación de las trabas a la libertad de competencia de los profesionales, ha impulsado la última modificación de la Ley de Colegios Profesionales a través de la ya citada Ley 7/1997, de 14 de abril, mediante la cual se ha pretendido dar respuesta a los problemas suscitados con ocasión de determinados preceptos de la Ley preconstitucional.

La Exposición de Motivos de la Ley 7/1997 explica que, con ella, se ha pretendido la modificación de aquellos aspectos de la regulación de la actividad

de los profesionales que, «introduciendo rigideces difícilmente justificables en una economía desarrollada», limitaban la competencia. Son tres los aspectos fundamentales en torno a los que gira la reforma introducida por la Ley 7/1997, de 14 de abril, ofreciendo una solución jurídica a las numerosas cuestiones que se planteaban en la realidad social: el reconocimiento de la sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de la libre competencia (vid. art. 2.1.2º LCP); la exigencia de colegiación en el Colegio Territorial correspondiente al domicilio del profesional; y la eliminación de la potestad de los colegios profesionales para fijar honorarios mínimos obligatorios, pudiendo hacerlo sólo con carácter orientativo.

II. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES

1. La legislación básica estatal: art. 149.1.1º y 149.1.18ª C.E.

Llegados a este punto, conviene ahora detenerse en la primera de las cuestiones apuntadas anteriormente y, sobre la que se proyecta la naturaleza jurídica de los Colegios profesionales y su doble consideración como persona jurídico-pública y privada. Esto es, la determinación, a la luz de la Constitución y sobre todo de su art. 36, de quién ostenta las competencias legislativas sobre Colegios profesionales.

A partir de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al amparo de los arts. 148 y 149 C.E. cabe plantearse si las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular los Colegios profesionales, y si es así, en qué grado o cómo puede ser calificada dicha competencia (exclusiva, concurrente o compartida con el Estado).

En principio, al no aparecer incluida esta materia entre las reservadas de manera exclusiva al Estado, esto es, entre las enumeradas en el art. 149-1º C.E., cabría entender que las Comunidades Autónomas tienen libertad para asumir competencias sobre Colegios Profesionales a través de su inclusión en los respectivos Estatutos de Autonomía. Así lo hicieron la mayoría de las Comunidades, previendo competencias sobre Colegios profesionales «en el marco de lo dispuesto en la legislación (básica) estatal», o salvando «lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución Española».

Ahora bien, con el ánimo de armonizar la organización de las Corporaciones y de establecer una regulación mínima a la que debía sujetarse las CC.AA., el art. 15-2º de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Armonización del Proceso Autonómico, vino a integrar las normas constitucionales, al disponer que «las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales que existen o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma, *ajustarán su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas entidades, sin perjuicio de cualesquiera otras competencias que pudiera atribuirles o delegarles la Administración autonómica*».

El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) fue objeto de varios recursos previos de inconstitucionalidad, que fueron

resueltos por la STC 76/1983, de 5 de agosto. En lo que aquí interesa, cabe destacar que el TC confirmó la constitucionalidad del precepto relativo a los Colegios profesionales, afirmando que «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho público representativas de los intereses profesionales».

Atendiendo a la interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 20/1988, de 18 de febrero), la reserva de ley consagrada en el art. 36 C.E., al que remiten los diversos Estatutos de Autonomía en la asunción de competencias sobre Colegios profesionales, ha de ser entendida hecha a una ley estatal en lo que se refiere a los «criterios básicos de organización y competencias» de los colegios.

Otros de los problemas que dificulta el reconocimiento a las CC.AA. de competencia «exclusiva» sobre Colegios profesionales viene dado por la injerencia que esta regulación puede tener en otras materias de competencia, exclusivamente estatal, como la defensa de la competencia *ex art. 149.1.6ª* (incluida dentro de la más amplia «legislación mercantil») o el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en virtud del art. 148.1.18ª C.E.

En efecto, aunque la STC 76/1983, de 5 de agosto, no lo mencionara expresamente, el fundamento constitucional de la legislación básica estatal — limitada a los aspectos organizativos y competenciales de los Colegios profesionales— no puede sino encontrarse en el art. 149.1.18ª C.E., que atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el régimen estatutario de sus funcionarios y el procedimiento administrativo común.

Este precepto constitucional supone que determinados aspectos regulados por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común (Disposición Transitoria Primera) sean perfectamente aplicables a los Colegios Profesionales, en cuanto Corporaciones de Derecho público que desempeñan funciones administrativas atribuidas por la ley o delegadas.

Dentro de esta legislación estatal que ha de considerarse básica y, por ello, aplicable a todos los Colegios profesionales, en virtud de su participación de la condición de la Administración Pública, deben comprenderse los principios del procedimiento administrativo y las garantías del procedimiento sancionador en los expedientes disciplinarios (art. 25 C.E.), el régimen jurídico de los actos administrativos emanados de los Colegios profesionales y el sistema de responsabilidad, extremos éstos que vienen regulados en la Ley de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común.

Por lo que se refiere al resto del régimen jurídico de los Colegios profesionales, no afectado por la legislación básica estatal *ex art. 149.1.18ª C.E.*, se ha de tener en cuenta que la regulación de las Comunidades Autónomas habrá de respetar, en todo caso, las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales que garantizan la igualdad de todos los españoles (art. 149-1-1º C.E.).

Esto es, existen determinados aspectos del régimen de los Colegios, como el relativo a la colegiación obligatoria para acceder a la carrera profesional y ejercer la profesión, que han de quedar sustraídos a la competencia legislativa de la CC.AA., correspondiendo al Estado establecer unas condiciones mínimas uniformes en todo el territorio nacional que aseguren que el libre ejercicio de la actividad profesional de manera que las limitaciones que a ésta se establezcan sean de aplicación general para todos los ciudadanos, sin introducir desigualdades.

La invocación por el Estado de los títulos que afectan de manera general a los Colegios (art. 149.1.1ª y 149.1.18ª C.E.) supone que la competencia asumida por las CC.AA. para la regulación de los Colegios profesionales no pueda calificarse de exclusiva, sino de compartida, en tanto que aquéllas podrán ejercer su potestad legislativa respetando las condiciones básicas que, establecidas por el Estado, garantizan la igualdad de los derechos en todo el territorio y la legislación «básica» estatal.

A este respecto, la Disposición final Segunda de la Ley 7/1997, de 14 de abril, establece que, al amparo del art. 149-1º números 1º y 18º de la Constitución tienen carácter de legislación básica los arts. 2º-1, 2º-4, 3º-2, 3º-3, y 5 ñ), p) y q) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales.

El art. 2º-1 de la L.C.P. establece que tanto el Estado como las CC.AA., en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizan el ejercicio de las profesiones colegiadas de conformidad con las leyes, destacando, además la vigencia en el ejercicio de las profesiones colegiadas del régimen de la libre competencia y la sujeción, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal.

El art. 3º-2 prevé como indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la colegiación en el Colegio profesional correspondiente, consagrando, con ello, el principio de colegiación única (si la profesión se organiza en Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno de ellos, el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado), permitiendo, sin embargo, el apartado 3º del mismo precepto, a los Estatutos generales o autonómicos imponer limitaciones económicas y de comunicación previa a los profesionales que ejerzan ocasionalmente en un territorio diferente al de la colegiación (así, pueden establecer la obligación de comunicar, a través del Colegio al que pertenezcan, a los Colegios distintos al de su inscripción, las actuaciones que vayan a realizar, con la finalidad de su sujeción, con las condiciones económicas que puedan establecerse, a las competencias de ordenación, visado, control deontológico y potestad disciplinaria).

Por último, los apartados ñ), p) y q) del art. 5º se refieren al establecimiento por parte del Colegio de baremos de honorarios con carácter meramente orientativo, a la posibilidad del cobro de dichos honorarios a través del Colegio con carácter facultativo para el profesional y al visado de los

trabajos profesionales que no comprenderán los honorarios ni demás condiciones que se dejan así a la libre determinación por las partes.

Dentro del respeto a estas disposiciones estatales básicas, de aplicación general, y a otras que puedan dictarse, al amparo del art. 149.1.1ª y 149.1.18ª C.E., aquellas Comunidades Autónomas que, hayan asumido competencias en sus Estatutos de Autonomía, podrán dictar su propia normativa reguladora de los Colegios profesionales para su respectivo ámbito territorial. Por ello, las Comunidades Autónomas que hubieran dictado sus propias leyes con anterioridad a la Ley 7/1997, de 14 de abril, deberán adaptarse necesariamente a la nueva regulación estatal, dado el carácter de básicas de prácticamente todas las que regulan los Colegios profesionales.

2. La regulación por las Comunidades Autónomas de la normativa en materia de Colegios profesionales

Desde el principio, ciertas CC.AA. asumieron, a través de sus Estatutos, competencias «exclusivas» para legislar sobre esta materia, «sin perjuicio de la legislación básica del Estado» o «de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 C.E». Tal fue el caso de las Comunidades Autónomas del País vasco (art. 10.22º E.A.), Cataluña (art. 9.23º E.A.), Andalucía (art. 13.24º E.A.) y la Comunidad Valenciana (art. 31.22º E.A.). Otras, en cambio, asumieron tan sólo competencias ejecutivas o de desarrollo de la legislación básica del Estado.

Tras la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CC.AA. que accedieron a la autonomía *ex art.* 143 C.E. y previa reforma de sus Estatutos, tienen reconocida en sus Estatutos de Autonomía la posibilidad de legislar sobre Colegios profesionales la mayoría de las Comunidades Autónomas (entre otras, Asturias, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia).

A la vista de las competencias que, sobre colegios profesionales, han asumido estatutariamente las distintas CC.AA., éstas las han ido desarrollado, con mayor o menor intensidad, ya que mientras unas Comunidades tienen atribuida competencia exclusiva para dictar su propia ley, otras la tienen sólo respecto del desarrollo y ejecución del contenido que establezca la ley estatal.

Así, en el ejercicio de dichas competencias, la mayoría de las Comunidades Autónomas han dictado su propia ley reguladora de los colegios profesionales. Así, la C.A. catalana aprobó la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, reguladora de los Colegios Profesionales, derogada por la vigente Ley 7/2006, de 31 de mayo, de ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales; Canarias, la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales; Andalucía, la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, reguladora de los Consejos Andaluces de Colegios profesionales; Castilla y León, promulgó la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales; la C.A. de Madrid, por Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios profesionales de la Comunidad de Madrid; País Vasco, mediante la Ley 19/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de las profesiones tituladas y de Colegios y Consejos profesionales del País vasco; Aragón, a través de la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de

Aragón; Navarra, con la Ley foral 3/1998, de 3 de abril, de Colegios profesionales; Islas Baleares, con la aprobación de la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Islas Baleares; Castilla-La Mancha, mediante Ley 10/1999, de 26 de marzo, de Colegios Profesionales; La Rioja, por Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios profesionales de La Rioja; Murcia, por Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios profesionales de la Región de Murcia; Galicia, mediante Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia; Extremadura, por Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de los Colegios Profesionales de Extremadura.

III. LA LEGISLACIÓN VALENCIANA SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES

La Generalitat Valenciana asumió en el art. 31.22^a de su Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de «colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución». Al amparo de dicha previsión se ha dictado la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, sobre Colegios Profesionales y Consejos de la Comunidad Valenciana.

Con anterioridad a la promulgación de dicha Ley, la Generalitat valenciana se había limitado a regular parcialmente la materia mediante los Decretos 123/1986, de 20 de octubre, y 17/1987, de 13 de abril, que tenían por objeto la constitución de los Consejos Valencianos de Colegios profesionales y la creación y regulación del Registro de Colegios Profesionales y de Consejos Valencianos de Colegios Profesionales, estableciendo su régimen de funcionamiento y de inscripción registral.

La necesidad de dotar a los Colegios profesionales, con ámbito de actuación en la Comunidad valenciana, de una regulación propia, adecuada a los principios constitucionales, impulsó la promulgación de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, que respeta «todo aquello que, de manera explícita o implícita, constituye la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, por tanto, reservada al Estado» (Preámbulo de la Ley).

Por tanto, la Ley valenciana habrá de respetar los criterios básicos de organización y funcionamiento de los Colegios profesionales, previstos por la Ley estatal 2/1974, con las modificaciones introducidas por la Ley 7/1997, de 14 de abril, así como los principios esenciales del régimen jurídico de las Administraciones públicas que, recogidos en la Ley estatal correspondiente, afecten a las funciones administrativas que desarrollen estas Corporaciones de Derecho público.

El Reglamento de desarrollo de la Ley de la Generalitat valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios profesionales de la Comunidad Valenciana, fue aprobado por Decreto 4/2002, de 8 de enero, del Gobierno valenciano. Junto con la pérdida de vigencia de los Decretos 123/1986, de 20 de octubre y 17/1987, de 13 de abril, destaca, como novedad, la

atribución de las competencias relativas a los Colegios profesionales a la la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

El Reglamento trata de articular los procesos de creación, modificación y disolución de los Colegios y de los Consejos Valencianos de Colegios Profesionales. Se incide en la autonomía de los Consejos para determinar los órganos, el número de miembros y la representación en ellos de los colegios, siempre con el respeto a las normas de la Ley.

1. El ámbito de aplicación de la Ley valenciana

Prevé el art. 1º que tanto los Colegios profesionales como los Consejos valencianos de colegios profesionales se registrarán por lo dispuesto en dicha Ley, por sus propios estatutos y por los reglamentos de régimen interior. En ambos casos se deja a salvo la legislación básica del Estado y las leyes que regulen la profesión de que se trate, conjunto normativo éste al que deberán ajustarse las leyes valencianas.

Utiliza este precepto, como criterio para determinar el ámbito de aplicación de la ley el territorial, esto es, sólo los Colegios profesionales cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o a parte del territorio autonómico quedan sometidos a las previsiones de la Ley valenciana.

Asimismo, la creación de colegios profesionales, mediante ley de la Generalitat, viene condicionada a que su ámbito de actuación se limite al territorio autonómico valenciano (art. 7); y la constitución, mediante decreto del Gobierno valenciano, de los Consejos valencianos de colegios profesionales sólo podrá integrar los colegios que de la misma profesión existan en el territorio de la Comunidad valenciana (art. 14).

2. La regulación de los Colegios profesionales

2.1. Funciones y finalidades

Recoge la ley valenciana la configuración constitucional de los Colegios profesionales como Corporaciones de Derecho público que, con individualidad y autonomía plena, están destinadas a cumplir unos fines esenciales (art. 4), para cuya consecución se le atribuyen una serie de funciones (art. 5), algunas de ellas con un marcado carácter público o administrativo —lo que justifica, como vimos, que ciertos aspectos de su régimen haya de respetar la legislación básica estatal—.

La actividad de los colegios profesionales, sobre todo la encaminada a la ordenación de la profesión y a la vigilancia del ejercicio profesional, haciendo cumplir la ética profesional y las normas deontológicas que le sean propias, asume un cierto carácter de servicio público, ya que a través de ella se defienden y protegen los intereses de la colectividad, de los terceros que contratan con los profesionales, velando por el adecuado nivel de las prestaciones profesionales. Junto a esta principal actividad, el Colegio cumple la función de defensa de los intereses particulares de sus miembros, ostentando la representación exclusiva de la profesión ante la sociedad (Administración,

tribunales, entidades y particulares), lo que determina su legitimación para intervenir en los litigios en que se ventilen cuestiones que afecten a los intereses profesionales.

Constituye, entre otras, función del Colegio, la de la elaborar y aprobar sus Estatutos y reglamentos de régimen interior, para regular las materias relacionadas en el art. 10, entre las que figura la potestad disciplinaria o los deberes y derechos de los colegiados.

Incorpora la Ley valenciana las novedades introducidas por la Ley 7/1997, de 14 de abril, en particular, aquellas normas que, en virtud de lo establecido en la Disposición final de la ley estatal, gozan del carácter de «legislación básica» al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.1ª y 149.1.118ª C.E. Así, por ejemplo, el carácter meramente orientativo que tiene el establecimiento de honorarios por el Colegio (art. 5º n) o la gestión de cobro de los honorarios por el Colegio, siempre que el colegiado lo solicite libre y expresamente (art. 5º e).

2.2. Régimen de constitución y funcionamiento

Como hemos visto, ha de ser una Ley autonómica la que cree los nuevos Colegios profesionales siempre que no tengan un ámbito de actuación que exceda de la Comunidad Valenciana, no pudiéndose constituir más de un colegio de idéntica profesión dentro del mismo ámbito territorial. Junto a estos Colegios de nueva constitución, puede crearse, también por ley autonómica, un colegio profesional en el ámbito de la Comunidad valenciana por la segregación de otro que tenga un ámbito de actuación superior.

Es frecuente que, ante el incremento del número de profesionales de una determinada titulación, que ejercen de manera habitual en nuestra C.A. cobrando, por ello, cierta relevancia social en este ámbito, la Delegación Territorial en la Comunidad Valenciana del Colegio Nacional de dicha profesión, y en el que se hallan aquellos profesionales integrados, solicite la creación, por segregación de dicho Colegio Nacional, de un Colegio profesional en la Comunidad Valenciana, que será aprobado, en su caso, por Ley de la Presidencia de la Generalitat Valenciana.

Los colegios profesionales ya existentes en la Comunidad pueden modificar su ámbito territorial de actuación por la unión o fusión de dos o más colegios de la misma o de distinta profesión, por la absorción por uno de ellos de otros preexistentes, o por la segregación de alguno de los preexistentes. Todas estas modificaciones del ámbito territorial de los Colegios han venir informadas favorablemente por el Consejo valenciano de los colegios profesionales correspondiente, para posteriormente ser aprobadas por Ley de la Generalitat, en el caso de unión, fusión o absorción, o por Decreto del Gobierno autonómico, en el supuesto de segregación de un colegio profesional. Ha de ser también una Ley autonómica, previo informe del Consejo valenciano de colegios profesionales la que apruebe la disolución de un colegio, que habrá debido ser acordada atendiendo al procedimiento establecido en sus estatutos. Ahora bien, en los casos en que la ley imponga directamente la disolución de un colegio, no será necesaria la aprobación por ley autonómica de dicha disolución para que surta plenos efectos.

La entrada en vigor de la Ley de creación del colegio (de nueva constitución o procedente de una segregación) tiene como principal efecto la adquisición de personalidad jurídica, lo que implica trasladar al Colegio los atributos propios de una persona física. Sin embargo, y según el tenor de la ley, la capacidad de obrar y, por lo tanto, de actuar, queda condicionada al momento de la constitución de sus órganos de gobierno. Mientras no se proceda a la elección de estos órganos, cumpliendo los requisitos y exigencias que se han debido prever en los Estatutos, el Colegio no tiene plena capacidad de obrar, estando limitado para la celebración de determinados negocios jurídicos. La constitución del Colegio profesional deberá inscribirse en el Registro de Colegios profesionales y de Consejos valencianos de Colegios profesionales de la Comunidad Valenciana (art. 23).

Una de las primeras actuaciones relevantes del Colegio profesional ha de ser la elaboración y aprobación de sus estatutos que deben contener como mínimo los extremos previstos en el art. 10-3º (denominación, derechos y deberes de los colegiados, etc.) y que deberán respetar, en todo caso, los principios democráticos que deben inspirar la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios, conforme a lo previsto en el art. 36 C.E.

La regulación que los estatutos hagan de determinadas materias contenidas en el apartado 3º del art. 10 debe someterse a la legislación estatal, que se considera «básica» en relación con alguno de los aspectos de su régimen. Así, sucede con el régimen de impugnación de las resoluciones del colegio (apartado h) o el procedimiento disciplinario (apartado g), cuya regulación estatutaria deberá tener en cuenta las normas de procedimiento administrativo que le puedan afectar, en virtud del art. 149.1.18ª C.E., tal como disponen los arts. 19, 20 y 22 de la Ley valenciana.

Corresponde a los estatutos establecer las directrices de la organización interna de los colegios, respetando en todo caso el principio democrático que la ha de inspirar, según imperativo constitucional.

Los estatutos han de contener las normas de régimen de los órganos de gobierno de los Colegios (su forma de elección, denominación, funciones, capacidad para formar parte, causas de remoción). Junto a una Asamblea general, concebida como máximo órgano de representación de la voluntad de los colegiados, existirá una junta de gobierno que representará la voluntad expresada en la Asamblea, y asumirá funciones directivas y de administración y gestión. La representación institucional del Colegio ante la sociedad la ostenta el decano o cargo equivalente. La especificación de las funciones llamadas a desempeñar por la Asamblea General y por la Junta de Gobierno corresponde a los estatutos, que deberán establecer la organización interna de los Colegios

Una vez elaborados los Estatutos, el Colegio correspondiente tiene el deber de comunicarlos a la Conselleria de Presidencia de la Generalitat, que procederá a realizar un control de legalidad, en el plazo de un mes. Superado dicho examen, se procederá a la inscripción de los estatutos en el Registro de Colegios profesionales de la Comunidad Valenciana y a su publicación en el D.O.G.V. Además, deberán ser objeto de inscripción registral el nombramiento de los órganos de gobierno de los Colegios.

3. La regulación del Consejo valenciano de colegios profesionales

Al igual que sucede con los Colegios profesionales, prevé la Ley valenciana que se puedan crear Consejos valencianos de colegios profesionales, exigiéndose para ello, un Decreto del gobierno valenciano, cuya entrada en vigor determina la adquisición de personalidad jurídica del citado Consejo.

La constitución de un Consejo valenciano de Colegios profesionales requiere la existencia de dos o más colegios profesionales de la misma profesión en el ámbito de la Comunidad Valenciana. La integración de dichos Colegios en el Consejo valenciano de Colegios profesionales favorece, sin lugar a dudas, la coordinación de todos ellos, su representación en el ámbito autonómico y la mejor defensa de sus intereses ante el Gobierno y la sociedad (por ello, asumen como funciones, entre otras, la de informar sobre los proyectos de normas del Gobierno valenciano que afecten a los colegios que integran o a su profesión; suscribir convenios con la Administración autonómica, etc.).

Los Consejos valencianos deberán aprobar sus estatutos reglamentariamente, que deberán contener, respetando la legislación estatal básica, las normas de funcionamiento y organización de dichos entes. Tales estatutos, al igual que la constitución de los Consejos, serán objeto de inscripción en el Registro autonómico.

Atendiendo a la regulación autonómica de los Consejos Valencianos, cabe preguntarse cuál es la relación existente entre éstos y los Consejos Generales que, según el art. 9-1º Ley de 13 de febrero de 1974, representan la cúspide en la jerarquía corporativa. Los Consejos Generales se configuran en la ley estatal como los máximos órganos de representación de los intereses generales de la profesión, y cumplen funciones de muy diversa índole, algunas de ellas coincidentes con las que la Ley valenciana asigna a los Consejos valencianos de Colegios profesionales.

La Disposición Transitoria Primera de la Ley del Proceso autonómico salva la organización y atribuciones de los Consejos Generales, que les confiere la ley estatal de 1974, mientras no se dicte la ley específica que cree los nuevos Consejos. La Ley 7/1997, de 14 de abril, ha mantenido esencialmente la regulación de los Consejos Generales de la Ley 1974.

La regulación de estas organizaciones colegiales por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud del ejercicio de sus competencias, lleva consigo necesariamente una nueva articulación de las relaciones con los Consejos Generales, y una redefinición de las funciones llamadas a desempeñar por estos últimos. Los Consejos autonómicos de Colegios profesionales gozan de autonomía respecto del Consejo General, lo que supone, por ejemplo, que sólo si los estatutos autonómicos lo establecen, podrán ser recurridos las resoluciones del Consejo valenciano ante el Consejo General. En otro caso, la vía corporativa (administrativa) de resolución de los recursos interpuestos contra los actos de los Colegios profesionales acabará en el propio Consejo de colegios de la Comunidad Autónoma.

Así, entre las funciones atribuidas a los Consejos valencianos de colegios profesionales por el art. 16 Ley valenciana, está la de resolver en vía administrativa los recursos que se interpongan contra los actos y acuerdos de los colegios (b) o la de dirimir los conflictos que puedan suscitarse entre los colegios, sin perjuicio del ulterior recurso contencioso-administrativo (g).

Los Consejos Generales siguen ostentando el carácter representativo de los intereses corporativos y de autoorganización que les atribuía la Ley 1974. Ahora bien, podrán los Consejos autonómicos asumir el resto de las funciones que la Ley de 13 de junio de 1974 les confería a los Consejos Generales. En esta dirección parece mostrarse la Ley valenciana, que dedica el art. 18 a regular las relaciones entre los Consejos valencianos y el Consejo General, estableciendo que en las materias comprendidas en dicha Ley, y, por tanto, las mencionadas en los arts. 15 y 16, los Consejos Valencianos tienen «competencia exclusiva». Sin embargo, la representación de los Consejos Valencianos en el Consejo General se regirá por las normas y estatutos de estos últimos.

En suma, a tenor de lo expuesto, de las funciones que el art. 9-1º Ley 1974 atribuye a los Consejos Generales sólo les correspondería actualmente las de representación en el ámbito nacional e internacional (a); la elaboración de sus propios estatutos, pero no la de los Colegios (b); la aprobación de sus presupuestos (h); el informe sobre los proyectos de ley y disposiciones reglamentarias que afecten a las profesiones respectivas (i, j); y la organización de servicios de asistencia y previsión, en colaboración con los consejos y colegios de ámbito autonómico (l).