

Ley 10/2003 de 6 de Noviembre reguladora de Colegios Profesionales de Andalucía

Ley 10/2003 de 6 de Noviembre reguladora de Colegios Profesionales de Andalucía

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

A todos los que la presente vieren, sabed: Que el Parlamento de Andalucía ha aprobado y yo, en nombre del Rey y por la autoridad que me confieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente *Ley reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía*:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El artículo 36 de la Constitución Española dispone que *La Ley regulará las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*, reconociendo explícitamente a los colegios profesionales, lo que constituyó una auténtica novedad en nuestra historia constitucional.

No obstante la constitucionalización de la institución, nuestra Norma Fundamental no define a los colegios profesionales, no establece sus notas caracterizadoras, dejando al legislador ordinario la configuración de las *peculiaridades propias de su régimen jurídico*, notas que la tradición jurídico administrativa ha perfilado y señalado como la personificación pública -por lo que su creación y regulación, en los aspectos esenciales, se realiza mediante normas y no en virtud de pacto asociativo-, la obligatoriedad de pertenencia al colegio para el ejercicio de la profesión y la exclusividad territorial, en cuanto que no cabe la existencia de otras entidades que ejerzan las mismas funciones en idéntico territorio.

Es a partir de la Sentencia 23/1984, de 20 de febrero, cuando se comienza a caracterizar por el Tribunal Constitucional la figura de los colegios profesionales, en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales, se alude a otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales cuyas funciones se dirigen en parte a la consecución del interés particular de sus miembros al propio tiempo que están investidos por el legislador de prerrogativas de poder público, quien les atribuye personalidad jurídico-pública para amparar el ejercicio de potestades de esa misma índole que le son asignadas y que justifican el sometimiento de los actos emanados de ellas al Orden Jurisdiccional contencioso-administrativo.

El reconocimiento constitucional de los colegios profesionales y su verdadero sentido institucional está, pues, estrechamente vinculado a la tutela de intereses públicos implicados en el ejercicio de profesiones tituladas. El colegio profesional cumple con una importante función social, como es servir de garantía frente a la sociedad en el correcto ejercicio profesional, ya que en el mismo se ven comprometidos valores y derechos fundamentales de los ciudadanos, presentando de esta manera un perfil público-social, al orientarse a la consecución de fines de interés colectivo.

2 El artículo 13.24 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma 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*, artículos que a su vez determinan la reserva de ley respecto a la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales, añadiendo el principio democrático a la estructura interna y el funcionamiento de los mismos, y la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, respectivamente.

Al no existir en el artículo 149.1 de la Constitución Española reserva estatal de competencias sobre colegios profesionales, la competencia de la Comunidad Autónoma ex artículo 13.24 del Estatuto de Autonomía puede considerarse como competencia exclusiva, permitiéndole regular a estas corporaciones en su territorio, sin más límites que el respeto a los principios contenidos en el artículo 36 de la Constitución, como dispone el propio precepto estatutario.

Tal exclusividad, sin embargo, no puede ser entendida como sinónimo de competencia ilimitada, ya que no cabe hacer una lectura aislada de los preceptos estatutarios, sino interpretarlos con arreglo al bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa como *lex superior* de todo el ordenamiento, como ha afirmado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero.

Y en este sentido la jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe un especial vínculo de conexión que permite al Estado regular los colegios profesionales, al menos en sus aspectos básicos, vínculo que radica, precisamente, en la naturaleza jurídica de dichas corporaciones, pues aunque no son propiamente Administraciones Públicas, sí ostentan una personalidad jurídico-pública a la que se une el ejercicio de funciones públicas que le son encomendadas por la Ley o por la Administración, viniendo caracterizadas por la normativa vigente como corporaciones de derecho público y, en atención a tales circunstancias, se consideran incluidos en el artículo 149.1.18 de la Constitución, dentro de *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*.

El legislador estatal no ha llevado a cabo con carácter general una tarea de identificación de las normas básicas en materia de colegios profesionales, a pesar de que la mayor parte de los preceptos de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, son preconstitucionales. Sólo la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, que introduce importantes modificaciones en la Ley 2/1974, especifica, por primera vez, que determinados preceptos de esta Ley tienen carácter básico, y lo hace al amparo de las cláusulas 1 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución. Por su parte, el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que introdujo algunas modificaciones a la Ley 2/1974, invoca su carácter de legislación básica al amparo del artículo 149.1.13 y 18 de la Constitución.

Del mismo modo, la insuficiencia de regulación se manifiesta también en lo previsto por la disposición transitoria primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la cual sus prescripciones resultan de aplicación en este ámbito, en tanto no se complete su legislación específica. Sin embargo, la aplicación del régimen general instaurado por la Ley 30/1992 no resulta suficiente, puesto que no contempla las peculiaridades propias de los colegios profesionales, ni atiende a su estructura orgánica y su funcionamiento, como claramente demanda el artículo 36 de la Constitución.

La presente Ley pretende, respetando e incorporando los principios básicos de la legislación del Estado sobre los colegios profesionales, constituir y completar el marco normativo de estas corporaciones de Derecho público en la Comunidad Autónoma -que se inició con la Ley 6/1995, de 28 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales-, obedeciendo, por otra parte, a las demandas expresadas por los propios colegios profesionales con ámbito territorial de actuación en Andalucía, para su integración en el modelo político-administrativo derivado de la actual organización del Estado, a fin de dotarles de un instrumento normativo que atienda eficazmente los intereses de la sociedad, así como los específicos de los profesionales a los que representan.

3 Por razones sistemáticas, la Ley se estructura en seis títulos, con un total de 44 artículos.

El título I, *Disposiciones generales*, incorpora la obligación de la Comunidad Autónoma de garantizar, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio de las profesiones tituladas, conforme señala el artículo 2.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en la redacción dada por la Ley 7/1997, artículo declarado básico y que no vino sino a reconocer la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales.

Este principio impone a la Comunidad Autónoma la obligación de vigilancia efectiva para asegurar que el ejercicio profesional se ajuste a lo establecido en las leyes, y en concreto a la Ley sobre la Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal.

Se establece, por otra parte, la obligatoriedad de adscripción al colegio para el ejercicio de las profesiones colegiadas, no exigiéndose 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; serán dichas Administraciones las que ejerzan la tutela de los intereses públicos que tienen delegada los colegios sobre los profesionales adscritos a los mismos en virtud del ejercicio libre de la profesión.

Las relaciones con la Administración se abordan por la Ley en su título II. Los colegios profesionales pasan a ser entes colaboradores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la consecución de objetivos considerados de interés público; ejercerán las funciones atribuidas por ley, además de aquellas que, a través de convenios, pueden serles encomendadas, contribuyendo al reforzamiento de las funciones públicas que, tradicionalmente,

vienen desempeñando, y fomentando su participación en la gestión de auténticas funciones públicas.

El título III es el más extenso de la Ley, por cuanto que en él se regula la creación de los colegios profesionales, recogiendo los criterios de la jurisprudencia constitucional que erige al interés público en fundamento y principio ineludible en el momento fundacional junto a la titulación académica oficial; sus posibles modificaciones territoriales; los fines, funciones y deberes, potenciando mecanismos para asegurar una eficaz atención a los ciudadanos como usuarios de los servicios profesionales; la elaboración y contenido de los estatutos, manifestación de su potestad normativa, en cuya fase final interviene la Administración para la verificación de su legalidad y garantía de su seguridad jurídica; los derechos y obligaciones de los colegiados, y, finalmente, su estructura y organización, dotándoles de amplia autonomía en su configuración y reforzando su funcionamiento democrático.

En el título IV se configura el régimen jurídico -atendiendo a la naturaleza mixta de los colegios, que ejercen funciones públicas encomendadas por el legislador o delegadas por la Administración, al mismo tiempo que tienen una base privada, persiguiendo y custodiando intereses particulares de sus miembros-, sometiendo su actuación jurídico-pública al Derecho Administrativo.

En lo que se refiere al régimen jurídico de actos y acuerdos, se ha optado por la construcción de un sistema de impugnación corporativa basada en los recursos administrativos -alzada y reposición-, con la particularidad de que en los colegios profesionales únicos o de ámbito territorial autonómico, así como en aquellos que no hayan constituido el consejo andaluz de colegios respectivo, ha de crearse una comisión de recursos que conocerá y resolverá las impugnaciones de los actos colegiales.

El régimen sancionador es regulado en el título V de la Ley, diseñándose las líneas básicas del mismo que deberán tener su específico desarrollo en los estatutos aprobados por los colegios profesionales. De esta manera, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se pretende dar cumplimiento al principio de reserva de ley en la materia.

En el título VI la Ley crea el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía, en el que, con efectos meramente declarativos, se deberán inscribir las corporaciones profesionales que desarrollen su actuación en Andalucía.

Por último, las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales, vienen a completar la Ley añadiendo aquellas normas que, por su contenido, deben ser objeto de regulación separada, así como los preceptos relativos a la progresiva adaptación de los colegios profesionales de la Comunidad Autónoma a la presente Ley, y a la necesaria habilitación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para su desarrollo reglamentario.