

ML/ph  
Expte.: 1906/03

ÉS COPIA

Asunto: Informe sobre la obligación de colegiación del profesorado en centros privados.

## INFORME

Examinado el asunto arriba indicado, esta Área Jurídica emite el siguiente informe:

Primero.- Marco legal de actuación de los Colegios Profesionales.

El artículo 36 de la Constitución Española (en adelante CE) remite a la Ley la regulación de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas y establece que la estructura interna y el funcionamiento de dichos Colegios deberán ser democráticos.

Los Colegios Profesionales han sido configurados por la legislación estatal como Corporaciones de Derecho Público, amparadas por la Ley, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (artículo 1.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, entre otras en la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, ha señalado que "los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones Territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquellas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones Territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas".

Esta dimensión pública de los entes colegiales, que motiva su configuración legal como personas jurídico-públicas, "las equipara sin duda a las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación queda limitada a los dos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos", por lo que "corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a las que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales", encontrándose el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal en el artículo 149.1.18ª de la CE (Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, de 18 de febrero, 76/1993, de 5 de agosto).

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 31, apartado 22, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas. Sin embargo y pese a la inclusión de este título competencial entre las materias sobre las que se atribuye a la Comunidad autónoma competencia exclusiva, no puede soslayarse que su ejercicio deberá moverse dentro de los límites establecidos por la legislación básica estatal, como ha señalado el Tribunal Constitucional.

Así pues, el marco legal de los Colegios Profesionales que desarrollan su actividad exclusivamente en todo o en parte del territorio de la Comunidad Valenciana está constituido por los artículos 36, 139.2 y 149.1.18 de la CE, por la Ley Estatal 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (en adelante LCP), modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, que atribuye el carácter de legislación básica a varios preceptos de la Ley Estatal de Colegios Profesionales a los que da nueva redacción o introduce "ex novo", y por el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, así como por la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana (en adelante LCCPCV), cuyo artículo 1 establece: "Los colegios profesionales cuyo ámbito territorial de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o a parte del territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, sin perjuicio de la legislación básica del Estado y de las leyes que regulen la profesión de que se trate, cualquiera que sea su naturaleza, se rigen por esta Ley, por sus estatutos y por los reglamentos de régimen interior".

La LCCPCV, en su artículo 3, configura los Colegios Profesionales como corporaciones de derecho público, reconocidos por la Constitución y amparados por el ordenamiento jurídico, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. A ello el artículo 7, recogiendo lo que dispone el artículo 4 de la LCP, añade que la creación de Colegios Profesionales con ámbito de actuación en la Comunidad Valenciana,

sin perjuicio del ámbito territorial de los ya existentes, se hará mediante Ley de la Generalitat, previa audiencia a los colegios existentes que puedan verse afectados.

Por ello, al abordar el tema de la colegiación obligatoria, ha de tenerse en cuenta que es el legislador, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los Colegios, quien puede optar por una configuración determinada -STC 42/1986-. Otra cosa es que el legislador al hacer uso de la habilitación que le confiere el artículo 36 CE deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible y de modo justificado tanto el derecho de asociación (art. 22 CE) como el de libre elección profesional y de oficio (art.35 CE), y que al decidir en cada caso concreto la creación de un Colegio Profesional haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público.

Segundo.- El ejercicio de profesiones colegiadas.

El artículo 12.2 de LCCPCV señala que el ejercicio de las profesiones colegiadas requerirá la incorporación al colegio correspondiente en los términos que dispone el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (la mención al apartado 3 del mismo artículo debe entenderse suprimida al haber sido suprimido este punto por el Real Decreto-Ley 6/2000). Dicho artículo, en la redacción dada por el citado Real Decreto-Ley, dice: "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al colegio correspondiente. Cuando una profesión se organice en Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno solo 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 aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de 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.

Quando los Colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios, la colegiación habilitará solamente para ejercer en el ámbito territorial que corresponda".

Por tanto, el legislador, entre las reglas configurativas posibles, ha optado por la adscripción forzosa del colegio profesional, adscripción forzosa que, según el Tribunal Constitucional, no constituye una vulneración del

principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art.35 CE), dada la habilitación concedida al legislador por el artículo 36 CE.

A la vista de lo expuesto, debe examinarse si la profesión de impartir docencia en centros privados, concertados o no, es el ejercicio de una profesión colegiada y, por tanto, si es exigible la colegiación obligatoria.

\* Tercero.- La docencia como profesión colegiada.

Aplicando la doctrina constitucional a estos supuestos, comenzando por el requisito de reserva de Ley, cabe advertir que en la normativa vigente la exigencia de colegiación obligatoria se establece en el artículo 12.2 de la LCCPCV, que a su vez remite al artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales. Esta Ley preconstitucional que, con las modificaciones ya señaladas en el punto primero, sigue siendo la única norma básica en la materia, no concreta, sin embargo, las profesiones que han de ser colegiadas. No obstante, en la medida en que dispone que la creación de los Colegios Profesionales se hará por Ley (art.4.1 LCP), previsión también contenida en el artículo 7 LCCPCV, garantiza la intervención del legislador y se adecua así a las previsiones de la CE, que exige una decisión de aquel sobre los Colegios Profesionales que hayan de crearse pero que no impone que ello se haga en una única y específica ley (STC 386/1993).

Ocurre, sin embargo, que en muchos supuestos la existencia del Colegio y la previsión de colegiación obligatoria deriva de normas preconstitucionales e infralegales que no devienen nulas por el hecho de que, posteriormente, la constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias, pues la reserva de ley del artículo 36 o del artículo 53.2 CE no puede aplicarse retroactivamente (por todas, STC 11/1981, 183/1984, 219/1989 y 111/1993), y la disposición transitoria primera de la LCP estableció que continuarían vigentes las disposiciones reguladoras existentes. Asimismo, del hecho de que los Estatutos sean o hayan sido reformados tras la entrada en vigor de la Constitución, manteniendo la exigencia de colegiación, no se deriva tampoco vicio de nulidad en la medida en que el artículo 3.2 de dicha Ley así lo establece.

Por este motivo, la exigencia de colegiación o no dependerá de la existencia o no de un Colegio que agrupe a quienes posean la titulación académica o reúnan los requisitos exigidos por las leyes para el ejercicio de una determinada profesión y de las normas que regulen dicho Colegio, de tal modo que habrá que comprobar para cada titulación si existe un Colegio Profesional que agrupe a esos titulados y, en caso afirmativo, si la Ley o los Estatutos Generales de la profesión elaborados por los consejos generales de los Colegios, oídos éstos, y aprobados por el Gobierno, a través del Ministerio competente (art.6 LCP), prevén la colegiación para el ejercicio de la docencia.

X Cuarto.- Obligatoriedad de la colegiacion

Como ya se ha señalado, la obligatoriedad o no de la colegiación dependerá de las normas que regulen los Colegios Profesionales. En el caso concreto del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Valencia hay que estar a lo que disponen los Estatutos aprobados por la Junta General extraordinaria el 17 de noviembre de 1998 e inscritos por Resolución de 3 de enero de 2000 de la Secretaria General de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

El artículo 8.1 de dichos Estatutos establece: "Con la única excepción del profesorado sometido a la legislación vigente en materia de función pública, el ejercicio de la docencia en niveles de enseñanza reglada no universitaria requerirá la incorporación a este Colegio, en los términos que dispone el artículo 3.2, de la ley 2/1974, de 13 de febrero..." y el apartado 2 del mismo artículo dice: "Al incorporarse los titulados universitarios, a los que se refiere el artículo 1, a la docencia, con la única excepción del profesorado sometidos a la ordenación de la función pública, causarán alta de oficio en el colegio que les corresponde, si no fueran colegiados ya, a fin de cumplir con la legislación vigente".

Así pues, la colegiación será obligatoria siempre y cuando se trate de licenciados a los que se refiere el artículo 1 que son los que tienen alguno de los títulos otorgados "tanto por las facultades universitarias desglosadas de las tradicionalmente denominadas Facultades de Filosofía y Letras y Facultades de Ciencia, como por las actuales, que carezcan de corporaciones profesionales específicas".

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que tal como ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de noviembre de 1990, que anuló un precepto estatutario del Estatuto General de este Colegio, los Estatutos no puede ensanchar el ámbito de la colegiación a actividades profesionales y a titulados que son objeto o están integrados en otros Colegios Profesionales, contrariando la expresa prohibición de concurrencia de Colegios de la misma profesión en un mismo territorio que establece el artículo 4 de la Ley 2/1974 e imponer la duplicidad de colegiación para unos mismos titulados universitarios, que en este caso, pretendían compatibilizar su profesión de químico o de físico-químico con la docencia.