

DERECHO DE SINDICACION Y COLEGIOS PROFESIONALES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

JOAQUIN GARCIA MURCIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SINDICATO Y COLEGIO COMO FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PROFESIONALES.—III. EL NECESARIO REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DE LOS COLEGIOS Y LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—IV. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES: ALCANCE Y VIRTUALIDAD.—V. NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.—VI. COLEGIOS, ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO.—VII. COLEGIOS PROFESIONALES, DERECHO DE ASOCIACIÓN Y ASOCIACIONES DE DEFENSA PROFESIONAL.—VIII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y ADSCRIPCIÓN FORZOSA A LOS COLEGIOS PROFESIONALES.—IX. COLEGIACIÓN OBLIGATORIA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN RÉGIMEN DE DEPENDENCIA.—X. TRABAJO DEPENDIENTE, PODER DE DIRECCIÓN Y CONTROLES DE PROFESIONALIDAD.—XI. COLEGIACIÓN OBLIGATORIA Y ACTIVIDAD SINDICAL.—XII. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

El cambio normativo operado en nuestro país con la Constitución de 1978 (CE) y, en particular, el reconocimiento pleno de los derechos de asociación y sindicación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, generó fundadas dudas sobre la compatibilidad con ese nuevo sistema constitucional de muchas de las organizaciones de forma corporativa que, sin perjuicio de hundir sus raíces en períodos anteriores, venían actuando en el marco que para la representación de intereses se había dispuesto en el régimen anterior. Las dudas se planteaban, especialmente, respecto de aquellas organizaciones que venían asumiendo funciones de defensa de intereses profesionales y que se asentaban en bases o principios que, al menos en una primera aproximación, parecían contradictorios con los nuevos postulados constitucionales, bien porque de algún modo se habían integrado en la organización sindical franquista (como las *cámaras agrarias* o los denominados *colegios profesionales*

sindicales), bien porque, aun actuando al margen de ella, se regían igualmente por el principio de adscripción obligatoria (como los *colegios profesionales* propiamente dichos) (1).

En efecto, la entrada en vigor de las primeras normas sobre libertad sindical, y, sobre todo, de la Constitución de 1978, originó un amplio debate sobre la compatibilidad entre los derechos de asociación y de libre sindicación y la colegiación obligatoria o adscripción forzosa a un colegio profesional. Esa discusión estaba centrada especialmente en aquellas profesiones liberales que han venido sufriendo en las últimas décadas un mayor proceso de asalarización, entre las que sin duda destaca la de los profesionales de la medicina. Aspectos centrales en el citado debate eran, y siguen siendo aún, la toma de posición de la Constitución respecto de los colegios, el papel reservado a éstos dentro de la diversidad de organizaciones de defensa de intereses profesionales y, en fin, la articulación de estas entidades corporativas con los principios y elementos básicos de los derechos de asociación y libertad sindical.

Estos son, en resumidas cuentas, los aspectos a los que quiere dirigirse nuestro comentario. La ocasión para abordarlos parece propicia no sólo porque el nuevo sistema constitucional ya ha traspasado sus iniciales años de rodaje y experimentación, y por ello los argumentos en pro o en contra de una y otra postura se encuentran más depurados y pueden utilizarse con mayor sosiego y conocimiento de causa, sino también porque a lo largo de la última década, y sobre todo en los años más recientes, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha tenido oportunidad de pronunciarse con cierta profundidad sobre la mayor parte de las cuestiones que anteriormente se han planteado, de tal forma que a estas alturas se cuenta en esta materia con un cuerpo doctrinal y jurisprudencial amplio y detallado, atento a las más diversas cues-

(1) La distinción entre «colegios profesionales sindicales» y «colegios profesionales» propiamente dichos aparece con la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero, en cuyo artículo 22 se contemplaba la creación de «colegios profesionales sindicales» para la agrupación de aquellos profesionales titulados que estuvieran encuadrados en la Organización Sindical vertical y que no hubieran quedado incluidos en los colegios profesionales aludidos por el apartado I.i) del artículo 2 de la Ley Constitutiva de Cortes, entre los que se encontraban los Colegios de Médicos, Abogados, Agentes de Cambio y Bolsa, Economistas, Arquitectos, Farmacéuticos, Licenciados en Ciencias y Letras, Notarios y Procuradores. Los colegios profesionales sindicales (que, a diferencia de los anteriores, agrupaban a colectivos como administradores de fincas, decoradores, ópticos, agentes de seguros, delineantes y empleados de Notarías) fueron reconducidos al régimen general de los colegios profesionales (Ley 2/1974) con el Decreto de 10 de junio de 1977, aprobado, no por casualidad, justamente después de la promulgación de la Ley de Asociación Sindical de 1 de abril de 1977.

tiones que plantean los colegios profesionales desde el prisma constitucional.

Es precisamente la jurisprudencia constitucional la que va a servirnos como guía y como primera referencia en el análisis de esos problemas y la que va a marcar los puntos de mayor interés para nuestro análisis. Dentro de esa extensa problemática, van a recibir especial atención las cuestiones que se refieren, por un lado, a la constitucionalización, naturaleza jurídica y contexto jurídico-constitucional de los colegios profesionales y, por otro, a la articulación de estas organizaciones con los derechos de asociación y de libertad sindical, especialmente en el supuesto de los profesionales asalariados. Antes de ello, no obstante, merece la pena hacer algunas consideraciones generales sobre las diferencias y similitudes que en una primera aproximación podrían detectarse entre sindicatos y colegios profesionales, que sirvan de presupuesto para la argumentación que progresivamente se irá desarrollando. También puede resultar de interés una reflexión previa sobre los perfiles que ofrece, en una panorámica general, la jurisprudencia constitucional elaborada sobre estos temas.

II. SINDICATO Y COLEGIO COMO FORMAS DE ORGANIZACION DE LOS GRUPOS PROFESIONALES

Sindicato y colegio han sido tradicionalmente, y siguen siendo aún, dos especies o modalidades dentro de las formas posibles de organización de los grupos profesionales (2). En principio podría decirse que su creación responde a diferentes impulsos, que utilizan distintos criterios en su conformación interna y en la delimitación de su radio de acción y de sus funciones, y que constituyen, en fin, formas organizativas distintas y separadas. Pero las diferencias entre una y otra organización no son tan radicales; un análisis más detenido de su origen, de su evolución y de las funciones que han ido asumiendo con el paso del tiempo nos pone de relieve, en efecto, que entre esos tipos de organización profesional existen también notas comunes y numerosos puntos de contacto. Merece la pena por ello trazar, siquiera sea de forma sumaria, las diferencias y similitudes que en una primera aproximación podrían detectarse entre una y otra forma de organización, como introducción para las consideraciones, más detalladas, que iremos haciendo en posteriores epígrafes.

(2) Un interesante conjunto de estudios sobre la formación de los «grupos de interés» y las distintas formas de organización para la defensa de intereses profesionales y económicos, en BERGER (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*, MTSS, Madrid, 1988.

Una inicial diferencia entre sindicato y colegio profesional, quizá la primera en la que habitualmente se repara, radica en su respectiva naturaleza jurídica. En efecto, mientras que el sindicato, pese a sus peculiaridades y perfiles especiales, ha de contemplarse hoy como una especie dentro del género asociación, el colegio profesional, sin perjuicio de su base asociativa, generalmente se acoge a moldes corporativos. Si atendemos a la clasificación recogida en los artículos 35 y siguientes del Código Civil, sindicato (como tipo especial de asociación) y colegio profesional (como modalidad de corporación) conforman distintos tipos de persona jurídica (3). A todo ello ha de unirse que, salvo situaciones excepcionales, en general poco respetuosas con el derecho a la libertad sindical, el sindicato se ha configurado como asociación de naturaleza privada, mientras que el colegio profesional, pese a contar con aquella base privada, suele aparecer investido de naturaleza oficial o semipública, de tal modo que tanto en su origen como en su configuración ha desempeñado un gran papel la intervención de los poderes públicos (4).

La diferencia se advierte también, en segundo lugar, en los fines y funciones de cada una de esas formas de organización. Los fines del sindicato, por acogernos a la conocida fórmula del artículo 7 CE, se concentran en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, esto es, en la defensa y mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores por cuenta ajena. Entre las funciones esenciales y primarias del colegio profesional se encuentran, sin embargo, las de ordenación y control del ejercicio de la profesión respectiva, sin perjuicio de que esa organización también haya tratado de asumir la representación y defensa de los inte-

(3) Véase GARRIDO FALLA, «Corporación», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. V, Seix, Barcelona, 1953, p. 754.

(4) Para la caracterización jurídica de los sindicatos, véanse FERNÁNDEZ LÓPEZ, *El sindicato. Naturaleza jurídica y estructura*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 21 y ss.; RODRÍGUEZ-PIÑERO, «El sindicato, lo sindical y las nuevas estructuras sindicales», en ALONSO OLEA y otros, *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo*, Colegio de Abogados de Murcia, 1978, pp. 36 y ss. Sobre la naturaleza jurídica y caracteres de los colegios profesionales y sus diferencias frente a la asociación, se extienden, entre otros, FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, p. 161; BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», en *RAP*, núm. 74, 1974, pp. 80 y ss., y GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1987, pp. 368 y ss. Desde luego, no debe confundirse la denominación y naturaleza de corporación atribuida a ciertas organizaciones, con la forma «corporativa» que suele adoptarse para la dirección y gobierno de las grandes organizaciones representativas de intereses, que también puede apreciarse en el sindicato. Véanse, sobre todo ello, FERNÁNDEZ LÓPEZ, *El sindicato...*, op. cit., pp. 146 y ss., y, desde una perspectiva más general, GONER/PÉREZ YRUELA, *La sociedad corporativa*, CIS, Madrid, 1979.

reses profesionales de sus miembros. Son dignas de mención, en especial, las funciones de naturaleza e interés público que, por delegación de los poderes públicos, suelen atribuirse a los colegios profesionales (5).

La distinción entre sindicato y colegio profesional puede advertirse, en fin, en la cualidad de quienes conforman su respectivo substrato personal. El sindicato, como se sabe, es la forma más típica y tradicional de organización de los trabajadores que prestan servicios por cuenta ajena, como instrumento más acabado para compensar su permanente situación de subordinación y de debilidad contractual en el mercado de trabajo (6). El colegio, sin embargo, nace para agrupar a colectivos profesionales vinculados por su titulación y dedicados al ejercicio libre de su profesión, sin perjuicio de que también se haya utilizado esa fórmula para la agrupación de ciertos cuerpos de funcionarios públicos, generalmente caracterizados porque su trabajo se encuentra a medio camino entre el ejercicio libre y el *status* funcional (7).

Pero, como ya hemos advertido, las diferencias entre sindicato y colegio profesional no son tan nítidas como de esa primera aproximación pudiera deducirse. Los criterios anteriores, que pueden obtenerse de la experiencia histórica e incluso de una caracterización ideal de cada una de esas organizaciones, son útiles desde luego, pero en realidad ninguno de ellos serviría para distinguirlas por completo. Por lo pronto, ni la forma ni la naturaleza jurídica son siempre determinantes en esa tarea de distinción, pues, por un lado, el colegio profesional no es ajeno por entero a impulsos asociativos (aunque a la postre dichos impulsos hayan de plegarse, en mayor o menor medida, a la intervención de los poderes públicos), y, por otro, no ha sido completamente extraña a su génesis y evolución histórica la adopción por el sindicato de formas corporativas o, cuando menos, la canalización de su actividad a través de órganos corporativos (8).

(5) Véanse SAINZ MORENO, «Artículo 36: Colegios Profesionales», en ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, t. III, Edersa, Madrid, pp. 571 y ss.; SOUVIRON, *Naturaleza jurídica de los colegios profesionales: notas para una ley reguladora*, INProsp., Madrid, 1980, pp. 24 y ss.

(6) Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO, «El sindicato, lo sindical y las nuevas estructuras sindicales», op. cit., pp. 41 y ss. Una definición de sindicato más atenta a su objeto que a los sujetos que pueden integrarlo, en BORRAJO, «Los derechos colectivos de los médicos del sector público», en RSS, núm. 13, 1982, pp. 8-9.

(7) Véase BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», op. cit., pp. 62 y ss. Sobre el concepto y las características de la profesión liberal, CRAYENCOUR, J. P. DE, *Comunidad Europea y libre circulación de profesionales liberales. Convalidación de diplomas*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1982, pp. 18 y ss.

(8) Pruebas de esa corporativización del sindicato pueden encontrarse en nuestra experiencia histórica; especialmente durante la Dictadura de Primo de Rivera, época en

Los fines y funciones de una y otra organización tampoco son totalmente deslindables, en tanto que el colegio, asemejándose así al sindicato, ha intentado incluir entre sus fines la defensa y promoción de intereses profesionales, del mismo modo que mediante una y otra forma de organización se han acometido funciones de cierta relevancia pública, funciones que, desde luego, son más propias en principio del colegio, pero que también los sindicatos han asumido y vienen asumiendo con relativa frecuencia (9). Los colectivos a los que se dirigen sindicatos y corporaciones profesionales, en fin, no siempre quedan perfectamente delimitados entre sí, pues la asalarización progresiva de técnicos y profesionales (ámbito personal habitualmente atendido por los colegios) ha abierto las puertas a su sindicación y, sin perjuicio de su colegiación, ha despertado el interés de los sindicatos en incorporarlos a su seno (10).

Esta tensión entre caracteres diferenciales por un lado y similitudes por otro, se ha dejado ver, asimismo, en la regulación legal de los colegios profesionales y de los sindicatos. Desde luego, el legislador ha tendido tradicional-

la que la acción de las representaciones profesionales se canalizó a través de órganos corporativos (Real Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926, sobre Organización Corporativa Nacional), y durante el régimen franquista, con ocasión del cual el sindicato llegó a configurarse como corporación de derecho público (Ley de 26 de enero de 1940, de Unidad Sindical, y Ley de 6 de diciembre de 1940, de Bases de la Organización Sindical). Sobre esas tendencias corporativas en el ámbito de las representaciones profesionales, MARTÍN VALVERDE, «La formación del Derecho del trabajo en España», en AA. VV., *La legislación social en la historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. LXIX. Desde una perspectiva más general, LINZ, «Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980», en PÉREZ YRUELA/GINER, *El corporativismo en España*, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 76 y ss. Sobre las conexiones entre corporación y sindicato, desde una perspectiva administrativa, ARIÑO, «Corporaciones profesionales y Administración pública», en *RAP*, núm. 72, 1973, p. 30; BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», op. cit., p. 62.

(9) La atribución al sindicato de funciones de relevancia pública parece desprenderse de la amplia fórmula utilizada por el artículo 7 CE. Véanse, por ejemplo, las STC 70/1982, de 29 de diciembre, y 99/1983, de 16 de noviembre. Sobre la pretendida asunción por parte de los colegios profesionales de funciones de representación y defensa de intereses en el ámbito laboral, BORRAJO, «Los derechos colectivos de los médicos del sector público», op. cit., pp. 27 y ss.

(10) Véase BORRAJO, «Los derechos colectivos de los médicos del sector público», op. cit., pp. 7 y ss. Un buen análisis de ese proceso de asalarización desde la perspectiva conflictiva, en LACALLE, *El conflicto laboral en profesionales y técnicos*, Ayuso, Madrid, 1975, p. xxx. Buena muestra de la apertura sindical hacia estos sectores de la población asalariada puede encontrarse en la reciente creación dentro de algunas confederaciones sindicales de «Uniones de Técnicos y Cuadros».

mente a dotar a los colegios profesionales de un marco normativo específico, completamente separado de las normas reguladoras de la actividad de los sindicatos y de las restantes asociaciones profesionales. En la actualidad, ese marco básico, aplicable a todo el Estado, viene recogido para los colegios profesionales en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre (en adelante, LCP), mientras que la regulación del derecho a la libertad sindical se encuentra, también de manera básica, en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto. Pero en algunas etapas históricas la diferencia de régimen jurídico entre las organizaciones sindicales y las de forma corporativa se ha difuminado y ha adquirido tintes más borrosos, como ocurrió en buena medida durante el régimen preconstitucional (11).

El progresivo solapamiento en las funciones y el ámbito de actuación de sindicatos y colegios profesionales es, ciertamente, una de las notas más destacadas en las relaciones que en las últimas décadas vienen manteniendo ambas formas de organización. En efecto, la apertura de los sindicatos a técnicos y profesionales, la tradicional vocación del sindicato a erigirse en representante «universal» de los intereses profesionales de quienes prestan servicios por cuenta ajena, la imbricación creciente de los colegios profesionales en las luchas y reivindicaciones de los profesionales asalariados, o, en fin, la frecuente concurrencia de sindicato y colegio profesional en la defensa de intereses de un mismo colectivo profesional, son datos que muestran con claridad la frecuente confluencia entre los fines y funciones de sindicatos y colegios profesionales. Como era de esperar, ello ha dado lugar a conflictos entre una y otra forma de organización y ha acentuado la natural pretensión de cada una de ellas de ampliar (o, al menos, preservar) su radio de acción frente a la otra, todo ello sin perjuicio de que en muchas ocasiones sindicato y colegio hayan reunido sus fuerzas y hayan actuado conjuntamente en pos de una misma reivindicación (12).

(11) Véase nota 1. Sobre la peculiar «legislación sindical» del régimen anterior, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo, sindicato y autoadministración*, IEAL, Madrid, 1972, pp. 135 y ss.

(12) Baste citar, a estos efectos, el ejemplo de los profesionales médicos; véanse LACALLE, *El conflicto laboral en profesionales y técnicos*, op. cit., pp. 13-14; RODRÍGUEZ/DE MIGUEL, «Del poder de la corporación: el caso de la profesión médica española», en PÉREZ YRUELA/GINER, *El corporativismo en España*, op. cit., pp. 243 y ss.

III. EL NECESARIO REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DE LOS COLEGIOS Y LA INTERVENCION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cualquier caso, interesa destacar ahora que, bien sea por esa concurrencia de funciones, bien sea por la creciente tendencia de los profesionales a la constitución de asociaciones libres de defensa profesional, ha sido frecuente la puesta en cuestión de la razón de ser y del papel de los colegios profesionales, al menos en su configuración legal actual y en lo que se refiere a determinadas funciones que les atribuye o les permite la legislación vigente. Y no sólo por esa lucha de espacios a la que antes se hacía referencia, sino también porque en más de una ocasión se ha considerado que la vigente regulación legal de los colegios profesionales —lo mismo que la anterior regulación de otras corporaciones públicas, como las cámaras agrarias— es incompatible con los derechos de asociación y libertad sindical reconocidos en los artículos 22 y 28.1 CE.

Las impugnaciones se han centrado sobre todo en la colegiación obligatoria, exigencia que, aunque no sea consustancial a la corporación profesional, sí es habitual (13), y que, en cualquier caso, viene recogida en la legislación vigente sobre colegios profesionales como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas (14). Contra la colegiación obligatoria, en efecto, se han alzado numerosas voces y se han barajado diversos argumentos, generalmente fundados en las libertades (positiva y negativa) de asociación y de sindicación reconocidas en los artículos 22 y 28.1 CE, considerando que a partir de esos preceptos ha quedado cerrada toda posibilidad de adscripción forzosa a una organización con fines de defensa profesional.

El solapamiento entre colegios profesionales y sindicatos —o, en general, entre colegios y asociaciones de defensa profesional— ha trascendido, pues, al plano jurídico y, más concretamente, al jurídico constitucional. Siendo así, no puede extrañar que, con frecuencia, estas cuestiones se hayan traducido en

(13) Véase FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pp. 185 y 209; GARRIDO FALLA, «Corporación», op. cit., p. 759.

(14) El art. 3.2 LCP establece que «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio profesional en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión». En similares términos se expresan las leyes sobre colegios profesionales de Cataluña (art. 9.2 de la Ley 13/1982, de 17 de diciembre) y de Canarias (art. 9.1 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo). Así se expresan también los Estatutos colegiales; por ejemplo, los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial (art. 35 del RD 1.018/1980, de 19 de mayo) o el Estatuto General de la Abogacía (art. 10 del RD 2.090/1982, de 24 de julio).

pleitos y conflictos jurídicos, muchas veces sustanciados ante los tribunales ordinarios y, tras ese primer paso, ante el TC (15). Como ya dijimos, es precisamente la jurisprudencia constitucional la que vamos a tomar como punto de partida para este comentario, toda vez que nuestro objetivo básico no es otro que reflexionar sobre la posición que los colegios profesionales tienen asignada en el sistema constitucional y, especialmente, sobre su necesaria articulación con las formas de organización profesional que tienen su fundamento en los artículos 22 y 28.1 CE; esto es, con las formas de naturaleza asociativa o sindical. No pretendemos hacer, de todas formas, un balance completo y exhaustivo de la jurisprudencia constitucional sobre colegios profesionales, sino únicamente partir de esa jurisprudencia para clarificar en la mayor medida posible la relación entre los colegios profesionales y las libertades de asociación y sindicación.

En cualquier caso, y con independencia de ese especial objetivo, merece la pena hacer unas consideraciones generales, y de carácter previo o introductorio, sobre el cuerpo jurisprudencial que va a servir de base para nuestro comentario. Así, desde una perspectiva meramente formal, interesa destacar

(15) Las sentencias del TC que, desde una u otra perspectiva, se han pronunciado sobre los colegios profesionales son las siguientes: STC 76/1983, de 5 de agosto, donde se aborda la regulación que a esas organizaciones había dado la Ley del Proceso Autonómico, básicamente a efectos de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas; STC 23/1984, de 24 de febrero, en la que se analiza la eventual incidencia del artículo 23.2 CE en la configuración de los cargos y órganos de gobierno de los colegios; STC 83/1984, de 24 de julio, en la que se examinan sobre todo las restricciones que la ley puede imponer al ejercicio de determinadas profesiones tituladas; STC 69/1985, de 30 de abril, que se pronuncia sobre la exigencia de colegiación para la defensa ante los tribunales de las Administraciones públicas, en particular de la Administración autonómica; STC 123/1987, de 15 de julio, que se ocupa de la compatibilidad entre determinados preceptos del Estatuto General de la Abogacía y el derecho de asociación; STC 20/1988, de 18 de febrero, en la que el TC vuelve a ocuparse de la distribución de competencias en materia de colegios profesionales; STC 89/1989, de 11 de mayo, que afronta la constitucionalidad del artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales en cuanto impone la colegiación forzosa incluso cuando la actividad profesional se realiza en régimen de dependencia; STC 219/1989, de 21 de diciembre, sobre acomodación a los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora recogidos en el artículo 25.1 CE de las sanciones impuestas por los colegios profesionales en base a los Estatutos y las normas deontológicas, y STC 56/1990, de 29 de marzo, sobre constitucionalidad del art. 439.2 LOPJ, que estipula la colegiación obligatoria de abogados y procuradores para actuar ante jueces y tribunales, y sobre su articulación con las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. Véase también la importante STS (Sala 1.ª) de 20 de noviembre de 1981.

que la jurisprudencia constitucional sobre colegios profesionales se ha elaborado desde muy diversos frentes: por una parte, porque se ha perfilado a raíz de iniciativas de muy diverso orden, ya que el TC ha debido dar respuesta, siempre en relación con la problemática de los colegios profesionales, a recursos de amparo, recursos de inconstitucionalidad y cuestiones de inconstitucionalidad; y por otra, porque para la elaboración de esa jurisprudencia se ha utilizado como parámetro constitucional no sólo el artículo 36 CE (que es el precepto especialmente dedicado a los colegios profesionales, como veremos), sino también otros muchos preceptos constitucionales, especialmente los artículos 22, 23.2, 25.1, 28.1, 35.1, 38 y 149.1.18 CE. Todo ello pone de relieve la diversidad de intereses que confluyen en estos contenciosos y la amplitud de sus repercusiones.

Atendiendo a su contenido, la jurisprudencia constitucional sobre colegios profesionales es sumamente rica y variada. En efecto, no sólo se ha ocupado, como era de esperar, del papel de la Constitución en la configuración de los colegios, de la naturaleza jurídica de este tipo de organización profesional, de su relación con la libertad de elección de profesión y oficio, o, en fin, de su articulación con los derechos de asociación y de libertad sindical; también se ha extendido a otras muchas cuestiones relacionadas con los colegios profesionales, como los derechos de sus miembros a la participación en sus órganos de dirección y gobierno, la acomodación constitucional de sus facultades sancionadoras o, por citar los ejemplos más significativos, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en su creación y regulación. Sobre todos esos aspectos de la colegiación haremos sucesivas referencias a lo largo de nuestra exposición, sin perjuicio de que, como ya hemos advertido, sea la relación del colegio con los derechos de asociación y libertad sindical el objetivo central de nuestro análisis.

Es de tener en cuenta, a ese respecto, que la jurisprudencia constitucional se ha ocupado en mucha mayor medida de la conexión entre colegios profesionales y asociaciones *in genere* (o derecho de asociación) que de la articulación entre colegios y sindicatos (o libertad sindical). La razón es fácil de comprender, pues, en la generalidad de las ocasiones, los profesionales adscritos al colegio, aunque titulares del derecho de asociación (y, en particular, del derecho de asociación para la defensa de intereses profesionales), quedan fuera del ámbito subjetivo de aplicación del derecho a la libertad sindical, por dedicarse al ejercicio libre de su profesión. Pero no debe perderse de vista que muchas de las consideraciones vertidas por el TC a propósito de la relación entre colegios profesionales y derecho de asociación son trasplantables al ámbito de las relaciones entre colegios y libertad sindical, por centrarse, en definitiva, en la controvertida compatibilidad de la colegiación (y, en

especial, de la colegiación obligatoria) con la libertad que la Constitución reconoce para crear las asociaciones de defensa profesional (entre ellas, los sindicatos) que se crean más convenientes.

Conviene hacer aún dos indicaciones adicionales. La primera de ellas, que insiste en la ya anunciada abundancia y variedad de la jurisprudencia del TC sobre corporaciones profesionales, quiere poner de relieve que a las sentencias del TC que se han ocupado directamente de los colegios profesionales deben añadirse, al menos a los efectos que aquí interesan, otros pronunciamientos de ese mismo órgano constitucional que se han referido a otras clases de corporaciones públicas, concretamente a las cámaras agrarias. Los argumentos y razonamientos ofrecidos en estas otras sentencias, que, por cierto, no siempre coinciden con los esgrimidos a propósito de los colegios profesionales (pese a la notable similitud de las cuestiones planteadas ante el TC), revisten especial interés para nuestro análisis, pues no en vano, tanto en un caso como en otro, afloran problemas de compatibilidad entre el derecho de asociación y las organizaciones de defensa de intereses profesionales que adoptan forma corporativa, máxime cuando éstas se rigen por el principio de adscripción obligatoria (16).

Con la segunda indicación adicional se quiere adelantar un juicio global y sumario de la jurisprudencia constitucional sobre colegios profesionales y sobre la compatibilidad de éstos con los derechos de asociación y libertad sindical. En términos generales, puede decirse que se trata de una jurisprudencia no sólo de alta riqueza doctrinal, sino también sumamente esclarecedora de la generalidad de las cuestiones que en estos últimos años se venían planteando entre la doctrina y los sectores sociales interesados acerca de los colegios profesionales; en especial, ha servido para sentar unos principios firmes sobre el papel de la Constitución en relación con los colegios profesionales, sobre la naturaleza jurídica de estas corporaciones y sobre la compatibilidad de las mismas con otras formas de organización profesional. Con todo, también es susceptible de algunas consideraciones críticas; tal vez se le pueda reprochar, en concreto, que en muchas ocasiones haya caminado excesivamente apegada a la configuración legal de los colegios, y que, a la postre, acaso no haya logrado preservar la supremacía que cabría reconocer a los artículos 22 y 28.1 CE sobre el artículo 36 CE y, por supuesto, sobre

(16) Se trata de las SSTC 132/1989, de 18 de julio, y 139/1989, de 20 de julio, en las que se examina, entre otras cuestiones, la compatibilidad de la adscripción forzosa a las cámaras agrarias con los derechos de asociación y libertad sindical. Véase el comentario de CHINCHILLA MARÍN, «Las cámaras agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *REDA*, núm. 65, 1990.

la regulación legal que de momento actúa como desarrollo de ese precepto constitucional. Pero sobre todo ello vamos a detenernos en los capítulos siguientes.

IV. LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES: ALCANCE Y VIRTUALIDAD

Según se ha dicho con anterioridad, en la articulación de los derechos de asociación y sindicación con los colegios profesionales, una de las cuestiones que prioritariamente se han de plantear es la que se refiere a la posición adoptada por el texto constitucional respecto a las organizaciones colegiales. Como vamos a ver a continuación, y en una especie de síntesis, podría decirse que la Constitución sigue aquí una línea intermedia; una línea de respeto, pero a la vez de escaso compromiso, en cuanto admite explícitamente la existencia de los colegios, pero, a diferencia de lo que ocurre con otras organizaciones, no se ocupa especialmente de tutelar su existencia ni de promover su actividad.

Es en su artículo 36 donde la Constitución se ocupa expresamente de los colegios profesionales. El tenor literal de este precepto prácticamente se limita a dos reglas o indicaciones de carácter general: por una parte, una llamada a la ley para la regulación de «las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas», y, por otra, una específica exigencia de que «la estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos». Se trata, como puede apreciarse, de un precepto no sólo de formulación sencilla, sino también de alcance limitado. Difícilmente podrían deducirse del mismo reglas seguras sobre la naturaleza, las funciones o el régimen jurídico de los colegios profesionales. Desde esta perspectiva, el texto constitucional es más que nada abstencionista; aunque son organizaciones constitucionalmente consagradas, no hay propiamente un diseño constitucional de los colegios profesionales.

En realidad, la primera y principal virtualidad del artículo 36 CE es la «constitucionalización» de los colegios profesionales, como ha recordado el Tribunal Constitucional. En efecto, a partir de ese precepto, los colegios alcanzan impronta constitucional y se sitúan entre las organizaciones que cuentan con engarce expreso en la Constitución. Ello constituye, sin duda, un muy consistente respaldo a su existencia y actividad. Pero las organizaciones colegiales no llegan, sin embargo, a revestir la importancia de otras entidades representativas de intereses que, como los partidos políticos o los sindicatos y asociaciones empresariales, también están previstas constitucionalmen-

te, y que, a diferencia de los colegios, se encuentran entre las instituciones centrales del sistema constitucional.

Con todo, pese a esa menor relevancia, la constitucionalización de los colegios lleva consigo algunas consecuencias de interés. En primer lugar, a partir de esa acogida constitucional, los colegios no podrán ser considerados como figura extraña (menos aún contraria) a las previsiones constitucionales, por lo que su pervivencia, o la eventual creación de nuevos colegios, no podría tacharse de inconstitucional; ciertamente, la Constitución no exige la existencia ineludible de estas formas de organización profesional, pero sí les concede cobijo cuando el legislador o los interesados opten por su existencia. En segundo lugar, los colegios han de contemplarse como formas o medios de actuación social y colectiva compatibles con las potestades y competencias de los poderes públicos, así como con el ámbito propio de actuación del resto de organizaciones profesionales, también previstas constitucionalmente. Y en tercer lugar, y como complemento de lo anterior, la constitucionalización de los colegios profesionales supone su singularización y delimitación frente a esas otras formas de organización profesional, así como el reconocimiento de sus peculiaridades y de sus características especiales (17).

En cualquier caso, como también se desprende de la doctrina del TC, ha de tenerse en cuenta que el artículo 36 CE no prejuzga la configuración de los colegios profesionales ni ofrece los perfiles concretos y exactos por los que, en su caso, habría de discurrir su organización y composición. Tampoco se ocupa el artículo 36 CE de la forma o naturaleza jurídica de los colegios profesionales, cuestiones a las que sólo alude indirecta o tangencialmente, aunque siempre habrá de garantizarse la exigencia de democracia interna a la que expresamente se refiere aquel precepto constitucional. La Constitución se limita a admitir la existencia y actuación de los colegios profesionales, a ratificar su peculiaridad frente a otras posibles organizaciones, y a requerir la intervención del legislador para su regulación concreta y efectiva.

La remisión a la ley tiene, por otra parte, importantes consecuencias: supone, en primer lugar, que sólo por vía legal es constitucionalmente admisible la creación y regulación de los colegios y, por consiguiente, la exigencia de colegiación para el ejercicio de determinadas profesiones, entendiéndose, de ese modo, que la colegiación proyecta sobre la libertad profesional una limitación de tal entidad que sólo puede derivar del órgano en el que reside la soberanía popular y que por ello ostenta *prima facie* la potestad legislativa (18); y significa, asimismo, que el legislador cuenta con amplias facultades

(17) Véanse las SSTC 123/1987 y 89/1989.

(18) Así se desprende, especialmente, de la STC 83/1984, que se ocupa en ge-

para la regulación de los colegios, libertad de configuración que cobra mayor relieve aún si se toma en cuenta que el artículo 36 CE no recoge contenido esencial que preservar, en buena parte porque no se ocupa de derechos ni de libertades, de tal forma que, con excepción de la exigencia de democracia interna (que no sólo afecta al diseño legal, como es natural), queda en manos del legislador la configuración concreta de los colegios (19).

Que la Constitución confíe la configuración de los colegios profesionales al legislador va a tener otra importante consecuencia. Va a significar, en efecto, que, sin perjuicio de puntuales contradicciones con el texto constitucional, resulta en principio compatible con las previsiones constitucionales la configuración que la legislación vigente (preconstitucional) da a los colegios profesionales. De esa forma, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificada por Ley 74/1978, de 26 de diciembre —con el añadido, para su respectivo ámbito, de las leyes autonómicas (20)—, va a convertirse en primer punto de referencia para conocer la naturaleza, las características y las posibilidades de actuación de los colegios profesionales.

En palabras del TC, la previsión de los colegios profesionales en el artículo 36 CE significa, además, la acomodación de estas organizaciones a los principios del Estado social y democrático de derecho. La Constitución, por decirlo de otra forma, no sólo da acogida a los colegios profesionales, sino que, al incrustarlos entre sus previsiones, supone también la «actualización» de esas instituciones y su acomodación al régimen democrático, lo cual conlleva la sustitución de su tradicional semblante, muchas veces tachado de autoritario o burocrático, por una impronta plenamente democrática (21). Esa

neral de las potestades del legislador en la regulación del ejercicio de determinadas profesiones. La creación del colegio por instrumento legal viene establecida en la vigente regulación de los colegios (art. 4.1 LCP; art. 3 de la Ley 13/1982, de Cataluña, y art. 6 de la Ley 10/1990, de Canarias).

(19) Véanse la STC 83/1984 (FJ 3.º) y la STC 89/1989 (FJ 5.º). La STS (Sala 3.ª) de 6 de octubre de 1989 recuerda que, según el artículo 36 CE, se traslada «al ámbito de la legislación ordinaria la regulación de los colegios profesionales y el régimen jurídico de las profesiones tituladas, sin que quede excluida la posibilidad legal del desarrollo pormenorizado —vía reglamentaria— de las leyes formales que han de contener inexcusablemente las líneas básicas de regulación de las profesiones».

(20) Como la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales de Cataluña, y la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias.

(21) Así se pronuncian las SSTC 123/1987 y 89/1989. Véase, a este respecto, RODRÍGUEZ-PIÑERO, «Colegiación obligatoria y Constitución», en *RL*, núm. 12, 1989, página 6; también, bien que desde la perspectiva del Derecho comunitario, DURÁN LÓPEZ, F., *Libertad de circulación y de establecimiento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*, Madrid (La Ley), 1986, p. 72.

atemperación de los colegios al sistema democrático se habrá de producir, si quiera sea de forma lenta y suave, mediante la necesaria adaptación de su organización, sus funciones y su actuación a los principios del Estado democrático y a los postulados constitucionales; pero también habrá de contribuir a ella, seguramente de forma más urgente y perentoria, la reserva de ley que la Constitución establece para la regulación del régimen jurídico de los colegios y, sobre todo, la imperativa democratización de su funcionamiento y su estructura interna a la que hace referencia el artículo 36 CE.

En este sentido, merece la pena recordar que con frecuencia se ha considerado que la exigencia constitucional de democratización interna se enfrenta con el requisito legal de colegiación obligatoria. El TC, sin embargo, ha declarado que no hay contradicción entre el tenor del artículo 36 CE y la opción legal por la colegiación obligatoria, en cuanto que la cláusula de democracia interna no debe contemplarse como exigencia de libertad de adscripción al colegio, sino más bien —dentro de este contexto, se entiende— como compensación y contrapeso a la obligatoriedad de colegiación, al imponer reglas y controles democráticos en el funcionamiento del colegio (22).

Realmente, son reglas que se mueven en planos distintos, pues la libertad u obligatoriedad en la colegiación no guarda relación, al menos en principio, con el funcionamiento y la actividad de la organización, planos éstos sobre los que se proyecta ante todo la regla de democracia interna; conecta, más bien, con su composición personal y con su régimen de adscripción. Con todo, también es cierto, y quizá ello no haya sido suficientemente subrayado por el TC, que el valor libertad, recogido en el frontispicio de nuestra Constitución y estrechamente ligado a los pilares del Estado democrático, exige el mayor grado posible de libertad y voluntariedad en el devenir de la vida social y en la pertenencia a las diversas organizaciones de base personal. No se puede desconectar totalmente, dicho de otra forma, el valor libertad de los principios democráticos (23).

Es de tener en cuenta, en fin, que el artículo 36 CE no es norma competencial, por lo que no prejuzga la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación de los colegios profesionales. Dicho reparto, a falta de indicación expresa en el art. 149 CE, habrá de deducirse de la tabla general que sobre distribución de competencias ofrece ese precepto constitucional, así como de las previsiones recogidas en los correspondientes Estatutos de autonomía. Ya veremos más adelante

(22) Véanse las SSTC 89/1989 y 131/1989.

(23) Son interesantes las consideraciones que en este sentido hace la STC 132/1989.

cómo el Tribunal Constitucional ha entendido que la regla inicial sobre distribución de competencias en esta materia se encuentra en la cláusula genérica del artículo 149.1.18 CE (24).

V. NATURALEZA JURIDICA Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Ya hemos visto que la Constitución no prefigura la naturaleza jurídica de los colegios profesionales. En principio, cabe pensar que el TC también habría podido quedar al margen de esa cuestión, toda vez que el art. 36 CE no hace referencia alguna a ello. Pero, ciertamente, no ha ocurrido así, por razones fáciles de entender. Por lo pronto, resulta poco menos que imposible prescindir de la naturaleza o catalogación jurídica de una determinada institución o forma organizativa cuando se intenta su delimitación frente a otras organizaciones, máxime si, como ha ocurrido con los colegios profesionales, se hace necesario dar respuesta a cuestiones tales como la distribución de competencias en su regulación, los requisitos de acceso a sus cargos o la eventual aplicación del régimen de las asociaciones. No hay que olvidar, junto a esa primera constatación, la tradicional tendencia del TC a las construcciones de tipo doctrinal, y no cabe duda de que las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica constituyen terreno abonado para ese tipo de exploraciones.

Las consideraciones del TC sobre la naturaleza jurídica de los colegios profesionales son abundantes, aunque no siempre claras y sistemáticas. En general, puede decirse de ellas que alumbran en gran medida la esencia de esas organizaciones, aunque también se les puede achacar, como ya tuvimos ocasión de advertir, que nacen excesivamente apegadas a la configuración que el legislador, efectivamente, y en período preconstitucional, ha dado a los colegios. Una vez más nos encontramos con el recurso a las normas legales para la elaboración de argumentos de dimensión constitucional, operación que, pese a no ser del todo infrecuente en la doctrina del TC, supone en realidad la inversión del orden que parece lógico en el quehacer de la jurisdicción constitucional, esto es: la acomodación de la ley a los dictados de la Constitución y no la interpretación de los preceptos constitucionales a partir de la regulación legal de una determinada materia (24 bis). De todas

(24) Véase la STC 20/1988, que a estos efectos parte de la doctrina elaborada con anterioridad por la STC 76/1983.

(24 bis) Véase PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 279.

formas, en esta ocasión, la utilización de la ley como punto de partida es fácilmente comprensible, toda vez que, como hemos dicho, la Constitución no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de los colegios, sino que se remite al legislador para su determinación.

En efecto, según recuerda el TC, el artículo 36 CE no afronta, ni mucho menos resuelve, la tradicional polémica doctrinal sobre la naturaleza de los colegios profesionales. Partiendo de esta falta de pronunciamiento, el TC manifiesta su inclinación por la que él mismo denomina concepción mixta o bifronte, en la que se conjuga la base asociativa de los colegios —en cuanto nacen como aspiración o a impulsos de los propios profesionales, del colectivo profesional correspondiente— con su configuración corporativa, como especie del género corporación acogido en el artículo 35 del Código Civil. Para el TC, los colegios, pese a contar con un substrato personal o asociativo, han adoptado la forma corporativa en razón de sus especiales fines y funciones, y por ello ni su naturaleza ni sus funciones pueden equipararse a las que son propias de las asociaciones. En definitiva, por tratarse de organizaciones corporativas, no pueden ser subsumidas en el sistema general de asociaciones. Todo ello explica y justifica que se acojan a un régimen jurídico distinto del que es propio de esas otras organizaciones de forma asociativa (25).

Ciertamente, la inclusión de los colegios profesionales entre las organizaciones de forma corporativa es asumido de forma generalizada por la doctrina, que incluso los destaca como la corporación por excelencia. Es una calificación que, además, se recoge de forma expresa en el artículo 1 LCP. Perfiles más polémicos puede revestir, no obstante, la atribución a los colegios de base asociativa, máxime si se les niega su subsunción en el género asociación. Desde luego, los colegios son corporaciones que agrupan a personas y que, en consecuencia, tienen base personal o privada; como recuerda el propio TC, son corporaciones sectoriales, en cuanto se configuran con arreglo a criterios no territoriales, sino personales y profesionales (26). Pero no debe olvidarse que, a diferencia de las asociaciones —que, ciertamente, también se caracterizan por ese substrato personal—, no nacen propiamente de pacto asociativo; por el contrario, su creación, organización y configuración son aspectos que no dependen por entero de la mera voluntad de los colectivos agrupados, sino que vienen más bien dispuestos por la ley (27).

Es cierto que la creación de los colegios, tanto en sus primeras manifes-

(25) Véase la STC 89/1989, FJ 7.º

(26) Véase la STC 20/1989, FJ 4.º

(27) Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 161.

taciones como en los años más recientes, responde en muchos casos a una demanda previa del colectivo profesional correspondiente; también es cierto que, como ya vimos, asociación y colegio forman parte de un fenómeno más amplio de organización de los grupos profesionales. Pero los impulsos asociativos, así como la eventual petición de los afectados, poca relevancia tendrían para la creación del colegio si finalmente esa iniciativa no fuese aceptada y asumida por el poder público correspondiente (28). No ha de olvidarse, en fin, que, en ocasiones, la petición de creación del colegio por parte de los interesados y la consiguiente intervención de los poderes públicos, han surgido como alternativa a infructuosas iniciativas de asociación, lo cual reafirma la diferente naturaleza de una y otra forma de organización (29).

Los colegios profesionales son, pues, corporaciones. Son, más concretamente, al menos en su configuración legal vigente, corporaciones de derecho público, como destaca el art. 1 LCP y como recuerda, asimismo, el TC (30). Ese carácter oficial o público se refleja sobre todo en su composición y organización, que le viene dada por los poderes públicos, aunque también afecta a la determinación de sus funciones, que en buena medida le vienen atribuidas, asimismo, por el legislador. Como recuerda la jurisprudencia constitucional, la configuración de los colegios viene determinada obligatoriamente por los poderes públicos, siendo esta intensa intermediación legal, junto a la clase de funciones que el poder público les asigna, la que les va a conferir esa dimensión pública (31). El carácter público no llega a eliminar, desde luego, la base personal y profesional del colegio ni la dimensión privada de parte de las funciones que finalmente asume, pero sí va a condicionar directamente la naturaleza de esa forma de organización profesional, que va a estar notablemente publicitada.

Como se ha dicho, ese carácter público conecta muy estrechamente con la clase de funciones que suelen atribuirse a los colegios profesionales. En efecto, en buena medida, aunque no exclusivamente, los colegios asumen funciones de notable relevancia pública y de interés general, como ocurre con

(28) Véase, en este sentido, la interesante STS (Sala 3.ª) de 15 de marzo de 1989.

(29) Muy interesante a estos efectos es el repaso de la formación histórica de los colegios profesionales en nuestro país; sobre ello, ampliamente, VILLACORTA BAÑOS, *Profesiones y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923, Siglo XXI*, Madrid, 1989, pp. 5 y ss. También hace referencia a ese proceso y a esas iniciativas de los afectados BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», op. cit., p. 64.

(30) También se les da esa calificación en la Ley 13/1982, de Cataluña (art. 2), y en la Ley 10/1990, de Canarias (art. 2).

(31) Véanse las SSTC 123/1987 y 20/1988.

las que se encierran en lo que el art. 1.3 LCP denomina genéricamente como «ordenación del ejercicio de las profesiones», entre ellas la aprobación y vigilancia de reglas sobre ética y disciplina profesional, la lucha contra el intrusismo o la competencia desleal, el cuidado por los derechos de los particulares, la atención a las responsabilidades de los profesionales frente a terceros, etc. Así sucede también con las funciones que suponen la colaboración del colegio con la Administración pública, como la información o audiencia en la preparación de las normas afines a la profesión, la provisión de expertos o peritos, la ordenación de turnos de guardia, la elaboración de estudios y estadísticas, etc. (32). En muchos casos, por lo demás, estas funciones se desarrollan por delegación de los poderes públicos, que por un lado recaban la colaboración del colegio y por otro ejercen su tutela sobre dicha organización (33). En general, son funciones que conectan muy directamente con la naturaleza jurídico-pública del colegio (34).

Pero esta dimensión pública de los colegios no agota ni su actividad ni sus funciones. Los colegios, ciertamente, cumplen buen número de funciones de relevancia pública, pero no reducen a ello su actividad. La propia LCP parece colocar al mismo nivel que esas funciones de relevancia pública otras tareas que limitan sus efectos al círculo de los adscritos al colegio, como «la defensa de los intereses profesionales de los colegiados» o «la representación exclusiva» de la profesión correspondiente (artículo 1.3). De hecho, los colegios también desarrollan funciones de defensa y promoción de los intereses (particulares) de sus miembros, o de la profesión en su conjunto, además de otra variada serie de actividades que, sin ser propiamente de defensa profesional, redundan igualmente en beneficio exclusivo de sus miembros (cooperación y ayuda mutua, prestación de asistencia social y sanitaria, etc.). No en vano el artículo 5 LCP atribuye a los colegios el desempeño de «cuantas otras funciones redunden en beneficio de los intereses profesionales de los colegiados» (35).

(32) Cfr. SAINZ MORENO, «Artículo 36. Colegios Profesionales», op. cit., pp. 571 y ss.; SOUVIRON, *Naturaleza jurídica de los colegios profesionales: notas para una ley reguladora*, op. cit., pp. 24 y ss.

(33) Véanse las SSTC 89/1989 y 131/1989.

(34) Cfr. ARIÑO, «Corporaciones profesionales y Administraciones públicas», op. cit., p. 47. Según T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, es precisamente la atribución de funciones públicas, por encargo de la Administración, lo que confiere al colegio naturaleza pública, que no es, por ello mismo, consustancial a esa forma de organización profesional (*Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, op. cit., p. 99).

(35) Estas otras funciones, dirigidas a la mera protección y promoción de los intereses del colegiado, suelen recogerse también en las normas estatutarias de los colegios. El RD 1.018/1980, sobre Estatutos Generales de la Organización Médica

De todas estas consideraciones pueden extraerse dos conclusiones provisionales. Por una parte, que, si bien en su naturaleza jurídica ofrecen características muy peculiares, en sus funciones y actividades los colegios profesionales no siempre se distinguen de las asociaciones de defensa profesional ni, en su caso, de las asociaciones sindicales, pues también actúan en la defensa y promoción de los intereses de sus miembros. Y, por otra, que el carácter oficial o público del colegio —al que habría que unir, como después veremos, las nada desdeñables consecuencias de la colegiación obligatoria— puede estar sirviendo de apoyo en esos casos no sólo al desarrollo de funciones públicas, como en principio podría pensarse, sino también a la realización de cometidos estrictamente privados; el carácter oficial del colegio profesional, dicho de otra forma, refuerza el alcance y la virtualidad de sus diversas actividades, incluso cuando éstas revisten exclusivamente dimensión privada. De ese modo prima, probablemente sin fundamento, la acción representativa del colegio frente a la de otras formas de organización profesional, como veremos más adelante.

De otro lado, la naturaleza pública de los colegios profesionales y la inclusión de los mismos entre las corporaciones de derecho público ha supuesto su equiparación con las Administraciones públicas a efectos de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En concreto, el TC ha entendido que resulta de aplicación en este contexto el artículo 149.1.18 CE, según el cual corresponde al Estado dictar las bases en la regulación de los colegios profesionales, a las que habrá de acomodarse la actividad normativa de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias, que también pueden legislar en esta materia, como de hecho vienen haciendo (36). Los colegios —y otras corporaciones públicas, como las cámaras agrarias— participan de la naturaleza de las Administraciones públicas, y, por ello, la constitución de sus órganos y el desarrollo de aquellas funciones que tengan dimensión administrativa han de adecuarse a las bases dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.18 CE. Corresponde al Estado, en definitiva, fijar principios y reglas básicas sobre

Colegial, habla de defensa de los intereses profesionales y promoción y mejora de los niveles científico, cultural, económico y social de los colegiados; y el RD 2.090/1982, sobre Estatuto General de la Abogacía, habla de defensa de los intereses profesionales de los colegiados. La Ley 13/1982, de Cataluña, sigue recogiendo entre los fines esenciales de los colegios la defensa de los intereses profesionales de los colegiados; no ocurre así, sin embargo, en la Ley 10/1990, de Canarias, que al determinar las funciones de los colegios, se ciñe a la ordenación y correcto ejercicio de la profesión.

(36) Véanse las SSTC 76/1983 y 20/1988.

organización y competencias de las corporaciones de derecho público (37).

Hay fundamento, sin duda, para esa equiparación, habida cuenta la naturaleza pública de los colegios, su frecuente actuación como entes colaboradores de la Administración pública y la parcial sujeción de su actividad al derecho administrativo (37 bis); es estrecha, asimismo, la relación entre colegios y Administración pública, entre otras razones porque ésta desempeña funciones de tutela sobre aquéllos. Pero esas conexiones no deben sobredimensionarse, pues los colegios ni constituyen propiamente Administración pública ni, como hemos visto, reducen su actividad al desarrollo de funciones de naturaleza o alcance público (38). El propio TC, aunque en alguna otra ocasión haya incidido en la naturaleza pública de las decisiones del colegio (39), ha puesto de relieve esas diferencias, al considerar que no resulta de aplicación en el ámbito interno del colegio el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, que ha de ceñirse al acceso a funciones y cargos públicos (40).

Por todo ello, partiendo de que la creación y actuación de los colegios afecta de algún modo a la libertad de profesión y oficio y al derecho de asociación, la competencia estatal para dictar las reglas y principios básicos en materia de colegios profesionales podría haberse fundado, quizá con mejores argumentos, en otros principios y reglas constitucionales. Podría haberse basado, por ejemplo, en el art. 139.1 CE, según el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»; en el artículo 149.1.1 CE, que atribuye al Estado competencias para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las

(37) Véase la STC 76/1983.

(37 bis) De ahí también que se haya admitido el uso de la jurisdicción contencioso-administrativa para la impugnación de los actos de los colegios; véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., «Recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de los colegios profesionales», en *REDA*, n.º 1, 1974, pp. 101 y ss.

(38) Cfr. ARIÑO, «Corporaciones profesionales y Administraciones públicas», op. cit., pp. 36 y ss.; BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», op. cit., pp. 80 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, op. cit., pp. 377 y 381.

(39) Por ejemplo, a propósito de las decisiones de tipo disciplinario adoptadas por los órganos colegiales, que, al igual que las sanciones administrativas, han de acomodarse a los principios de legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 25.1 CE. Véase STC 219/1989. Sobre estas cuestiones también es interesante la STS (Sala 4.ª) de 24 de enero de 1989.

(40) Véase STC 23/1984. Sobre el tema, GARCÍA-TREVIJANO GARCÍA, «El derecho a la igualdad en el acceso a la función pública», en *REDT*, n.º 39, 1989, pp. 520 y ss.

obligaciones; o, en fin, en el principio de «unidad de mercado», habitualmente manejado por el propio TC a propósito de la regulación de las actividades empresariales o profesionales.

VI. COLEGIOS, ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y LIBERTAD DE PROFESION Y OFICIO

Como por regla general sucede con los preceptos que pertenecen a una misma disposición legal, el artículo 36 CE no puede contemplarse como una regla aislada dentro del texto constitucional; por el contrario, mantiene diversas conexiones, no siempre de la misma intensidad, con otros numerosos preceptos constitucionales, como iremos viendo a lo largo de este comentario. En este momento interesa resaltar dos de esas conexiones, precisamente las que ligan al artículo 36 CE con aquellos otros preceptos constitucionales que se ocupan, respectivamente, de algunas de las posibles formas de organización profesional y de la libertad de profesión y oficio.

El artículo 36 CE, en efecto, mantiene cierta relación con los restantes preceptos constitucionales que se ocupan, con una u otra formulación y desde una u otra perspectiva, de organizaciones de tipo profesional, fundamentalmente con los artículos 7 y 52 CE. Esta relación puede advertirse tanto desde una perspectiva material, en cuanto que todos esos preceptos se ocupan de organizaciones que tienen por objeto la defensa de intereses profesionales, como desde un punto de vista formal, pues a todos ellos es común la regla por la que se exige que la estructura interna y el funcionamiento de las correspondientes organizaciones respondan a principios democráticos. La conexión puede apreciarse, asimismo, si todos esos preceptos se contemplan e interpretan desde los principios inspiradores del texto constitucional, en cuanto que la referencia expresa a todas esas formas organizativas constituye una notable muestra tanto del pluralismo que nuestra Constitución sitúa entre los valores superiores del Estado democrático, como de la interacción que entre las esferas de lo estatal y lo social propicia el texto constitucional (41).

(41) Véase la STC 23/1984. Sobre los valores pluralistas en la Constitución, BASILE, «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en GARCÍA DE ENTERRÍA/PREDIERI, *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 258 y ss. Más ceñidos al ámbito de las relaciones de trabajo, MARTÍN VALVERDE, «El ordenamiento laboral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *RPS*, núm. 137, 1983, pp. 157 y ss.; DEL REY GUANTER, «La aplicación de los valores superiores de la Constitución española en el Derecho del trabajo», en *RL*, 1988, I, pp. 336 y ss.

La conexión entre el artículo 36 y los artículos 7 y 52 CE, puesta de relieve en alguna ocasión por el propio TC, es, así, bastante apreciable, no tanto por la colocación sistemática de esos preceptos, que están distribuidos en pasajes muy diversos del texto constitucional, cuanto por el ámbito de la vida social al que todos ellos se dirigen, que no es otro que la defensa de los intereses profesionales. Pero ello no ha de ser motivo para encubrir las notables diferencias que, desde esa misma perspectiva constitucional, hay entre esos diversos preceptos, diferencias que, como tendremos ocasión de exponer, van a condicionar el rango, la virtualidad y el alcance de cada uno de ellos, así como la preponderancia de uno u otro en sus respectivas relaciones.

En efecto, no cabe duda de que los sindicatos y las asociaciones empresariales gozan de mayor consideración que el resto de las organizaciones profesionales dentro del texto constitucional no sólo por su colocación entre las instituciones centrales del Estado democrático, sino también por su conexión con los derechos de asociación y libertad sindical, a los que se atribuye la cualidad de fundamentales (42). Ello quiere decir, por lo pronto, que en todo caso habrá de salvaguardarse el especial papel concedido por la Constitución a los sindicatos y a las asociaciones empresariales, así como, por la especial protección de ese derecho fundamental, a las asociaciones profesionales creadas al amparo del artículo 22 CE.

Los arts. 7, 36 y 52 CE también se diferencian, sin perjuicio de eventuales solapamientos, en el ámbito subjetivo al que se dirigen sus respectivas indicaciones. Así, mientras que el substrato personal de sindicatos y asociaciones empresariales está formado, respectivamente, por trabajadores asalariados (y funcionarios públicos) y empresarios, el de los colegios está constituido por profesionales libres («profesiones tituladas», dice el art. 36 CE), y el de las organizaciones profesionales citadas en el artículo 52 CE, por otros colectivos económicos o profesionales, que no están predeterminados por el texto constitucional, pero que podrían abarcar grupos tan diversos como los de trabajadores autónomos, empresarios (en su dimensión económica, no laboral), agricultores o, en fin, profesionales no agrupados en colegios (43).

Por otro lado, el artículo 36 CE también mantiene conexiones, como hemos dicho, con el artículo 35 CE, en el que se reconoce la libertad de

(42) Cfr. ALONSO OLEA/CASAS, *Derecho del trabajo* (Actualización de la undécima edición), Madrid, 1989, pp. 46-47.

(43) En el artículo 52 CE pueden tener acomodo, por ejemplo, las cámaras agrarias o, en general, aquellas entidades o corporaciones ocupadas de la promoción y tutela de intereses económicos. Véase la STC 132/1989.

profesión y oficio; en este caso pueden advertirse incluso conexiones sistemáticas, toda vez que ambos preceptos se encuentran situados, de modo correlativo, dentro de un mismo capítulo constitucional. Y es que la creación y actuación de los colegios profesionales, como antes adelantamos, entraña o puede entrañar ciertas limitaciones al ejercicio profesional, pues implica la necesidad de adscribirse al colegio y de someterse a su disciplina para ejercer válidamente la profesión (44). No en vano una de las virtualidades de la libertad de profesión y oficio proclamada con la revolución liberal fue la ruptura con las ataduras que los gremios y corporaciones propios de la etapa preindustrial suponían para el libre ejercicio de trabajos e industrias (45).

La posible restricción de la libertad de profesión y oficio por la existencia o actuación de los colegios profesionales ha motivado, como era de esperar, algún pronunciamiento del TC. A este respecto, el TC ha declarado, como primera aproximación, que la colegiación afecta, desde luego, a las libertades reconocidas en el artículo 35.1 CE, razón por la cual sólo se justifica dicha limitación cuando la creación del colegio se dirija realmente a la protección de otros bienes o derechos, o responda a fines de interés público (46). He aquí, pues, una nueva apelación a la dimensión pública de los colegios profesionales como justificante de su existencia y de sus repercusiones sobre otros derechos, así como una implícita alusión a las dificultades que, desde un punto de vista constitucional, encontraría la dedicación de los colegios a funciones o actividades meramente privadas.

Pero el TC ha reconocido también, sentada esa premisa, que la colegiación —y, en particular, la colegiación obligatoria— no es obstáculo insalvable para el ejercicio de la libertad de profesión y oficio. En la concepción defendida por el TC, el artículo 35.1 CE no reconoce el derecho a desarrollar

(44) Véase SAINZ MORENO, «Artículo 36. Colegios Profesionales», op. cit., pp. 532 y ss. Sobre estas limitaciones, desde la perspectiva de la movilidad y circulación de los profesionales médicos, LASOK, D., *The Professions and Services in the European Economic Community*, Kluwer, Deventer, 1986, p. 153. Sobre la libertad profesional y su conexión con el derecho al trabajo, ALARCÓN CARACUEL, «Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar», en *RPS*, núm. 121, 1979, p. 45.

(45) Son significativos a ese respecto los ya históricos Decretos de 8 de junio de 1813 y de 20 de enero de 1834; pueden consultarse en MARTÍN VALVERDE y otros, *La legislación social en la historia de España: desde la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 6; véase también MARTÍN VALVERDE, «Pleno empleo, derecho al trabajo, deber de trabajar en la Constitución española de 1978», en ALONSO OLEA y otros, *Derecho del trabajo y Seguridad Social en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980, pp. 196-197.

(46) Véase la STC 89/1989.

cualquier actividad profesional ni mucho menos a desarrollarla con independencia de todo requisito legal, lo cual quiere decir, por lo que ahora interesa, que ese precepto no impide que el ejercicio de las profesiones se discipline, regule o incluso se limite mediante la exigencia de determinados requisitos, entre los que pueden figurar la posesión del título correspondiente y la afiliación al respectivo colegio profesional (47). El TC viene a decir, en definitiva, que la libertad profesional no impide la reglamentación de determinadas actividades profesionales cuando concurran razones fundadas que lo justifiquen; en concreto —podría añadirse—, cuando razones de interés general aconsejen que el ejercicio de una determinada profesión no quede al margen de los debidos controles públicos.

Por lo demás, como recuerda el propio TC, el hecho de que el ejercicio de una determinada profesión se condicione a la adscripción al colegio correspondiente, no es incompatible con el principio constitucional de igualdad y no discriminación (art. 14 CE), pues la diferencia de régimen jurídico entre unas profesiones y otras se justifica, como es fácil de entender, por la clase de actividad, que varía de unos casos a otros, y por las especiales circunstancias que pueden concurrir en el ejercicio de cada una de ellas, sobre todo desde el punto de vista de los intereses que en cada supuesto se ven afectados (48). Es claro que, desde esta perspectiva, no son equiparables todas las profesiones, por lo que no es constitucionalmente exigible el tratamiento igual de todas ellas.

VII. COLEGIOS PROFESIONALES, DERECHO DE ASOCIACION Y ASOCIACIONES DE DEFENSA PROFESIONAL

El artículo 36 CE guarda conexión, como hemos visto, con aquellos preceptos constitucionales que se ocupan de organizaciones de tipo profesional. Pero, como también hemos dejado ver en el epígrafe anterior, el texto constitucional contempla la defensa de intereses profesionales desde diversas perspectivas: unas veces, aludiendo expresamente a las organizaciones creadas con ese fin; otras, reconociendo derechos de agrupación y organización con fines de defensa profesional. La primera opción se encuentra en los artículos 7, 36 y 52 CE, a los que ya se ha hecho referencia; la segunda, en

(47) Véase la STC 83/1984. Esa concepción limitada también ha sido aplicada al derecho al trabajo reconocido en ese mismo precepto constitucional (véanse SSTC 172/1989 y 42/1990).

(48) Véase la STC 131/1989.

los artículos 22 y 28.1 CE, en cuanto reconocen los derechos de asociación y libertad sindical y, en consecuencia, el derecho a crear asociaciones de defensa profesional. De ahí que estos dos últimos preceptos también deban conectarse con la referencia constitucional a los colegios profesionales y que sus posibles irradiaciones deban tenerse en cuenta para evaluar el alcance real del artículo 36 CE.

Precisamente, uno de los mayores problemas que plantean los colegios profesionales es el de su articulación con los derechos de asociación y libertad sindical o, desde otra perspectiva, su relación con aquellas otras organizaciones de defensa de intereses profesionales, que, a diferencia de los colegios, adoptan forma asociativa. Aspecto crucial dentro de esta problemática general es, sin duda, la conjugación de la regla de colegiación obligatoria con aquellos derechos constitucionales, cuestión a la que vamos a dedicar los epígrafes siguientes. Pero la relación entre los colegios profesionales y los derechos reconocidos en los artículos 22 y 21.8 CE ofrece otras diversas perspectivas, que, por ser preliminares desde un punto de vista lógico, vamos a examinar a continuación. Para ello vamos a seguir, como viene siendo regla en nuestro comentario, el *iter* marcado por los pronunciamientos del TC.

A estos efectos, la primera observación que conviene tener en cuenta es que, seguramente por el tipo de problemas a los que ha debido dar respuesta, la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado de estos temas se ha dedicado mayoritariamente a examinar los problemas de articulación de los colegios profesionales con el artículo 22 CE, con menores incursiones en la relación entre esas organizaciones y el artículo 28.1 CE. Con todo, sus criterios y conclusiones pueden ser trasplantados, al menos en su mayor parte, a los cauces por los que debe discurrir la relación entre las organizaciones colegiales y el derecho a la libertad sindical, pues los principios con los que puede chocar el colegio se presentan con similares características en los artículos 22 y 28.1 CE.

Para iniciar el examen de esas relaciones vale la pena recordar ahora que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los colegios profesionales, por su peculiar naturaleza, ni encajan propiamente en los moldes asociativos ni pueden incardinarse en el sistema general de las asociaciones, sin perjuicio de que en ocasiones se les haya atribuido base asociativa o de que puedan nacer como respuesta a las demandas de agrupación de los propios profesionales. Como se desprende, sin ir más lejos, de la misma existencia de un precepto como el artículo 36 CE, dedicado específicamente a ellos, los colegios profesionales constituyen un tipo de organización distinto de la asociación; resaltar la singularidad de los colegios frente a las asociaciones es, precisamente, una de las virtualidades del artículo 36 CE, que no por casua-

lidad se encuentra, desde el punto de vista sistemático, distanciado del artículo 22 CE (49).

De esas consideraciones preliminares puede deducirse, asimismo, que la creación y existencia de colegios profesionales no es incompatible, en términos generales, con los derechos reconocidos en los artículos 22 y 28.1 CE. A ello conduce, por lo pronto, la necesidad de compatibilizar y articular los diversos preceptos constitucionales y, en consecuencia, las diferentes instituciones o derechos consagrados en el texto constitucional, que debe figurar siempre entre los criterios interpretativos del texto constitucional. Pero, además, es claro que ninguno de aquellos preceptos impide por sí mismo la existencia de otras organizaciones de base personal cuya creación y funcionamiento discurren por reglas distintas de las que son aplicables a las asociaciones o, en su caso, a los sindicatos (50).

Conclusión obligada de todo ello es que los artículos 22 y 28.1 CE no impiden que, por sus peculiares fines y funciones, haya un régimen especial para organizaciones no asociativas y que dentro de dicho régimen se incluyan condiciones, reglas o requisitos distintos, puede que más restrictivos para la libertad de sus miembros, de los que habitualmente presiden la creación de asociaciones. Como ha recordado el TC, la existencia de un régimen especial para los colegios profesionales no debe verse como restricción o limitación injustificada del derecho de asociación, sino como expediente necesario (y a la vez como garantía) para que esas organizaciones profesionales puedan alcanzar, efectivamente, los fines que les son propios; de ahí que, en principio, y sin perjuicio de posteriores matizaciones, la LCP sea compatible con el artículo 22 CE (51). En definitiva, ni el derecho de asociación excluye la creación de otras formas de organización, ni el régimen jurídico de las asociaciones es el único posible en la organización de tipo profesional.

Pero de esas consideraciones no debe deducirse que los colegios profesionales y los derechos de asociación sean totalmente ajenos, ni que el derecho de asociación carezca por completo de incidencia en la creación y regulación de los colegios profesionales. Podría ser así, a lo sumo, si los ámbitos respectivos de una y otra forma de organización fuesen radicalmente distintos

(49) Véase la STC 89/1989, FFJJ 4.º y 5.º

(50) Las más recientes normas sobre colegios profesionales se preocupan de consagrar esa compatibilidad. Así, el artículo 9.3 de la Ley 13/1982, de Cataluña, dice que la pertenencia al colegio «no afecta a los derechos de sindicación y asociación», y el artículo 7.2 de la Ley 10/1990, de Canarias, dice que la pertenencia al colegio no limitará el ejercicio de los derechos de sindicación y asociación constitucionalmente reconocidos.

(51) Véase la STC 89/1989, FJ 5.º

y si no hubiera posibilidad alguna de concurrencia entre colegio y asociación profesional. Pero lo cierto es que sobre el ámbito subjetivo y funcional propio de los colegios pueden proyectarse iniciativas de libre asociación de los profesionales colegiados, hasta el punto de que desde estos sectores podría solicitarse, como ha ocurrido en ocasiones, la supresión de la exigencia de colegiación o la retirada del colegio de ciertas parcelas de actividad.

Puede haber, pues, espacios en los que concurra la incidencia de los preceptos constitucionales que reconocen derechos de asociación, por un lado, y del artículo 36 CE, por otro. Esa concurrencia obligaría a delimitar con más precisión el alcance de unos y otros, y a determinar su rango respectivo dentro del texto constitucional. Y a ese respecto no cabe duda de que al derecho de asociación, por su condición de derecho fundamental, y por su colocación sistemática debe reconocérsele una posición de primacía, por lo que, en principio, la ley que se ocupe de los colegios, junto a las indicaciones del artículo 36 CE, habrá de respetar en lo posible las exigencias que se deriven del artículo 22 CE, que sólo admitirá aquellas limitaciones a su ejercicio que, como resultado de esta ponderación, encuentren plena justificación.

Esa inicial exigencia puede tener múltiples consecuencias en la configuración legal y en la regulación de los colegios, pero, desde una perspectiva global, significa ante todo que la creación y el mantenimiento de colegios profesionales sólo podrá considerarse constitucionalmente admisible cuando vengan justificados por la necesidad de dar protección a intereses que, estando conectados con el ejercicio de la profesión correspondiente, alcancen relevancia pública (52); esto es, cuando la vía corporativa sea necesaria, o indudablemente más adecuada que la asociativa, para el desarrollo de las funciones que los poderes públicos pretenden delegar en los colegios.

A esa conclusión conducen diversos argumentos de dimensión jurídico-constitucional, fundamentalmente los siguientes. En primer lugar, como ya se ha dicho, el mayor rango y la prevalencia de la forma asociativa sobre la corporativa, pues la primera, a diferencia de la segunda, viene reforzada por el reconocimiento de un derecho de carácter fundamental. Y en segundo lugar, y derivado de lo anterior, la necesidad de que sea el interés público, y no la mera defensa de intereses privados, el motivo de la creación y actuación de los colegios profesionales, con lo cual se está diciendo, siquiera sea implícitamente, que la defensa y promoción de intereses exclusivamente privados debe canalizarse en primer término a través de formas asociativas,

(52) Véase la STC 89/1989, FJ 4.º

pues son éstas las que más se ajustan a los principios de libertad y autonomía que se contemplan en el texto constitucional.

Estas consideraciones, adelantadas en sentencias anteriores, encuentran su más firme defensa en la STC 132/1989, en la que con rotundidad se declara que la creación de organizaciones profesionales de base corporativa está limitada por los derechos de asociación y libertad sindical, en cuanto no pueden concurrir indebidamente con las asociaciones ni pueden impedir la creación y el fomento de éstas. Se está poniendo de relieve en esta sentencia que, pese a la admisibilidad de los colegios, sus funciones se habrán de restringir al ámbito directamente conectado con el interés público que justifica la intervención de los poderes públicos en la organización profesional y, en consecuencia, la adopción de la forma corporativa. En un sistema presidido por el valor libertad —que se manifiesta, entre otros aspectos, en las libertades de agrupación y organización—, la creación y el desenvolvimiento de organizaciones que tienen su origen y su principal fuente de regulación en la intervención pública (heterónoma) debe limitarse a los casos estrictamente necesarios, y las funciones de dichas organizaciones deben ajustarse precisamente a los fines de dicha intervención pública. La mera protección de intereses de grupo debe dejarse en manos de los propios interesados y, en particular, de las asociaciones que ellos mismos libremente constituyan.

La STC 132/1989, ciertamente, no se ocupó de manera directa de los colegios profesionales, sino de la compatibilidad entre las cámaras agrarias y el derecho de asociación; pero sus indicaciones son trasplantables a la articulación de ese mismo derecho con los colegios profesionales, pues son muy similares las cuestiones que se plantean en uno y otro caso. En ambos supuestos se plantea, en definitiva, el problema de la compatibilidad de organizaciones de naturaleza pública y adscripción obligatoria con un sistema caracterizado por el valor libertad y, en particular, por la libertad de asociación. No deben olvidarse, claro está, las peculiaridades de las cámaras agrarias frente a los colegios profesionales; no debe olvidarse, en concreto, que las funciones tradicionalmente asumidas por las cámaras agrarias (básicamente, de representación de intereses ante los poderes públicos) probablemente puedan ser asumidas por organizaciones de carácter libre y voluntario más fácilmente que las funciones de relevancia pública tradicionalmente desempeñadas por los colegios, relacionadas, en lo fundamental, con la ordenación y el control en el ejercicio de la profesión correspondiente (53). Tam-

(53) Cfr. MOYANO ESTRADA, *Corporativismo y agricultura: Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*, IEAPA, Madrid, 1984, pp. 117 y ss.

bién debe tenerse en cuenta que las cámaras agrarias se vieron implicadas en mayor grado que los colegios en el organigrama de la Organización Sindical franquista, por lo que su anterior configuración chocaba de forma más patente con los principios constitucionales (54).

Pero, en cualquier caso, y sin perjuicio de que estas consideraciones generales hayan de ser matizadas en cada supuesto concreto, es claro que el legislador, al ocuparse de los colegios profesionales, no sólo debe atender a las indicaciones —muy limitadas, como vimos— que estrictamente ofrece el artículo 36 CE, sino también a las exigencias que en su conjunto se derivan del texto constitucional, concretamente a las exigencias del derecho de asociación. Habrá de atender también, por razones similares, a los requerimientos de la libertad sindical, de los que igualmente se desprende que la vía preferente para la defensa de intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo es la sindicación, no la colegiación. La ley, en definitiva, no debe atribuir a los colegios funciones propias de las organizaciones de forma asociativa ni debe dificultar más allá de lo estrictamente necesario el ejercicio de los derechos de asociación y sindicación. Ello quiere decir, además, que las funciones atribuidas a los colegios por la legislación vigente deben ser reexaminadas a la luz del texto constitucional y restringidas a lo que se acomode con la peculiar naturaleza de esas organizaciones.

Estas exigencias, por lo demás, deben ser trasladadas también a la actividad concretamente desarrollada por los colegios. Parece claro que no sólo atañen al legislador, sino que también las propias organizaciones colegiales están vinculadas por el contenido esencial de los derechos de asociación y sindicación, mucho más si se tiene en cuenta su naturaleza de corporaciones públicas. Por ello, dichas organizaciones deben evitar que su actividad se extienda al terreno propio de las asociaciones de defensa profesional y que el desarrollo de sus funciones limite injustificadamente legítimas iniciativas de asociación. La salvaguarda de los derechos de asociación y sindicación requiere, concretamente, que los profesionales adscritos al colegio tengan la posibilidad de constituir libremente asociaciones o sindicatos y de afiliarse a los mismos, y que estas organizaciones asociativas no vean injustificadamente restringido su campo de acción.

La exigencia de este margen para la libre creación de asociaciones profesionales ha sido debidamente resaltada en la jurisprudencia constitucional, que en este punto ha seguido de forma bastante fiel anteriores pro-

(54) Véanse las consideraciones que sobre esa implicación ofrecen las SSTC 132/1989 y 139/1989.

nunciamientos de la jurisdicción ordinaria (55). De todas formas, el TC la ha utilizado sobre todo con el fin de ratificar la compatibilidad entre los colegios profesionales y los artículos 22 y 28.1 CE —y no tanto a los efectos que ahora se señalan—, argumentando que la existencia de organizaciones colegiales no impide la asociación o sindicación de sus miembros si así lo consideran oportuno para la defensa de sus intereses. Según el TC, no hay incompatibilidad, ni de hecho ni de derecho, entre colegiación por un lado y asociación o sindicación por otro, si bien no serían admisibles las asociaciones que tengan como único objeto perturbar o entorpecer la vida de los colegios o interferir en la realización de sus fines y funciones (56).

Desde luego, la existencia de colegio en un ámbito profesional determinado no impide por sí misma la constitución de asociaciones ni la afiliación a las ya constituidas. También es cierto que en la constitución o la actuación de esas asociaciones debe respetarse el ámbito de competencias propio del colegio, pues de lo contrario se podrían frustrar los fines y cometidos de la organización colegial, constitucionalmente admisibles como sabemos. Pero, pese a su corrección en términos generales, no debe perderse de vista que esa argumentación, llevada a sus extremos, puede restringir excesivamente el ejercicio del derecho de asociación en estos casos, básicamente por dos razones. Por un lado, porque la existencia del colegio puede que actúe de hecho, y aunque sea de manera imperceptible, como freno a la constitución de asociaciones, toda vez que el profesional colegiado tratará de que el colegio, al que ya se haya adscrito, cumpla también las funciones que de otra forma asumiría la eventual asociación profesional. Y por otro, porque argumentos de este tipo podrían ser utilizados interesadamente por los colegios para impugnar y neutralizar legítimas iniciativas de asociación, temiendo que la asociación les pudiera arrebatarse el desarrollo de todas aquellas funciones que, pese a ceñirse estrictamente a la defensa de intereses profesionales de carácter privado, en la práctica pueden realizar o vienen realizando esas organizaciones corporativas.

(55) Especialmente, los razonamientos aportados por la STS (Sala 1.ª) de 20 de noviembre de 1981.

(56) Véase la STC 123/1987, FJ 5.º La Ley 10/1990, de Canarias, que, como vimos, trata de preservar en todo caso los derechos de asociación y sindicación (art. 7.2), reconoce asimismo el derecho de los colegiados de crear agrupaciones representativas de intereses específicos dentro de los colegios, con sometimiento a los órganos de gobierno de éstos (art. 2.3).

VIII. LIBERTAD DE ASOCIACION Y ADSCRIPCION FORZOSA A LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Como ya dijimos, una de las cuestiones más relevantes en la articulación de los colegios profesionales con los derechos de asociación y sindicación es la que se refiere a la exigencia de colegiación obligatoria. En efecto, la adscripción obligatoria al colegio profesional, que viene siendo regla tradicional en nuestro ordenamiento, y que ha sido ratificada por las normas más recientes (57), parece chocar con la voluntariedad característica de la creación de asociaciones y sindicatos y, en particular, con la libertad negativa de asociación y sindicación que, de forma implícita en el primer caso (58) y de manera expresa en el segundo, se contempla en los artículos 22 y 28.1 CE. Así, parece existir una radical contradicción entre la libertad negativa de asociación o sindicación y la adscripción obligatoria a los colegios profesionales, máxime si éstos se contemplan en su dimensión de organización de defensa de intereses profesionales; podría pensarse, en consecuencia, que al menos esta vertiente del colegio habría de regirse en principio por reglas similares a las de aquellas otras organizaciones (como el sindicato o las asociaciones profesionales) que tienen también por objetivo la defensa y promoción de intereses profesionales.

El rechazo de la colegiación obligatoria desde esta única perspectiva, y sin matizaciones adicionales, tiene, sin embargo, escasas posibilidades de prosperar. Los colegios profesionales, como hemos visto, se distinguen de las asociaciones tanto en su naturaleza jurídica como en su forma de organización, y por ese mismo motivo quedan sujetos a un régimen jurídico peculiar; están, en consecuencia, excluidos del régimen jurídico propio de las asociaciones y, en particular, del radio de acción de la libertad negativa de asociación. Los colegios profesionales siguen en su configuración y composición un régimen específico en el que, en principio, podría figurar o no la colegiación obligatoria, pues ese régimen no ha de acomodarse, sin perjuicio de respetarlo en los términos que ya vimos, al contenido esencial ni del derecho de asociación ni de la libertad sindical, sino más bien a los fines y características del colegio profesional. En principio, pues, no hay fundamento para trasladar a los colegios estas reglas, propias del derecho de asociación.

(57) Véase nota 14 *ut supra*.

(58) Sobre las facetas positiva y negativa en el derecho constitucional de asociación, véase la STC 132/1989, que recoge otros pronunciamientos anteriores. No siempre, sin embargo, es reconocida esa faceta negativa; véase FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pp. 209 y ss.

Así lo ha entendido el TC, lo cual era de esperar si partimos de su doctrina general sobre colegios profesionales. De la jurisprudencia constitucional, en efecto, se deduce que el legislador, al regular los colegios profesionales, ha de atenerse a las prescripciones que se derivan del artículo 36 CE y no a los principios que se desprenden de los artículos 22 y 28.1 CE. Dado que el artículo 36 CE no impone ni prohíbe la colegiación obligatoria, el legislador puede establecerla o no, de acuerdo con la libertad de configuración que aquel precepto constitucional le concede. Considera el TC, asimismo, que la colegiación obligatoria no restringe ni limita el derecho de asociarse o sindicarse, pues, como ya hemos visto, los colegiados pueden formar aquellas asociaciones que consideren convenientes para la defensa de sus intereses (59). Como recuerda el propio TC, ésta es, igualmente, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (60).

(59) Véanse las SSTC 123/1987, 89/1989 y 131/1989.

(60) La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia se recoge en sus sentencias de 23 de junio de 1981 y 10 de febrero de 1985. En la primera de ellas (caso *Le Compte, Van Leuven y De Meyère*), el TEDH «hace constar en primer lugar que la Orden de Médicos Belga es una institución de Derecho público. Fundada por el legislador y no por particulares, permanece integrada en las estructuras del Estado, y magistrados nombrados por el rey forman parte de la mayoría de sus órganos. Persigue una finalidad de interés general, la protección de la salud, asegurando, por mandato de la ley, un cierto control público del ejercicio de la profesión médica. En el marco de esta competencia le corresponde en particular elaborar el cuadro de la Orden. Para cumplir estas tareas que le ha confiado el Estado belga goza por ley de prerrogativas exorbitantes del derecho común, tanto administrativas como normativas o disciplinarias, y utiliza así procedimientos de poder público. En consideración a estos diversos elementos considerados en su conjunto, la Orden no podría calificarse de asociación en el sentido del artículo 11. Todavía es preciso que su creación por el Estado belga no impida a los facultativos fundar entre ellos asociaciones profesionales o afiliarse a otras, sin lo cual habría violación. Regímenes totalitarios han recurrido —y recurren— al encuadramiento, mediante la coacción, de los profesionales en organizaciones herméticas y exclusivas, que sustituyen a las asociaciones profesionales y a los sindicatos tradicionales. Los autores del convenio han querido evitar tales abusos (compilación de los trabajos preparatorios, vol. II, pp. 117-119). El Tribunal destaca que Bélgica conoce varias asociaciones dedicadas a la defensa de los intereses profesionales de los médicos, a las que estos últimos tienen plena libertad para afiliarse o no. En estas condiciones, la existencia de la Orden y su corolario —la obligación de los médicos de inscribirse en su cuadro y de someterse a la autoridad de sus órganos— no tienen manifiestamente ni el objeto ni el efecto de limitar, y menos todavía de suprimir, el derecho garantizado en el artículo 11.1». En la segunda (caso *Albert y Le Compte*) recuerda que «el Tribunal no ve que exista razón alguna para separarse de la solución que se dio a este mismo problema en su sentencia de 23 de junio de 1981. Es suficiente recordar que el Colegio de Médicos no podía considerarse como una asociación en el sentido del artículo 11; que de su existencia y obligación

Estas consideraciones, ciertamente, concuerdan con la posición general que el TC viene adoptando a propósito de los colegios profesionales, y desde esa perspectiva parecen razonables. No hay duda de que la singularidad de los colegios frente a otras organizaciones de defensa profesional y, en concreto, frente a las asociaciones y a los sindicatos, justifica la atribución a las organizaciones colegiales de un régimen propio y específico, así como su sujeción a unas reglas distintas de las que se ocupan de los derechos de asociación y sindicación. En consecuencia, la libertad negativa de asociación, aun siendo característica de aquellas otras organizaciones de forma asociativa, no tiene por qué serlo, efectivamente, de los colegios profesionales, que se acomodan a bases y principios distintos.

Pero también es cierto que, aun siendo aceptables esas premisas, las consideraciones del TC presentan diversos aspectos criticables. Sobre todo porque el TC aborda estas cuestiones desde una perspectiva quizá demasiado rígida y monolítica, sin atender en la medida necesaria a todos los intereses que en esta clase de asuntos se ven implicados y, acaso, sin matizar suficientemente sus conclusiones. Es criticable, en particular, la excesiva relevancia que el TC presta a la libertad de configuración que el artículo 36 CE concede al legislador y la escasa virtualidad que, en cambio, parece dar a otros bienes y derechos constitucionales que pueden verse afectados por la colegiación obligatoria.

En efecto, es indudable que los derechos de asociación y sindicación, a los que la Constitución, como sabemos, concede mayor rango que a los colegios profesionales, condicionan de alguna forma la libertad del legislador en la regulación de esas corporaciones profesionales. Como ya vimos, y como el propio TC ha reconocido, las normas que se ocupen de la creación, composición y actuación de los colegios profesionales deben presentar las menores restricciones posibles a los derechos de asociación y libertad sindical; dicho de otro modo: la supremacía de los derechos reconocidos en los artículos 22 y 28.1 CE se ha de mostrar también en la concreta regulación de los colegios, de tal manera que el legislador no sólo ha de quedar vinculado por las indicaciones del artículo 36 CE, sino también por las exigencias que se desprendan de los restantes preceptos constitucionales, entre otras las de los artículos 22 y 28.1 CE. Y ello, entre otras razones, porque, como

correlativa para los médicos de inscribirse en su cuadro y de someterse a la disciplina de sus órganos no se infiere, ni por su objeto ni por sus efectos, una limitación, y menos una supresión, del derecho garantizado en el artículo 11, párrafo 1.º; no se le puede aplicar, pues, el párrafo 2.º de este artículo ni analizar si el convenio consagra la libertad de no asociación». Véase, a este respecto, RODRÍGUEZ-PIÑERO, «Colegiación obligatoria y Constitución»; op. cit., p. 3.

ya se dijo, los preceptos constitucionales han de contemplarse e interpretarse conjuntamente; no es aceptable la consideración aislada de cada uno de ellos sin atención a sus mutuas relaciones e influencias (61).

La necesidad de tomar en cuenta las exigencias de los arts. 22 y 28.1 CE a la hora de valorar el papel de los colegios profesionales y de enjuiciar su específica regulación a la luz de los parámetros constitucionales lleva consigo, también en este contexto, importantes consecuencias. Tal vez no sea determinante para rechazar la regla de colegiación obligatoria, si es que se piensa que el desempeño de las funciones de relevancia pública atribuidas a los colegios (prestación de determinados servicios públicos, correcto ejercicio de la profesión, control del intrusismo, etc.) requiere la adscripción forzosa de todos los profesionales, sin que en este momento sea necesario plantearse si pueden utilizarse o no otros mecanismos, para asegurar esos mismos fines, que sean menos gravosos para el valor libertad. Pero lo que sí exigen los artículos 22 y 28.1 CE es que la opción por la colegiación obligatoria, acogida como sabemos por la vigente LCP, vaya acompañada por la máxima restricción de las funciones y actividades de los colegios profesionales que tengan por objeto la mera defensa de intereses profesionales, de tal manera que no se invada el campo propio de los sindicatos y de las asociaciones de defensa profesional.

Por ello, los fines de «representación exclusiva de la profesión» y de «defensa de intereses profesionales» que el artículo 1 LCP atribuye a los colegios habrían de ser entendidos y reinterpretados a la luz del sistema constitucional, con objeto de que su alcance quede restringido a lo que constituya propiamente protección de intereses de relevancia pública. Y es que, como ya vimos, en el sistema que se abre con la Constitución de 1978, en el que, a diferencia del ordenamiento vigente en el momento de aprobación de la LCP, se reconocen plenamente las libertades de asociación y sindicación, la defensa de intereses profesionales de carácter privado tiene su cauce primordial en las organizaciones de forma asociativa. No hace falta ahora repetir argumentos ya ofrecidos con anterioridad. Pero sí conviene recordar que si aquellos fines se encomendaran también a los colegios, éstos se alzarían sin duda alguna a una situación de privilegio respecto de las asociaciones, toda vez que su ámbito de representación y sus posibilidades de actuación se verían extraordinariamente reforzados por la adscripción obligatoria de todos los que poseen la titulación correspondiente.

(61) Cfr. MEROLA CHIERCHIA, *L'interpretazione sistematica della Costituzione*, Cedam, Padua, 1987, pp. 240 y ss.; PÉREZ LUÑO, «La interpretación de la Constitución», en *Rev. de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, p. 117.

Es de tener en cuenta, en este sentido, que los colegios profesionales han asumido y vienen asumiendo en muchos casos funciones equiparables a las de las asociaciones de defensa profesional, lo cual pone de relieve que la posibilidad de competir con estas asociaciones no es una sospecha infundada (62). Los colegios profesionales, como ya vimos, asumen funciones de relevancia pública que, sin perjuicio de otras posibles opciones, podrían justificar el uso de estas formas de organización, e incluso la exigencia de adscripción obligatoria. Pero también asumen funciones de representación y defensa de intereses de sus miembros, así como tareas asistenciales o de prestación de servicios privados. Estas otras funciones, a diferencia de las anteriores, son más propias de las asociaciones profesionales, que pueden ver por ello obstaculizado su natural campo de acción, máxime si la adscripción al colegio es obligatoria. Y es que, como reseña el preámbulo de la LCP, el amparo que el Estado ofrece a los colegios se justifica en su virtualidad para satisfacer exigencias sociales de interés general; pero por ello mismo pierde sentido cuando las funciones desempeñadas tienen mero carácter privado (63).

Por guardar estrecha conexión con esta línea de razonamiento, merece la pena recordar que la actual legislación sobre cámaras agrarias —corporaciones que en muchos puntos se asemejaban a los colegios, aunque su actuación se ceñía más bien al plano empresarial— ha suprimido la adscripción obligatoria, precisamente para evitar que esas organizaciones actuaran como obstáculo en la libre y voluntaria constitución de asociaciones empresariales para la defensa de intereses económicos y sociales (64). En este ámbito, además, el TC ha tenido oportunidad de declarar que la adscripción obligatoria —impuesta por la legislación catalana, posconstitucional, sobre cámaras agrarias— no estaba constitucionalmente justificada, toda vez que las funciones efectivamente atribuidas a las cámaras, por una parte, no eran tan relevantes desde un punto de vista social o público como para exigir la

(62) Véase el ejemplo de las organizaciones de los profesionales médicos: RODRÍGUEZ/DE MIGUEL, «Del poder de la corporación: el caso de la profesión médica española», op. cit., pp. 251 y ss.

(63) Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», op. cit., p. 109.

(64) Es significativo el preámbulo de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Cámaras Agrarias, en el que se declara que, «ratificada la Constitución por el pueblo español, que consagra el derecho de asociación y la libertad de afiliación, no hay motivo para mantener por más tiempo la situación actual», aludiendo directamente a la supuesta contradicción entre la adscripción obligatoria y aquellos derechos.

obligatoriedad, y por otra, podían ser desarrolladas en su mayor parte por asociaciones libremente creadas por los interesados (65).

Probablemente haya en estas decisiones sobre cámaras agrarias mayor respeto y consideración hacia el derecho de asociación que en las sentencias que se han ocupado de los colegios profesionales, aunque también es verdad que, en este caso, el contexto sobre el que recae el pronunciamiento del TC era parcialmente diferente: por un lado, por las diferencias que cabe apreciar en el carácter y las funciones de las cámaras agrarias respecto a los colegios, y por otro, porque los pronunciamientos del TC venían precedidos en este caso de un importante cambio en la legislación básica sobre dichas cámaras, que afectaba tanto a las funciones atribuidas por los poderes públicos como al criterio de adscripción a las mismas.

IX. COLEGIACION OBLIGATORIA Y PRESTACION DE SERVICIOS EN REGIMEN DE DEPENDENCIA

Con toda probabilidad, los problemas de articulación de los colegios profesionales con los derechos de asociación profesional y, sobre todo, la incidencia de la colegiación obligatoria sobre esos derechos, se presentan con su mayor intensidad en el ámbito de los profesionales que, sin dejar de pertenecer al grupo tomado como referencia para la creación del colegio, prestan sus servicios en régimen de dependencia. Es el caso del profesional que no se dedica al ejercicio libre de su profesión, sino que presta servicios por cuenta de otro y se somete, en consecuencia, a las facultades de dirección y organización de otra persona (66). Es éste un supuesto en el que tanto la colegiación como la asociación con fines de defensa profesional adquieren nuevos matices, como es fácil de comprender.

En efecto, por un lado, es claro que si los colegios son organizaciones

(65) Véanse las SSTC 132/1989 y 139/1989; la primera de ellas, no obstante, cuenta con un voto particular del magistrado señor Llorente en el que se defiende que la adscripción obligatoria sigue teniendo sentido y justificación en la configuración de las cámaras agrarias.

(66) Fenómeno, desde luego, cada vez más frecuente por las transformaciones en el sistema de producción (ALONSO OLEA, *Introducción al Derecho del trabajo*, Edersa, Madrid, 1981, pp. 64 y ss.). Sobre la utilización del contrato de trabajo para la contratación de los servicios de estos profesionales y su distinción de otras figuras contractuales, MARTÍNEZ GIRÓN, *La contratación laboral de servicios profesionales*, Universidad de Santiago de Compostela, 1988, pp. 21 y ss.; en especial, sobre los abogados, MONTOYA/CÁMARA, *Abogados: profesión liberal y contrato de trabajo*, Tecnos, Madrid, 1990.

creadas para ordenar y controlar el ejercicio de las profesiones libres, caracterizadas por su autonomía y libertad de criterio, en el caso de los profesionales que prestan servicios por cuenta ajena y en régimen de dependencia desaparecen en buena medida los presupuestos que justifican la colegiación y, en especial, la adscripción forzosa al colegio correspondiente, habida cuenta que el profesional, por el tipo de trabajo al que se ha comprometido, se encuentra sometido a poderes y controles externos; el profesional, por decirlo de forma más gráfica, no es ya «dueño» de su prestación de servicios, que viene determinada y dirigida por la persona que ha contratado su trabajo, de tal forma que quedarían sin sentido los controles que a través del colegio se quieren implantar sobre dicho trabajador. Por otro lado, es evidente, asimismo, que son estos profesionales que prestan servicios por cuenta y dependencia de otro los que pueden verse más necesitados de los instrumentos de defensa y promoción de intereses profesionales que proporcionan los derechos de asociación y sindicación, en la medida en que las condiciones de su prestación de servicios no las determinan autónomamente, sino, a lo sumo, en concierto con el empleador; puede, incluso, que vengan determinadas unilateralmente por éste.

Por todo ello, como apuntábamos, la colegiación ofrece aquí nuevos perfiles, hasta el punto de que cabría pensar en que la exigencia legal de pertenencia al colegio carece en estos supuestos de fundamento. Sin embargo, no es ésta, al menos en principio, la tesis del TC, que también en este caso ha considerado justificado y constitucionalmente admisible la previa adscripción al colegio correspondiente como condición para el ejercicio de la profesión. En efecto, la jurisprudencia constitucional —que se ha referido concretamente a la prestación de servicios en régimen funcional o estatutario, siempre en el ámbito exclusivo de la Administración pública— viene a defender que aun en estos supuestos, aunque el empleador (en concreto, la Administración pública) pudiera cumplir directamente las funciones que, con carácter general, delegan los poderes públicos en los colegios profesionales, la exigencia de colegiación obligatoria sigue formando parte de la libertad de configuración que el artículo 36 CE concede al legislador, de modo que éste, como es regla general en esta materia, podría establecerla o no. Además, sigue diciendo el TC, también en estos casos resulta necesario que, mediante la acción del colegio correspondiente, se protejan los intereses de los destinatarios de los servicios, así como otros bienes de alcance general que pudieran estar implicados en esa actividad (67).

Ciertamente, el TC no ha adoptado siempre una posición tan rígida en

(67) Véase la STC 131/1989.

relación con la colegiación obligatoria de quienes prestan servicios en régimen de dependencia, en particular de quienes trabajan para la Administración pública. En otras ocasiones, el TC ha defendido que la relación funcional de quien presta servicios como letrado para la Administración pública priva de razón de ser a la exigencia de figurar inscrito en el correspondiente colegio como condición indispensable para el ejercicio de la actividad propia de esa profesión (68). Esa conclusión encuentra fundamento expreso, como recuerda el TC, en la propia LCP, que al diseñar las funciones de los colegios deja a salvo en todo caso las competencias de la Administración pública acerca del ejercicio de las profesiones, que en ningún caso pueden ser sustituidas por las de los colegios (art. 1.3 LCP). También conecta con la más reciente regla del artículo 439 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el que, tras reafirmarse la obligatoriedad de colegiación para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador ante los jueces y tribunales, se deja a salvo de esa exigencia al personal que actúe «al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral».

Sin embargo, la solución adoptada por el TC en estas ocasiones es escasamente representativa, pues va referida a un ámbito muy peculiar (el de la prestación de servicios como letrado para la Administración pública), en el que, además, es la propia ley la que ha venido estableciendo las correspondientes excepciones (69). Hay otros contextos, ciertamente, en los que la justificación de la colegiación obligatoria presenta ribetes más problemáticos, en parte porque la normativa aplicable no exceptúa, sino que ratifica esa exigencia de colegiación, y en parte también porque el índice de asalarización de los profesionales correspondientes puede que sea mucho más elevado (70).

(68) Véase la STC 69/1985.

(69) Así, el Decreto de 27 de julio de 1943 ya liberaba a los abogados del Estado de la exigencia de colegiación. Por su parte, el artículo 439 LOPJ, como se ha dicho, deja fuera de la exigencia de colegiación para actuar ante Juzgados y Tribunales a quienes «actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral». El Estatuto General de la Abogacía, de 1982, en fin, aunque exige la incorporación al colegio para ejercer la profesión (art. 2), parece referirse tan sólo a quienes se dedican a su ejercicio «con despacho profesional» (art. 10).

(70) Sucede así con los profesionales médicos, toda vez que los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial (RD 1.018/1980, de 19 de mayo) establecen la obligatoriedad de la colegiación para «el ejercicio de la profesión médica, en cualquiera de sus modalidades», incluso cuando «no se practique el ejercicio privado o se carezca de instalaciones» (art. 35).

Precisamente para estos otros supuestos la doctrina del TC sigue siendo la que adelantábamos inicialmente, esto es, la que encuentra justificada desde la perspectiva constitucional la exigencia de colegiación obligatoria incluso cuando el trabajo se presta en régimen de dependencia. Pero esta tesis, como vamos a tratar de exponer y como ya adelantábamos en párrafos anteriores, merece algunas observaciones críticas, fundamentalmente por dos razones: porque en estos supuestos puede que se difuminen las peculiares funciones que la ley encomienda a los colegios, y porque es aquí donde la colegiación obligatoria puede afectar gravemente al derecho de libertad sindical (71).

Antes de pasar a ello debe dejarse claro, desde luego, que los interrogantes que estamos proyectando sobre la exigencia de colegiación van siempre referidos a los casos en que el ejercicio de la profesión, además de realizarse por cuenta ajena y bajo la dependencia de otra persona, se agota en el ámbito dirigido y controlado por el empleador. Otras consideraciones merecerían, con toda seguridad, aquellos supuestos en que el profesional que presta servicios por cuenta de otro, en cumplimiento de los deberes y obligaciones propios de esa condición de trabajador asalariado, deba actuar en un ámbito que escape a los poderes de organización y dirección del empleador. Sería el caso, quizá el más señalado, del asesor jurídico que deba actuar ante los tribunales en virtud de su compromiso laboral, actuación para la cual será necesaria la colegiación por exigirlo no ya las normas sobre la profesión, sino las que regulan la actividad jurisdiccional, sin perjuicio de que estas mismas normas, como hemos visto, establezcan excepciones a esa exigencia en algunos supuestos.

(71) La Ley 10/1990, de Canarias, haciéndose cargo seguramente de estos problemas, establece reglas más matizadas. Su artículo 9.3 dice, en concreto, que «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 aquellas, cuando el destinatario inmediato de las 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».

X. TRABAJO DEPENDIENTE, PODER DE DIRECCION Y CONTROLES DE PROFESIONALIDAD

Como acabamos de decir, la obligación de adscribirse al colegio correspondiente parece perder en gran medida su justificación cuando la actividad profesional se desempeña por cuenta de otro y en régimen de dependencia. La adscripción al colegio y, en particular, la colegiación obligatoria, como ya hemos visto, encuentra su principal fundamento en la conveniencia de que los colegios, por delegación de los poderes públicos, y en colaboración con ellos, se ocupen de la ordenación y el control de la profesión correspondiente, a fin de que su ejercicio se acomode a los principios y normas deontológicas, de que se asegure la prestación de determinados servicios de interés público o general y, en fin, de que se protejan los bienes y derechos que pudieran quedar afectados por la respectiva actividad profesional. Su objeto esencial podría resumirse, en definitiva, en la necesidad de asegurar el cumplimiento de determinadas reglas, prescripciones o tareas por parte de profesionales que, por las peculiares características de su actividad —precisamente por ejercer libremente su profesión—, no están sujetos a otros mecanismos de control directo (71 bis).

Por ello, la intervención del colegio tiene todo su sentido cuando la actividad profesional se presta con autonomía e independencia de criterio (72), pero pierde progresivamente su fundamento cuando el trabajo se desarrolla

(71 bis) Sobre la independencia y responsabilidad del profesional libre, CRAYENCOUR, *Comunidad Europea y libre circulación de profesionales liberales. Convalidación de diplomas*, op. cit., pp. 20-21.

(72) Aun en este caso, hay otros medios alternativos a la colegiación que permiten controlar, igualmente, el correcto acceso a la profesión y el buen ejercicio de la misma. Uno de ellos puede ser la creación de un organismo oficial dentro de la Administración pública encargado de autorizar el ejercicio y de censurar a los profesionales correspondientes, acompañada de la exigencia de inscripción en el correspondiente Registro oficial para ejercer legalmente la profesión. Así sucede, por ejemplo, a propósito de los auditores de cuentas, según el RD 1.636/1990, de 20 de diciembre. Precisamente en esta norma se contempla la posibilidad de que estos profesionales creen «corporaciones representativas de auditores», que habrán de contar con un número mínimo entre los auditores inscritos en el Registro oficial, pero a las que no es obligatorio inscribirse; esas corporaciones, que pueden ser diversas, pueden asumir funciones de elaboración y revisión de normas técnicas, así como realizar exámenes de aptitud, organizar cursos de formación, efectuar controles de calidad, vigilar el cumplimiento de las normas deontológicas de la profesión, colaborar con la Administración y proponer a la Administración el inicio de procedimientos sancionadores.

dentro del círculo de dirección y organización de otra persona. En esos casos, es esa otra persona la que asume el riesgo y la responsabilidad del trabajo ante terceros y la que cuenta, como contrapunto de lo anterior, con poderes de dirección y de disciplina sobre quien efectivamente realiza el trabajo. La actividad realizada en régimen de dependencia lleva consigo una especie de «ajenidad en el mercado», por la que, entre otras cosas, el primer responsable frente al «mercado» y frente a usuarios y consumidores no es la persona que efectivamente realiza el trabajo, a diferencia del profesional libre, sino quien dirige y organiza su actividad, sin perjuicio de la responsabilidad en que también pudiera incurrir el trabajador (73). Esa es, precisamente, una de las razones por las que el trabajador queda sujeto a las facultades disciplinarias y sancionatorias del empleador y, como contrapunto, por las que el empleador responde en ciertas ocasiones de los actos del trabajador (74).

En estos supuestos sigue siendo necesario que el trabajo se desarrolle tan sólo por quienes poseen titulación suficiente y que el ejercicio de la profesión se acomode a las reglas y principios cuya tutela encarga la Administración a los colegios; es necesario, en particular, que la profesión se ejercite con arreglo a los códigos éticos y deontológicos. Pero quizá sea más razonable que de ello se ocupe directamente quien dirige la prestación de servicios, sin perjuicio de que sobre la actividad del empleador se establezcan los oportunos controles y responsabilidades, al lado de los que habitualmente se establecen. En definitiva, parece que en estos casos el control no debe proyectarse tanto sobre la profesión, ámbito propio del colegio, como sobre la organización económica o de servicios en cuyo ámbito se presta.

Argumentos de este tipo son, en esencia, los que se defienden en el interesante voto particular (75) que acompaña a la STC 131/1989, en el que

(73) Sobre la ajenidad en el mercado como característica del trabajo asalariado, ampliamente, ALARCÓN CARACUEL, «La ajenidad en el mercado: un criterio definidor del contrato de trabajo», en *REDT*, núm. 28, 1986, pp. 495 y ss.

(74) La responsabilidad del empleador por los daños causados por las personas que trabajan a su servicio se recoge de manera expresa en algunos preceptos de nuestro ordenamiento, principalmente en el artículo 1.903 del Código Civil (daños causados con culpa o negligencia, por acción u omisión) y en el artículo 22 del Código Penal (responsabilidad civil subsidiaria frente a los daños causados por quienes sean responsables criminalmente). Un extenso análisis de la aplicación jurisdiccional de esos preceptos, en ALONSO OLEA, *La responsabilidad del empresario frente a terceros por actos del trabajador a su servicio*, Civitas, Madrid, 1990. Sobre los poderes empresariales de ordenación, control y vigilancia, ampliamente, MONTOYA, *El poder de dirección del empresario*, IEP, Madrid, 1965, pp. 139 y ss.

(75) Perteneciente al Excmo. Sr. Magistrado Díez Eimil.

se hace ver que la colegiación forzosa encuentra toda su justificación cuando el ejercicio de la profesión se realiza de forma libre y autónoma, pero no cuando la prestación de servicios se desarrolla en régimen de subordinación, pues en ese caso tanto el control de la actividad como la eventual imposición de sanciones pueden ser asumidos por el empleador. En tal supuesto —se viene a decir— hay otros mecanismos igualmente suficientes para controlar el buen ejercicio de la profesión, sin necesidad de llegar a una solución tan drástica como la colegiación forzosa.

Estos argumentos, desde luego, tienen su mayor virtualidad cuando el trabajo se presta para la Administración pública, especialmente en régimen funcionarial, aunque también en régimen laboral (como se desprende, en cierto modo, del art. 439 LOPJ). Es claro que en este supuesto el empleador, además de las habituales potestades de control, vigilancia y sanción, se encuentra en la posición adecuada para velar por los intereses públicos, cuya salvaguarda habitualmente sirve como justificación para la creación de los colegios y, más aún, para la exigencia de colegiación obligatoria. En estos casos, por decirlo de otra forma, las funciones que los poderes públicos encomiendan a los colegios para la salvaguarda del interés público pueden ser asumidas de forma natural por esos mismos poderes, sin necesidad de utilizar mecanismos interpuestos. Así parece desprenderse, incluso, de la propia LCP que, cuando ocurre esa circunstancia, parece procurar, bien que con una fórmula poco precisa, la permanencia de esas funciones en manos de la Administración (76).

Más complicada puede resultar, ciertamente, la asunción de esas mismas funciones por los empleadores privados y menos persuasiva puede que aparezca, en consecuencia, la impugnación de la colegiación obligatoria cuando el profesional presta sus servicios para una entidad u organización privada. En primer lugar, porque, aunque el empresario privado ha de cuidar, como es obvio, de la buena marcha de su empresa, en principio no parece que le sea exigible la asunción de funciones dirigidas a la tutela del interés general, propias de los poderes públicos. Ciertamente, el empleador privado, como todo empleador, cuenta con poderes de dirección y disciplina para velar por el buen ejercicio del trabajo encomendado, y está sometido a su vez al control que, bien por razones de competencia, bien por aceptación de la clientela, indirectamente se produce en el desarrollo de la actividad productiva. Todo ello actúa a favor de que el empresario exija al trabajador no sólo la

(76) El artículo 1.3 de la LCP señala que las funciones propias de los colegios profesionales se ejercerán «sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcionarial».

posesión de la correspondiente titulación y formación, sino también el correcto ejercicio de su profesión; pero esas facultades seguramente no llegan a constituir un mecanismo equiparable al control que la Administración pública, de forma directa o por delegación en los colegios, procura realizar en el ejercicio de determinadas profesiones.

Y, en segundo lugar, por la peculiaridad del trabajo que suelen realizar quienes se encuentran incluidos en el campo de aplicación de los colegios profesionales, trabajo que suele revestir gran cualificación y que, por ello mismo, aun prestándose en régimen asalariado, suele presentar grados de dependencia muy inferiores a los que son habituales en los trabajadores menos cualificados. Como es regla general, la intensidad de la subordinación al círculo rector y organizativo del empleador va debilitándose conforme aumenta la cualificación del trabajo; cuanto más alta es la cualificación del trabajador y la complejidad técnica de las funciones desempeñadas dentro de la organización productiva, mayor es su capacidad de iniciativa y su grado de autonomía en la realización del trabajo, sin perjuicio de que en todo caso se encuentre sometido a las órdenes e instrucciones del empleador. De ello se deduce que no siempre será posible, por las propias características de ese trabajo, que el empleador asuma con efectividad las funciones de ordenación y control que actualmente competen a los colegios (77).

Por todos estos motivos quizá sea necesario que también en estos casos el ejercicio de la profesión correspondiente cuente con controles complementarios al poder de dirección del empleador. Pero ello no significa que la colegiación obligatoria sea imprescindible. Constituye, desde luego, una vía para llegar a ese específico control. Pero, como hemos dicho, se trata de un mecanismo que debe utilizarse con carácter selectivo y como último recurso, por las restricciones que impone al valor libertad, al derecho de asociación y, en el caso del trabajo dependiente, a la libertad sindical. Y a este respecto conviene tener en cuenta que cuando la profesión se ejercita en régimen de subordinación es posible encontrar otros medios de control de la profesionalidad seguramente menos restrictivos y menos gravosos para la libertad profesional y la libertad de asociación. No ha de olvidarse que, en este caso, la prestación de servicios se concierta a través de los procedimientos de contratación laboral y se desarrolla en el ámbito de una organización productiva, lo cual permite el establecimiento de controles de profesionalidad tanto en el

(77) Al trabajo de los profesionales, como al de los trabajadores intelectuales en general, se le ha atribuido generalmente un alto grado de «independencia técnica», aun en el caso de ser trabajo asalariado. Véase MARTÍNEZ GIRÓN, *La contratación laboral de servicios profesionales*, op. cit., pp. 23 y ss.

momento de la colocación, como en el desarrollo del trabajo. Estos controles, añadidos a los que de modo cotidiano puede realizar el empresario, podrían ser asumidos por las oficinas públicas de colocación, a las que, por ejemplo, ya se les atribuyen por ley tareas de certificación de la profesionalidad (78). También podrían colaborar en ello las asociaciones profesionales y empresariales de mayor representatividad, como de hecho vienen haciendo en otras parcelas de la gestión pública administrativa.

XI. COLEGIACION OBLIGATORIA Y ACTIVIDAD SINDICAL

Con las observaciones anteriores se ha querido poner de relieve que la exigencia de colegiación puede que no sea estrictamente necesaria cuando la actividad profesional se desarrolla en régimen de dependencia, sin perjuicio de que en ciertos supuestos sea conveniente, o incluso necesario, el establecimiento de mecanismos alternativos de control, tanto de la acreditación de la titulación correspondiente como del correcto ejercicio de la profesión. Pero es que la colegiación obligatoria, además de no acomodarse perfectamente a las características del trabajo dependiente, puede tropezar con los instrumentos de defensa de intereses profesionales más tradicionales y característicos de este ámbito; esto es, con los instrumentos de naturaleza sindical. Es precisamente aquí donde pueden aflorar con más nitidez las contradicciones de la colegiación obligatoria con el derecho de libre sindicación, y eso por varios motivos.

En primer lugar, porque la defensa de intereses profesionales dentro del ámbito del trabajo asalariado es justamente la función que corresponde al sindicato, como se desprende de la propia Constitución. Según los artículos 7 y 28.1 CE, la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de quienes prestan servicios por cuenta ajena, con independencia tanto de su profesión o cualificación profesional como de la naturaleza (laboral o administrativa) de su relación de servicios, constituye la tarea propia y característica de las organizaciones sindicales; en el sistema constitucional, es el sujeto sindical el llamado a realizar la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores. Por consiguiente, la entrada del colegio en este ámbito, y, más aún, la regla de colegiación obligatoria, parece apartarse de ese esquema constitucional.

(78) Véase el artículo 45 de la Ley Básica de Empleo de 1980, en el que se atribuye al Instituto Nacional de Empleo competencias para certificar la cualificación profesional de los demandantes de empleo.

Tampoco es difícil advertir, en segundo lugar, que la colegiación obligatoria, unida a esa función de defensa de intereses profesionales que los colegios asumen —y que el tenor literal de las normas sobre colegios profesionales parecen permitirles—, puede suponer a la postre un obstáculo importante para la implantación e influencia de los sindicatos y para el desarrollo de la actividad sindical. Si el colegio asume efectivamente tareas de ese tipo, el profesional que obligatoriamente ha de adscribirse y pagar la correspondiente cuota al colegio tendrá muy probablemente escasos incentivos para su sindicación, y pretenderá que sea el colegio y no otro tipo de organización la instancia que canalice sus demandas y reivindicaciones profesionales, con el consiguiente perjuicio para la implantación y consolidación de los sindicatos.

Hay, por último, un tercer factor que hace perder justificación a la colegiación obligatoria de los profesionales que desarrollan su actividad en régimen de dependencia, referido esta vez a quienes trabajan (en calidad de funcionarios, de personal estatutario o incluso de personal laboral) para las Administraciones públicas o para entidades y organismos dependientes de las mismas. Paradójicamente, si en estos casos el colegio desarrolla de hecho funciones de defensa de los intereses profesionales de sus miembros, puede dirigirse en realidad contra la propia Administración, siendo así que la principal justificación de los colegios, como ya vimos, se encuentra en el desempeño de funciones de interés público por delegación, precisamente, de los poderes públicos. Acaso sea éste el supuesto en el que más claramente se advierta la distorsión que, desde la perspectiva de organización y representación de intereses profesionales, puede suponer la colegiación obligatoria de los profesionales que prestan servicios para la Administración pública. Y es que la defensa de esos intereses no se corresponde bien con la naturaleza y los fines de las corporaciones públicas, sino con las funciones propias de los sindicatos o, en su caso, de las asociaciones profesionales.

No carecía de sentido, por todas esas razones, la regla que se recogía en la anterior redacción del artículo 1.3 LCP, mediante la cual se dejaban a salvo y se excluían del radio de acción de los colegios no sólo las facultades de la Administración pública por razón de la relación funcionarial, sino también las competencias específicas «de la Organización Sindical en materia de relaciones laborales». Con ello seguramente se querían excluir de las tareas de los colegios profesionales aquellas funciones que, por estar referidas al ámbito de las relaciones de trabajo, eran propias del sindicato (79). Esa refe-

(79) Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», *op. cit.*, p. 77.

rencia fue suprimida con la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, supresión que, tras el reconocimiento de la libertad sindical y la liquidación de la antigua Organización Sindical, era de todo punto necesaria. Pero la desaparición de aquella regla debió ir acompañada de una reserva similar en favor de los sindicatos libres, pues, al no haber sucedido así, bien podría entenderse que la defensa de intereses profesionales en el ámbito de las relaciones de trabajo también compete a los colegios, conclusión que no parece aceptable habida cuenta de su contradicción con la libertad sindical y, a la postre, con el reparto de papeles que la Constitución efectúa entre sindicatos y otras organizaciones profesionales, entre ellas los colegios.

Seguramente es esta perspectiva la que ha quedado más desfasada en la vigente Ley de Colegios Profesionales y la que requiera una mayor atención en una eventual reforma legislativa. Para acomodar el texto vigente a las exigencias de la libertad sindical parece necesario no sólo la preservación formal del derecho de sindicación de los colegios, sino, más bien, la precisión de las funciones del colegio, de tal modo que no puedan irrumpir en el campo propio de los sindicatos, esto es, en la defensa de los intereses profesionales de su miembros (80). Este parece ser el sentido, por cierto, de la más reciente regulación de los colegios de ámbito autonómico (81).

XII. REFLEXIONES FINALES

Una vez concluido el análisis de las cuestiones inicialmente planteadas, vale la pena hacer unas reflexiones finales. En primer lugar, ha de hacerse referencia, desde luego, a la relación de compatibilidad que por principio se mantiene entre los colegios profesionales y los derechos de asociación y sindicación constitucionalmente reconocidos. Primera consecuencia de esa compatibilidad es que la creación de colegios profesionales no afecta necesariamente al ejercicio de los derechos de asociación y sindicación, pues no impide que los profesionales adscritos al colegio constituyan las asociaciones de defensa profesional que estimen oportunas, como tratan de asegurar las normas más recientes sobre colegios profesionales; segunda conclusión que ha de extraerse de dicha compatibilidad es que los colegios profesionales no han de organizarse y regularse necesariamente de acuerdo con las reglas caracte-

(80) BORRAJO, «Los derechos colectivos de los médicos en el sector público», op. cit., pp. 30-31.

(81) Véanse los artículos 7.2, 18 y 19 de la Ley 10/1990, de Colegios Profesionales de Canarias.

rísticas del derecho de asociación, por lo que no hay obstáculo en principio para que se rijan por la regla de adscripción obligatoria. En definitiva, colegios y asociaciones son formas de organización previstas constitucionalmente para el cumplimiento de fines y objetivos distintos, y por ello su regulación y actuación transcurre por caminos paralelos y compatibles, que no tienen por qué solaparse.

Pero esa compatibilidad, y la debida preservación de los derechos de asociación y sindicación, requiere una delicada delimitación de las funciones propias de los colegios, con el fin de que esas organizaciones no concurren injustificadamente, menos aún con la ventaja que les otorga la regla de adscripción obligatoria, con la actividad propia de las asociaciones de defensa profesional. En ese sentido parece clara la necesidad de perfilar con mayor precisión las funciones que la actual legislación —sobre todo la legislación estatal preconstitucional— concede a los colegios, con el fin de excluir aquellas que sean propias de las asociaciones, en particular las que tienden únicamente a la defensa y promoción de los intereses de los colegiados y se alejan, en consecuencia, de los cometidos de naturaleza o relevancia pública que justifican la creación y funcionamiento de los colegios, al menos en tanto se mantenga la regla de colegiación obligatoria.

Consideración especial ha de merecer, en fin, la posición que respecto a los colegios atribuya la ley a los profesionales que presten sus servicios por cuenta ajena y en régimen de dependencia. En este caso quizá no haya razones definitivas para declarar injustificada la colegiación, pero puede que no se muestre tan necesaria como en el supuesto de ejercicio libre de la profesión, toda vez que aquí hay posibilidad de que, mediante las potestades de dirección del empleador (sobre todo si la prestación de servicios se efectúa en el seno de la Administración pública) o mediante otros mecanismos de control de las titulaciones y del buen ejercicio de la profesión (82), se cumplan los objetivos que en principio persigue el colegio. Aquí, además, sería precisa una restricción al máximo de las funciones del colegio que tuvieran por fin la defensa de intereses profesionales, pues de otro modo se entraría de lleno en el terreno reservado por el artículo 28.1 CE a la libertad sindical.

(82) Véase, por ejemplo, el que se cita en nota 72, *ut supra*.

Crónica