

# Colegios profesionales y profesiones: reforma y armonización de las normas

## Opinión

**MIGUEL TERNERO**

Catedrático de la  
 Universidad de Sevilla.  
 Facultad de Química



**E**N el presente artículo se realiza un análisis de la problemática existente con la regulación legal de los **colegios profesionales** así como de las profesiones, aspectos muy ligados al de las cualificaciones profesionales.

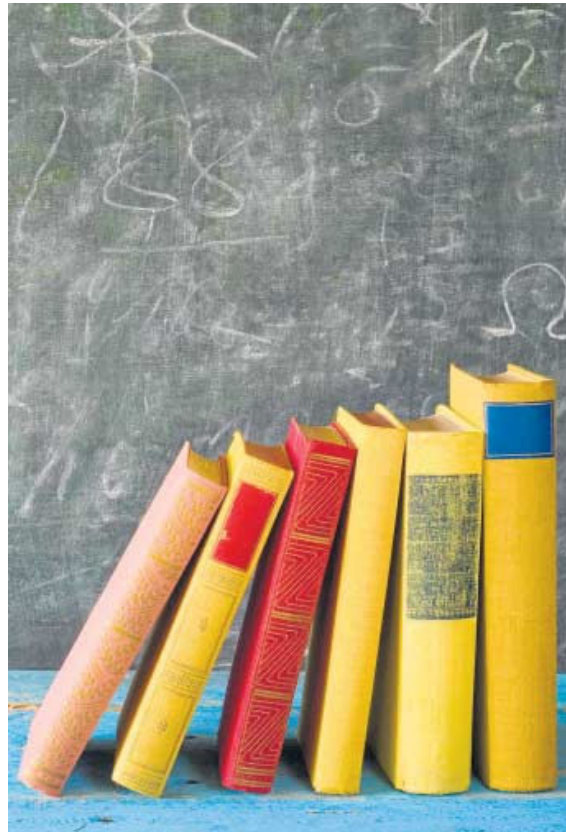
Los colegios son corporaciones de derecho público entre cuyos fines caben destacar: la ordenación del ejercicio profesional, la representación institucional, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, la salvaguarda y observancia de los principios deontológicos y ético-sociales de la profesión, etc.

La actual regulación de los colegios data de una ley de 1974 que ha sido sometida desde entonces a considerables reformas, entre ellas su adaptación a las normativas europeas sobre el libre acceso a los servicios y a las de la competencia y la transparencia, entre otras. En la legislatura anterior, se tramitó un Proyecto de Ley que regulaba conjuntamente los Servicios y los **Colegios Profesionales**. Dicho Proyecto, que suscitó un gran debate y controversia en las **organizaciones colegiales**, no terminó su tramitación parlamentaria y por tanto sigue en vigor la vieja Ley de 1974.

Actualmente existen Colegios de pertenencia obligatoria y voluntaria, en todas o en algunas de las actividades que pueden desarrollar los respectivos profesionales. Por otra parte, hay profesiones reguladas, tituladas o libres, que no requieren ninguna cualificación. Hay también colegios que se refieren a actividades reservadas pero que no requieren de un título universitario (requieren otro tipo de cualificación). Por ello se hace necesario que se retome la reforma de dicha Ley para terminar con la indefinición y confusión existentes. En opinión de muchas **organizaciones colegiales**, sería conveniente que se hicieran por separado las leyes de colegios y de servicios profesionales, y no conjuntamente como se hizo en el frustrado proyecto de la legislatura anterior.

El segundo tema a tratar es el de la regulación de las profesiones, aspecto que históricamente ha ido vinculado a los estudios para la obtención de la titulación. Hoy en día, esta cuestión está cambiando y los criterios establecidos por la Unión Europea están basados en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales (CP).

Las Directivas de 2005/36/CE y de 2013/55/CE regulan el reconocimiento de CP. Tienen por objeto establecer las normas para permitir el acceso y ejercicio



de una profesión regulada, mediante el reconocimiento de las CP adquiridas en cualquier Estado miembro. El Real Decreto 1837/2008 incorporó al ordenamiento jurídico español la primera de las directivas. La segunda directiva aún no ha sido transpuesta, a pesar de haberse superado el plazo previsto para ello.

La cualificación profesional es "la capacidad para el acceso a una determinada profesión, o a su ejercicio, que viene acreditada oficialmente por un título de formación, por un certificado de competencia, por una experiencia profesional formalmente reconocida, o bien por el concurso de más de una de tales circunstancias. A los efectos del reconocimiento señaladas se establecen distintos "niveles de cualificación". Como se desprende de lo anterior, la CP se obtiene no solo por títulos académicos sino también por otras vías entre las que se encuentran los certificados de competencia y la experiencia profesional. Este no-

vedoso sistema está aún por desarrollarse en España para los titulados universitarios.

A nivel español, existe el denominado Marco Español de CP de la Educación Superior (MECES). En el mismo se establecen cuatro niveles en función del título académico (Formación Profesional Superior, Grado, Máster y Doctorado). El planteamiento simplista del MECES choca con el Marco Europeo de CP (EQF), el cual tiene ocho niveles y se establecen en función de los conocimientos, destrezas y competencias, no solo por las titulaciones. Sería deseable que el marco español se modificase y se armonice con lo establecido en el marco europeo y tenga en cuenta otras vías para adquirir las CP...

Bajo este nuevo enfoque, se entiende por profesión regulada (PR) la actividad o conjunto de actividades profesionales para cuyo acceso, ejercicio o modalidad de ejercicio se exija, de manera

directa o indirecta, estar en posesión de determinadas CP, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas". Las PR en Europa están recogidas en la Base de Datos Europea de Profesiones Reguladas (BDEPR) que está actualmente en proceso de revisión y actualización mediante la realización de los denominados Ejercicios de Transparencia en los que las **organizaciones colegiales** están aportando evidencias justificativas de que las respectivas profesiones deben ser consideradas como reguladas.

El establecimiento de las PR en España se ha realizado por un procedimiento distinto. La situación actual es una consecuencia del proceso de Bolonia llevada a cabo por el Real Decreto 1393/2007 en el que se dice "Cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable", no figurando en ningún momento las características y relación de estudios a los que se aplicaría esta norma, ni las normativas aplicables. Para la aplica-

## Historia

La regulación de las profesiones ha ido vinculada a los estudios para obtener el título

ción de lo anterior, se estableció un procedimiento que ha consistido en exigir que los planes de estudios (en algunos casos del Grado y en otros del Máster) debieran contener una serie de conocimientos que el Gobierno a través de órdenes ministeriales (OM) ha ido dictando. A estas profesiones, se les denomina "PR en España".

Las PR en España superan apenas la treintena y son las sanitarias, las técnicas, abogados, maestros y profesores de secundaria, entre otros. Muchas otras profesiones vienen reclamando insistentemente que se dicten las OM respectivas para que sus planes de estudios incluyan los contenidos necesarios y obtengan así la condición de PR en España tras el proceso de verificación. Se dan los parados de que profesiones españolas incluidas en la BDEPR no se consideran PR en España.

Estas situaciones atípicas españolas puestas de manifiesto para el marco de cualificaciones y para las PR necesitan ser corregidas y converger con Europa armonizando las normativas. Asimismo, es urgente que la tan necesaria nueva Ley de **Colegios Profesionales** vea la luz con el consenso de los sectores implicados.

# La colegiación, un debate abierto

En pleno siglo XXI, el asociacionismo continúa siendo objeto de análisis

## Opinión

**JOSÉ FERNANDO GABARDÓN**

Doctor en Derecho y profesor de Historia



El asociacionismo ha sido vital en el desarrollo de las sociedades humanas, ha definido el carácter y la identidad del género humano desde el inicio de la historia del ser humano. El hombre social y político aristotélico ha delimitado la base de nuestra cultura occidental. El ordenamiento jurídico romano y las regulaciones del ordenamiento medieval y renacentista la delimitarían como pueden ser los casos de los *Collegia* (en el Derecho Romano) o las corporaciones gremiales en el plano productivo de la sociedad. A pesar del desarrollo del individualismo en los regímenes liberales salido de la base ideológica de la Revolución Francesa y la declaración de los derechos del hombre del ordenamiento norteamericano, la regulación del asociacionismo se intensificaría, muy vinculado a las libertades colectivas que iban ganando impulso con la configuración de partidos políticos, sindicatos o corporaciones religiosas.

La desaparición del régimen gremial daría paso a una nueva organización del tejido productivo de la sociedad, especialmente en aquellas profesiones que en cierta manera estaban identificadas con una cualificación académica universitaria. La defensa de sus intereses profesionales tanto en la protección social, que daría lugar a las mutualidades de previsión social, como en el campo del altruismo profesional, daría lugar a un incipiente asociacionismo desde finales del siglo XIX entre algunos sectores profesionales, entre los que se encontraban abogados, médicos, sanitarios, a los que se unirían otros sectores tan diversos como agentes comerciales o químicos, en la que se instaba al Gobierno para un marco legislativo e institucional, por lo que nacerían los **colegios profesionales**, dentro de lo que la doctrina denominaría la Administración Corporativa, a lo que se unirían las cámaras oficiales o las cámaras agrarias.

La irrupción de los **colegios profesionales** quedaría truncada con la Guerra Civil española, resurgiendo en el periodo franquista, aunque daría lugar a una normativa dispersa y fragmentaria que en muchos casos no pudo resolver los intereses profesionales y que incluso los convertía en meros instrumentos del propio Estado.

Con la promulgación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, se establece el marco jurídico definitivo de los **colegios profesionales**, y en el ámbito que analizamos nuevamente incluía el carácter obligatorio de la colegiación: el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre **Colegios Profesionales**, anteriormente transcrito: "Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al **colegio profesional** correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal".

Con la promulgación de la Constitución de 1978, en su artículo 36, dispondría que "La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los **colegios profesionales** y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos". Con la promulgación de la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, se adaptaría al ordenamiento constitucional.

Uno de los principios fundamentales que regiría esta normativa sería la colegiación obligatoria de los distintos sectores productivos de la sociedad, debate que quedaría suscrito en el ámbito español. En el ámbito de la colegiación obligatoria, no solo se delimitaba la protección de los intereses profesionales de cada **colegio profesional**, frente al intrusismo profesional, sino que al mismo tiempo se estaban defendiendo los inte-

123/2006, de 12 de diciembre, de la Comunidad Europea, incluida en el proceso de liberalización de mercado, cambiaría la concepción de la colegiación obligatoria de los **colegios profesionales**, teniendo como objetivo primordial la eliminación de todos los obstáculos existentes en las legislaciones de los estados para la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (la denominada "Ley Ómnibus") con la que se adaptan diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, de servicios, subsiste plenamente el régimen de colegiación vigente con anterioridad a la citada Ley, lo que implica la colegiación obligatoria para cualquier forma de ejercicio de la profesión. En el propio anteproyecto de la Ley de Servicios Profesionales ya se

dad; así como los arquitectos, arquitectos técnicos e ingenieros por cuenta propia, en sociedades profesionales o en régimen de dependencia, pero solo "cuando se firmen proyectos o se dirijan obras".

A la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sigue siendo la tesis predominante la defensa de la colegiación obligatoria, como se ha podido comprobar en la cuestión de la obligatoriedad de colegiación de los empleados públicos, como podemos incluir en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al promulgar la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas, que en su artículo 30.2 prevé con carácter general que para ejercer una profesión colegiada en Andalucía se requiere la pertenencia al correspondiente **Colegio Profesional**. Ahora bien, el requisito de la colegiación no resulta exigible al personal funcionario, estatutario o laboral de las administraciones públicas de Andalucía para el ejercicio de sus funciones "o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas (de tales administraciones)". El Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente sobre dicha cuestión, en la STC 3/2013, DE 17 de enero de 2013, esti-



## Orígenes

Con la desaparición del régimen gremial se dio paso a las mutualidades de previsión social

mando el recurso de inconstitucionalidad 1893/2002 interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, estableciendo que solo una ley estatal puede establecer excepciones al principio general de colegiación obligatoria conforme a lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley de **Colegios Profesionales**, al resolver varios recursos de inconstitucionalidad sobre disposiciones legislativas autonómicas que limitaban o excluían la colegiación obligatoria de los empleados públicos.

A ella se podría unir la Sentencia del Tribunal Constitucional del 2 de septiembre de 2015, que volvería a declarar inconstitucional que las comunidades autónomas por ley autonómica dispensen de colegiación a los funcionarios y empleados públicos para el ejercicio de la profesión. Con este pronunciamiento ya son nueve sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013, 89/2013, 123/2013, 201/2013 y 150/2014), en las que el Alto Tribunal ha establecido de forma definitiva el carácter básico del art. 3.2 de la Ley 2/1974 de **Colegios Profesionales**.

reses generales y las garantías constitucionales de los propios clientes. Los primeros **colegios profesionales** a la hora de adoptar la colegiación obligatoria serían los de los farmacéuticos y médicos. Por el Real Decreto de 12 de abril de 1898 se dispondría la colegiación obligatoria para médicos y farmacéuticos, a los que se irían uniendo otros ámbitos profesionales, convirtiéndose en una de las aspiraciones primordiales de todos los **colegios profesionales** fundada desde los años del franquismo, y que se prolongaría en la citada Ley de 1974. En esta línea, el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, en el que su artículo dispone que para el ejercicio de la abogacía es obligatoria la colegiación en un colegio de Abogados.

La irrupción de la Directiva Servicios

señalaba la diversidad de colegiaciones en la situación española, en la que conviven colegios cuyas actividades profesionales libres que no requieren ninguna cualificación; colegios que se refieren a actividades reservadas pero que no requieren de un título de educación superior (requieren otro tipo de cualificación), y colegios que se refieren a actividades profesionales tituladas. Si hubiera sido promulgada la Ley, la obligación de estar colegiado hubiera quedado únicamente a médicos, farmacéuticos, dentistas, veterinarios, enfermeros, fisioterapeutas, podólogos, ópticos-optométristas, biólogos, psicólogos; ingenieros e ingenieros técnicos, físicos, químicos, y geólogos. También tendrán esta obligación los procuradores, graduados sociales y abogados ante órganos judiciales, notarios y registradores de la propie-



# El intrusismo: delimitar el problema

REDACCIÓN

**U**NA de las mayores lacras que tiene la sociedad en el ámbito del ejercicio profesional de las profesiones liberales es la del intrusismo. Constantemente se oye hablar o quejarse o protestar, a profesionales o a quienes ejercen un determinado oficio, del intrusismo del que son víctimas.

No obstante conviene delimitar el ámbito del problema, lo que necesariamente hay que hacer acudiendo a términos legales.

Así, cuando hablemos con precisión de intrusismo, dejaremos aparte los oficios (sometidos exclusivamente a la dura ley del mercado) y nos estaremos refiriendo implícita y simultáneamente a dos conceptos: el de profesión regulada (los poderes públicos emanan normas para establecer y definir las condiciones y requisitos para su ejercicio); y el de profesión titulada, es decir, la que su ejercicio requiere lo que siempre se ha llamado un título universitario, término ya, desde Bolonia, en desuso, en favor de lo que se llama nivel.

Y siempre que hablemos de título en el contexto del intrusismo, nos estaremos refiriendo al que tiene validez en todo el territorio nacional.

Fijados así los términos, ninguna profesión está exenta de ese ataque: hay quien ejerce como abogado sin ser licenciado en Derecho y sin haber pisado en su vida una facultad, topógrafo sin serlo, al igual que óptico, psicólogo, veterinario, etc.

En suma, solo en estos casos en que se ejerce una profesión sin poseer el título universitario exigido para ello se trataría de intrusismo. No lo sería en el caso de una noticia como la siguiente, extraída de un diario: "Afectados denuncian casos de intrusismo en la venta de carnes y pescados en MercaMadrid".

Esa lacra se agudiza en algunas profesiones, como en las sanitarias, tanto clásicas, como las más modernas. No obstante, donde el intrusismo tiene una mayor incidencia y donde hay menos defensa, por las razones que después diremos, es en las profesiones sanitarias que podríamos llamar no clásicas, es decir, las que están agrupadas en el artículo 7 de la Ley 44/2003 de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, que tenían como característica común, cuando fue promulgada, la exigencia de títulos de diplomado para su ejercicio. Este es el caso de la Podología, Óptica-Optometría, Logopedia, etc., si bien, como es sabido ahora ya no se llaman títulos, sino niveles, y el que se exige para todas esas profesiones es el nivel 2, esto es, el Grado.

La procedencia del intruso varía según las profesiones, pero, en cualquier caso, hay que considerar dos tipos de intrusos:

-El que viene de fuera del sistema, esto es,

Es necesario acudir a los términos legales para poder hablar del intrusismo. Aunque es una lacra de la sociedad, hay que delimitar el problema



personas ajenas a cualquier profesión titulada, por ejemplo esteticén que realiza acto podológico, masajista que actúa como si fuera fisioterapeuta, etc.

-El segundo tipo se corresponde con quienes ejercen profesiones cercanas a la "asaltada" con ciertos elementos comunes, que hacen que, en ocasiones, se supere el límite competencial establecido y un profesional invada el terreno de otra profesión "limitrofe", por ejemplo, podólogo-médico; protésico/odontólogo; maestro de audición y lenguaje/logopeda, etc.

**Qué es el intrusismo.** No obstante, no todas aquellas conductas calificadas como actos de intrusismo en el lenguaje coloquial, son susceptibles de ser consideradas delitos de intrusismo.

Cabe, por tanto, preguntarse qué es intrusismo, en el sentido jurídico del término, que es lo que aquí interesa.

Para dar respuesta, hay que acudir al artículo 403 del Código Penal, que dispone:

1. El que ejerciere actos propios de una profesión sin poseer el correspondiente título académico expedido o reconocido en España de acuerdo con la legislación vigente, incurrirá en la pena de multa de doce a veinticuatro meses. Si la actividad profesional desarrollada exigiere un título oficial que acredite la capacitación necesaria y habilite legalmente para su ejercicio, y no se estuviere en posesión de dicho título, se impondrá la pena de multa de seis a doce meses.

2. Se impondrá una pena de prisión de seis meses a dos años si concurriese alguna de las siguientes circunstancias:

-Si el culpable, además, se atribuyese públicamente la cualidad de profesio-

## Código

No todas las conductas calificadas como actos de intrusismo en el lenguaje coloquial son delitos

## Incidencia

En las profesiones sanitarias no clásicas, como podólogos o logopedas, es donde más casos se producen



nal amparada por el título referido.

- Si el culpable ejerciere los actos a los que se refiere el apartado anterior en un local o establecimiento abierto al público en el que se anunciare la prestación de servicios propios de aquella profesión.

Por tanto, los elementos que conforman el tipo penal de intrusismo son tres:

a) En primer lugar, realizar actos propios de una profesión sin poseer título académico o universitario u oficial reconocido por disposición legal o convenio internacional. Por ello, habrá que remitirse a la clase de profesión desempeñada para determinar claramente cuáles son los actos propios, distintivos e insustituibles, para que los afectados y los operadores jurídicos, puedan adquirir la certeza de si el presunto intruso lo es, o no es tal sino que es un auténtico profesional.

b) En segundo lugar, ha de darse la violación antijurídica de la normativa extrapenal ordenadora de la profesión invadida y, en particular, de aquel sector que reglamenta la concesión y expedición del título que faculta para el ejercicio de la actividad profesional que se enjuicia. Nos encontramos así, ante una norma en blanco que habrá de completarse en las correspondientes disposiciones administrativas referentes a la profesión de que se trate.

c) Y en tercer lugar, ha de concurrir una voluntad y conciencia por parte del sujeto activo del delito de la irregular e ilegítima

### Conjunto

Normalmente el delito no se comete aislado sino que se dan más como falsedad documental o estafa



actuación que lleva a cabo y de la violación de las disposiciones por las que se rige la profesión en la que se produce la intrusión.

Por otra parte, ha de dejarse constancia de que la consumación del delito se produce por la mera actividad profesional, con independencia del resultado delictivo concreto. Las víctimas. Resulta asimismo de interés referirse a cuál es el bien jurídico protegido por el tipo penal relativo al intrusismo. Pues bien, ese bien jurídico es múltiple, pues de una parte, se protege el derecho de la administración de expedir títulos que garantizan la competencia profesional; de otra los intereses de los ciudadanos, el derecho a la salud y, por ende, a ser atendidos por profesionales capacitados y habilitados para ello; y por último, también entran en juego los intereses de los colegios profesionales y aún de los propios profesionales titulados, entre los que hay que incluir los de tipo económico. Pudiendo concluirse que nos encontramos ante un delito donde se lesionan diversos intereses.

Normalmente, el delito de intrusismo no se comete de forma aislada, sino que al cometerlo se cometen varios más; los más habituales son:

a) Estafa, si se cobra por el acto que se ha realizado;

b) Falsedad documental: cuando se falsifica el título necesario para ejercer.

c) Se puede presumir que se causará un daño, pues a ello puede llevar la falta de pericia, así se cometería un delito de lesiones, y si se va la mano más de la cuenta, un delito de homicidio.

ARCHIVO

Al detalle

## Problemas prácticos en la persecución del intrusismo

Cuestión de gran interés es la referida al problema de la obtención de una sentencia condenatoria del intruso. A estos efectos, resulta imprescindible probar que el presunto intruso ha realizado, al menos, un acto propio y exclusivo de una profesión sanitaria. Si ello no se consigue (recuérdese: no basta anunciarse como tal profesional), en virtud del derecho a la presunción de inocencia, el acusado será absuelto, si es que llega a juicio, pues en la mayoría de los casos, si no se aporta alguna prueba, la policía o el juez archivarán directamente la denuncia.

Es difícil conseguir las pruebas, pues las víctimas no suelen querer declarar, y queda, casi como único medio probatorio el acudir a un detective privado para que consiga



alguna prueba de que el sospechoso (pues se desconoce si posee el título) de intrusismo realiza actos propios del profesional sanitario. No obstante, en los últimos meses se ha venido observando cómo la Fiscalía sí está impulsando con más frecuencia a la policía judicial para que investigue este tipo de delitos, cuando se produce la denuncia desde la asesoría jurídica de algunos de los **colegios profesionales** a los que prestamos nuestros servicios.

Finalmente, se ha podido constatar el gran desconocimiento que existe en muchos operadores jurídicos sobre las profesiones sanitarias no clásicas, sobre sus competencias, sobre el riesgo para la salud que supone la actuación del intruso, etc., lo que lleva al archivo de las querellas, sin ordenar investigación alguna, por ese desconocimiento y por restar importancia al problema.