

inite

De: "PTCOLP - Plataforma de Trabajadores de Colegios Profesionales" <ptcolp@gmail.com>
Para: <inite@inite.es>
Enviado: martes, 09 de marzo de 2010 13:58
Adjuntar: Resolucion Defensor del Pueblo 5-3-2010.pdf
Asunto: El Defensor del Pueblo defiende el visado y la colegiación

Buenos días:

Adjunto acompañamos copia de respuesta del Defensor del Pueblo, D. Enrique Múgica Herzog, al escrito de esta Plataforma de Trabajadores de Colegios Profesionales del pasado día 20-1-2010. En dicha respuesta se acompaña Resolución por la cual se acuerda no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5. trece ni las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 25/2009 (Ley Ómnibus).

Aun cuando en los fundamentos de la resolución se reconoce que el escrito presentado al Defensor del Pueblo no contenía una explícita petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad se termina deduciendo que los firmantes pretenden del Defensor del Pueblo que formule dicho recurso. En base a esta interpretación se analiza y fundamenta la constitucionalidad de esa parte de la Ley y se resuelve no interponer recurso.

Efectivamente, ni se solicitaba ni se pretendía y por consiguiente no se argumentaba la posible inconstitucionalidad de la Ley (otros serán los que probablemente la formulen por otras razones), y en especial porque los posibles efectos (conjeturales) sobre el empleo serán consecuencia de un Real Decreto que aun no ha sido publicado (en este sentido, que la solicitud haya sido admitida a trámite ya se puede considerar un éxito).

El objeto del escrito dirigido al Defensor del Pueblo era solicitarle:

"...que adopte las medidas que estén en su mano e inicie las oportunas diligencias ante la Administración competente respecto a la regulación del visado y la colegiación de tal manera que obtenga la garantía de que se mantendrá la actividad colegial que da sustento a los puestos de trabajo de los trabajadores de los colegios profesionales, por cuanto en sentido contrario pudieran derivarse las vulneraciones de derechos fundamentales referidas en el presente escrito."

Es decir, la pretensión del escrito era la modesta solicitud de intercesión o amparo preventivo o "ad cautelam" ante una regulación del visado y la colegiación que una vez publicada tendrá unas irremediables consecuencias sobre el empleo de miles de trabajadores, de manera que se diera a conocer y se sensibilizara ante dicho efecto social y laboral.

Y ello por parte de un colectivo con una nula capacidad de presión ante los agentes políticos y sociales con influencia en este proceso, colectivo que, en definitiva, son una parte del pueblo que necesita ser defendida.

Con todo, y a pesar de que en la argumentación no se alude a los efectos sociales de este asunto y se ciñe estrictamente a una argumentación jurídica que requerirá un análisis detallado, nos quedamos con el siguiente párrafo que expresa la opinión del Defensor del Pueblo sobre el visado y la colegiación:

"Ahora bien, dicho lo anterior, el Defensor del Pueblo ha de dejar aquí expresa constancia de su parecer, expresado numerosas veces en sus resoluciones e Informes a las Cortes Generales, acerca de que el sistema de control preventivo no está formado sólo por la organización administrativa y las leyes. De este sistema forman parte también los agentes colegiales y los particulares. Es normal y habitual que las administraciones se encuentren una y otra vez con dificultades en hacer cumplir una legislación que ha alcanzado una gran complejidad. Mas téngase presente que los destinatarios de los preceptos referidos de la Ley 25/2009 no son sólo -quizá ni siquiera principalmente- los colegios profesionales, sino toda la ciudadanía, que aún con controles preventivos formales padecen las consecuencias del funcionamiento inadecuado de la actividad económica libre. Es probable que ante un notable aumento de la responsabilidad pueda relajarse el sistema de controles preventivos, que eso son a la postre el visado y la colegiación, medios que hoy por hoy siguen pareciendo a esta Defensoría convenientes y valiosos."

Un cordial saludo.

10/03/2010



Defensor del Pueblo

05-JNN-MS

Nº expediente: 10000945

Sr. D.
PEDRO CEA MUÑOYERRO
PLATAFORMA DE TRABAJADORES DE COLEGIOS
PROFESIONALES
C/ DIVINA PASTORA Nº 1 1º PTA. DCHA.
47004 VALLADOLID

Defensor del Pueblo
REGISTRO

Fecha: 04/03/2010
Salida: 10012715
Expte.: 10000945

Estimado Sr.:

Se ha recibido su escrito con registro de entrada en esta Institución de 20 de enero de 2010, por el que solicita la interposición por el Defensor del Pueblo de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (publicada en el BOE de 23 de diciembre), en uso de la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en su reunión del día 4 de marzo de 2010 y en cumplimiento del artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, ha conocido acerca de su solicitud, informando en sentido negativo.

El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior no ha considerado procedente, en el presente caso, hacer uso de la legitimación citada por los motivos que se recogen en la resolución que se acompaña a este escrito.

Agradeciéndole su deferencia al dirigirse a esta Institución y quedando a su disposición, cordialmente le saluda,

Enrique Múgica Herzog

El Defensor del Pueblo informa al interesado de la tramitación de los datos de carácter personal que se han recogido en el presente expediente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 1/1997 de 15 de enero de protección de datos de carácter personal y en el artículo 21 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983, sobre el establecimiento de procedimientos para la solicitud de acceso a los datos de carácter personal que se han recogido en el presente expediente, así como la rectificación, cancelación o supresión de los mismos.

Defensor del Pueblo
C/ Divina Pastora, 1 - 47004 Valladolid



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL

**RESOLUCIÓN ADOPTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN
RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA VARIOS PRECEPTOS DE LA LEY
25/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS
LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A
LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO**

ANTECEDENTES

Mediante escrito con registro de entrada del 20 de enero de 2010, D. Pedro Cea Muñoyerro, solicita, en su calidad de Representante de la Plataforma de Trabajadores de Colegios Profesionales, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (publicada en el BOE de 23 de diciembre), en el ejercicio de la legitimación activa que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La petición se basa en los motivos que se plasman más adelante y comienza por establecer el objeto del posible recurso: entre otras disposiciones, la Ley 25/2009 modifica la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, modificación referida a, entre otros aspectos, los siguientes preceptos:

Artículo 5 trece: Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo



Defensor del Pueblo

Copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

PS

establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados.

Disposición transitoria tercera. Vigencia de la exigencia de visado colegial: En el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Real Decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Hasta la entrada en vigor de la norma prevista en el párrafo anterior, la exigencia de visado se regirá por la normativa vigente.

Disposición transitoria cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación: En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación.

Los solicitantes expresan que, sin entrar en un análisis exhaustivo de la Ley, desean trasladar la alarma generada en el colectivo de personas trabajadoras en 105 colegios profesionales de España por los posibles efectos que pueden derivar de lo establecido en las Disposiciones transitoria tercera y cuarta y la forma en que el Gobierno regule finalmente el visado colegial y la colegiación. En particular, en la medida en que la vigencia de la exigencia de visado colegial está cuestionada por el Gobierno y otros sectores que abogan por medidas ultraliberales aplicadas al control de la actividad profesional, se compromete la fuente principal de ingresos de los colegios y también del empleo.

Por consiguiente, la posible desaparición del visado y la colegiación obligatorios dejaría a los colegios sin su principal fuente de ingresos y de actividad, lo que de manera inevitable repercutirá directamente en los trabajadores de los colegios profesionales y supondrá una importante pérdida de empleos. Por Real Decreto se puede crear una situación que



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL

RS / F. West

eliminaría una actividad a la que se dedican numerosos trabajadores, cuya pérdida de empleo supondrá un dramático efecto social para ellos mismos y para sus familias.

Se desconoce en estos momentos, prosigue la Plataforma, cuál va a ser la deriva del Gobierno en este asunto, pero las recomendaciones de la Comisión de Defensa de la Competencia, plasmadas en su informe sobre Colegios Profesionales de septiembre de 2008, que consideran los solicitantes tendencioso y de inspiración ideológica ultraliberal, parece que están teniendo gran influencia en el proceso de adaptación de la Directiva de Servicios, por lo que la perspectiva les parece sombría.

Este proceso de liberalización iniciado con la Ley 25/2009 afecta directamente a una actividad que numerosos trabajadores realizan para los colegios, actividad de naturaleza laboral efectuada a favor de un tercero: la Administración. En efecto, es sabido que los Colegios Profesionales vienen desempeñando una serie de funciones que la Ley de Colegios les atribuye, además de otras funciones asignadas por los Reglamentos técnicos y normativa específica aplicable a cada actividad profesional concreta. Dichas funciones colegiales, de interés general para la sociedad, algunas atribuidas en exclusiva, vienen desempeñándose desde hace décadas de una manera democrática, adecuada, proporcionada, consensuada, descentralizada, sin incidentes, aportando un control de la actividad profesional de relevante interés público; y ello sin ánimo de lucro, a través de entidades reguladas mediante el derecho público. Si no existiera colegiación ni visado obligatorios, dichas funciones quedarían desvirtuadas.

Considerar el visado sólo desde un punto de vista economicista, dejando al margen otros aspectos como el control de la actividad profesional regulada en trabajos que afectan directamente a la integridad física y la seguridad de las personas, y que son precisamente los más valiosos, implica una visión parcial de la relevancia del visado que, a juicio de la Plataforma, está impregnando la transposición en nuestro país de la Directiva de Servicios y que sintonizaría con la ideología que inspira a la Comisión de Defensa de la Competencia, ideología que según los solicitantes se atiene a



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL

PS.

que todo debe estar sujeto a las leyes del mercado aun a costa de la reducción de las funciones del Estado en materia económica y social, y de desregular o de someter a la privatización y la lógica de la búsqueda del beneficio las funciones que corresponden a la Administración o delegadamente a los Colegios Profesionales.

Entienden que a estas funciones, como a otras (como la sanidad, la seguridad ciudadana, la administración de justicia, etc), no debe aplicarse criterios liberalizadores o de sometimiento a la libre competencia. En este sentido, consideran que ha sido un error incluir el visado y la colegiación en la nueva regulación del libre acceso a las actividades de servicios, donde "libre" hay que entenderlo como "sometido al regateo que anima la búsqueda del lucro" de las empresas. Prueba de ello es que la Ley 25/2009 (artículo 5 apartado dieciocho) abre la posibilidad de control documental por otras entidades privadas, con ánimo de lucro, cuya naturaleza está orientada a intereses privados. Esta regulación del visado y la colegiación, alcanzada con escaso consenso de los grupos parlamentarios, no venía impuesta por la Directiva Europea y por tanto responde a otras motivaciones políticas y de intereses económicos particulares: ultraliberalismo, mercantilización de servicios públicos, debilitar a los Colegios Profesionales como entidades que aglutinan y representan a colectivos profesionales y que ejercen asimismo una labor de control de la acción gubernativa.

Prosiguen los solicitantes argumentando que, así como el Estado no puede ejercer sus funciones ante la sociedad en el sentido de garantizar los derechos y velar por el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos sin el expreso reconocimiento que de tal condición se realiza mediante el registro individual de todas las personas acreedoras de dicho estatuto, difícilmente se puede regular una profesión sin la necesaria incorporación del conjunto del colectivo a un organismo que los cense, informe, someta a control deontológico, coordine con las administraciones, sirva de interlocutor, etc. Sin entrar en otras valoraciones y centrándose en el aspecto social que esta dinámica desreguladora puede llevar aparejada, desean subrayar que en ningún momento se ha consultado ni informado a los trabajadores afectados ni se ha hecho pública ninguna valoración acerca de los efectos potenciales



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

negativos sobre el empleo. Dice la solicitud que "Los trabajadores de los colegios somos un colectivo numeroso aunque muy fragmentado y desorganizado, sin visibilidad para el Legislador y los sindicatos, que vemos en peligro nuestros puestos de trabajo, en los que venimos desempeñando para los colegios profesionales una actividad delegada de la Administración en lo que supone una particularísima cesión de servicios". Pues bien, este colectivo se siente gravemente amenazado, menospreciado e indefenso.

Por todo lo expuesto y de acuerdo con los artículos 81, 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y sin perjuicio de posteriores quejas una vez publicada la regulación prevista en las Disposiciones transitorias citadas, solicitan al Defensor del Pueblo que adopte las medidas que estén en su mano e inicie las oportunas diligencias ante la Administración competente respecto a la regulación del visado y la colegiación de tal manera que obtenga la garantía de que se mantendrá la actividad colegial que da sustento a los puestos de trabajo de los trabajadores de los colegios profesionales, por cuanto en sentido contrario pudieran derivarse las vulneraciones de derechos fundamentales referidas en el escrito recibido.

Adjuntan una copia de un Manifiesto público (www.copitiva.es/phpbb) elaborado por la Plataforma. La Plataforma de Trabajadores de Colegios Profesionales es un colectivo autoorganizado e independiente de los colegios profesionales, que en estos momentos aglutina a trabajadores correspondientes a los colegios siguientes: Administradores de Fincas, Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación, Arquitectos, Ciencias Políticas y Sociología, Delineantes y Diseñadores Técnicos, Diseñadores de Interior, Geólogos, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Industriales, Ingenieros Técnicos Agrícolas, Ingenieros Técnicos de Minas, Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, Ingenieros Técnicos Industriales, Procuradores, Químicos y Veterinarios.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original, que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

PS *[Firma]*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La solicitud presentada no contiene explícitamente una petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad, aunque puede deducirse tal pretensión por la cita, si expresa, de los artículos 81, 162.1 de la Constitución, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Dejando aparte la mención del artículo 81, sobre las leyes orgánicas, cuya invocación no aparece justificada en el escrito recibido, cabría deducir como evidente que los firmantes pretenden que el Defensor del Pueblo formule el dicho recurso de inconstitucionalidad.

La petición final dice literalmente que lo que se solicita al Defensor del Pueblo es "que adopte las medidas que estén en su mano e inicie las oportunas diligencias ante la Administración competente respecto a la regulación del visado y la colegiación de tal manera que obtenga la garantía de que se mantendrá la actividad colegial que da sustento a los puestos de trabajo de los trabajadores de los colegios profesionales, por cuanto en sentido contrario pudieran derivarse las vulneraciones de derechos fundamentales referidos en el presente escrito". Es evidente que tal expresión no contiene una solicitud de formulación de recurso de inconstitucionalidad.

Conviene hacer, sin embargo, un juicio sobre la constitucionalidad de las normas con rango de ley impugnadas por los solicitantes, a los efectos de favorecer su acción de pedir al Defensor del Pueblo que ejercite su legitimación (principio *pro actione*). No obstante, y como se verá, la solicitud parece anunciar la presentación ulterior de quejas ante medidas administrativas. En suma, el escrito recibido difícilmente puede ser tenido formalmente como una petición de interposición de recurso. Incluso la alusión que acaba de transcribirse a las "vulneraciones de los derechos fundamentales referidos en este escrito" es equívoca si no simplemente vacía, pues propiamente no hay ningún derecho fundamental referido directamente o en tales términos.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL

R. S. A. U. E. S.

Las menciones a conceptos tales como *integridad física, seguridad de las personas, sanidad, seguridad ciudadana, control de la acción gubernativa*, o referencias aún más concretas a la *falta de información previa a los trabajadores afectados, al derecho al trabajo* o a una posible *indefensión*, están todas hechas en términos genéricos y en un contexto indirecto, conjetural, sin engarzar los preceptos legales cuya impugnación se pretendería con vulneraciones de la Constitución. Estos conceptos, los más próximos que han podido encontrarse a los derechos fundamentales, no pueden ser tenidos, por su sola y genérica mención, como argumentos minimamente considerados como alegación, asimismo genérica, a las pretendidas "vulneraciones de los derechos fundamentales". El Defensor del Pueblo no puede estimar una petición con una argumentación de esta índole, virtualmente inexistente.

No quiere decirse con ello que la petición carezca de argumentos, los tiene, claros y terminantes, pero son de otro carácter, serán examinados más adelante y no pueden ser considerados como argumentos que sostengan que la Ley vulnera algún derecho fundamental. Ésta es, por tanto y además, una razón para considerar que la desnuda referencia en la solicitud al artículo 81 de la Constitución carece de relevancia para sostener la petición en términos relacionados con este precepto del Texto fundamental.

Finalmente y para completar este apartado de consideraciones sobre admisión a trámite, ya ha quedado dicho que no hay en la solicitud cita alguna del artículo 36 de la Constitución, que en la sección Segunda *De los derechos y deberes de los ciudadanos* del capítulo II *Derechos y libertades* del Título Primero *De los derechos y deberes fundamentales* del Texto fundamental establece la reserva de ley sobre las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y sobre el ejercicio de las profesiones tituladas. Por otro lado, es cierto que el *Manifiesto* adjunto a la solicitud si invoca el artículo 36 CE y alude expresamente a una posible vulneración de la reserva de ley, los únicos anclajes aptos para sostener la posible vulneración de la Constitución. Ambos asuntos serán examinados más adelante.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL

ES S. F. W. E. C. O.

Antes convendrá encuadrar la cuestión, tal y como los solicitantes la exponen y como figura en el apartado anterior de ANTECEDENTES, dentro de los parámetros constitucionales apropiados.

SEGUNDO.- Para sostener los razonamientos que llevarán a la Resolución que figura al final es necesario atender a la jurisprudencia constitucional, para su posterior confrontación con los alegatos de los solicitantes.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1986 de 10 abril, señala que en la primera parte del artículo 36 de la Constitución se contiene fundamentalmente una reserva de ley en punto al establecimiento del régimen jurídico de colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas. La garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste en que esta materia sea regulada por el legislador. La reserva no encuentra otros límites que los derivados del resto de los preceptos de la Constitución y, principalmente, de los derechos fundamentales. Compete pues al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada: esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. Dice también esta sentencia, expresiva de una doctrina bien asentada, que puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional (FJ 1). También encontramos tal doctrina en la STC 123/1987 de 15 julio, entre otras.

Por su parte, la STC 386/1993, de 23 diciembre, refiere cuándo una ley regula un Colegio Profesional. Para ello, una normación del género contenido en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, habría forzosamente de referirse a la



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

estructura, composición y funcionamiento de los Colegios Profesionales y a los derechos y deberes de sus miembros. Ya en la STC 81/1985 señalaba el Tribunal Constitucional que, de acuerdo con la Ley de Colegios Profesionales 2/1974, de 13 de febrero, éstos son corporaciones de derecho público cuyos fines esenciales son la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados (artículos 1.1 y 3), a cuyo efecto les corresponden una serie de funciones en su ámbito territorial y se les reconoce legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales (artículo 5.g). Y en la STC 42/1986 se afirmaba que la estructura y el funcionamiento de los Colegios a que alude el artículo 36 de la Constitución es su modo de organización y de actuación. Todo lo cual, como en los casos entonces juzgados por el Tribunal Constitucional, está manifiestamente ausente en la Ley 25/2009.

Como entonces ocurría, un somero contraste entre los preceptos de esta Ley sometida a cuestión y la de Colegios Profesionales revela que su objeto material es absolutamente diferente. Mientras esta última, en consonancia con su fin, regula la estructura, composición, funciones y régimen jurídico de los Colegios Profesionales, la que ahora nos ocupa, exactamente el artículo 5.trece, y las disposiciones transitorias tercera y cuarta, no se adentran en absoluto en ninguna de esas materias. Por lo demás, es claro, y así lo ha dicho reiteradamente el Tribunal Constitucional, que de la Constitución sólo se deduce que los Colegios Profesionales han de ser regulados por ley (SSTC 42/1986 y 132/1989) pero ello no excluiría forzosamente que el legislador decidiese regular en una norma específica algunas normas singulares de concretos Colegios Profesionales. Es igualmente claro que el legislador puede modificar las normas, siempre que no contravenga la Constitución y que nada hay en el artículo 36 CE que le impida hacerlo así en lo relativo a los Colegios Profesionales. No hay en la Constitución ningún precepto que establezca, a favor de los Colegios Profesionales, una concreta reserva material indisponible para el legislador, ni tampoco materias consustanciales a los Colegios Profesionales.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL

B. S. W. A.

Pues bien, e igual que en aquellos casos juzgados a que se refieren las sentencias que se citan, la aplicación de tal doctrina al presente caso lleva a la inequívoca conclusión de que, aun cuando fuera cierto que los preceptos de la Ley impugnados regulan las profesiones y los Colegios Profesionales, tal cosa sería constitucionalmente lícita a la luz del artículo 36 CE (FJ 3 de la STC 386/1993).

Además, la atribución de determinadas funciones de control a un Colegio Profesional puede estar objetiva y razonablemente justificada en un momento y no en otro, según las circunstancias. Son los poderes públicos los que establecen la obligación de someterse a controles de Derecho público, y quienes regulan los efectos en persecución de un interés público, luego nada obsta a que el control se encomiende a personas, públicas o privadas, siempre que se enfatice el sometimiento del control (artículo 103.1 CE) al servicio objetivo de los intereses generales. La atribución de estas funciones, de clara relevancia general, a un Colegio Profesional no viene en modo alguno exigida por la Constitución (STC 386/1993, FJ 5).

En suma, y como en otras ocasiones ya juzgadas por el Tribunal Constitucional, los preceptos de la Ley estudiados en esta resolución no contienen regulación alguna que pueda considerarse propia de la materia 'Colegios Profesionales' ni del 'ejercicio de profesiones tituladas', no se regula en ellos nada relativo a la composición, atribución, funciones o régimen jurídico de tales entidades corporativas ni tampoco nada relativo al ejercicio de una profesión titulada inequívocamente identificable como tal en razón de una misma titulación, de un idéntico régimen profesional y de una actuación específica en un ámbito determinado (así, por ejemplo, en la misma STC 386/1993, FJ 6).

De todo lo cual deducimos que la solicitud parece al Defensor del Pueblo infundada. No obstante, es preciso completar las anteriores consideraciones con otras adicionales, en consonancia con la argumentación recogida en el escrito de solicitud.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.
LA SECRETARÍA GENERAL.

TERCERO.- Se examina a continuación cómo, aplicada la doctrina constitucional anterior al supuesto planteado en la solicitud objeto de la presente Resolución, la conclusión no puede ser sino la desestimación de la pretensión de formular recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5. trece y las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 25/2009.

Téngase presente ante todo el contenido de tales preceptos: El artículo 5. trece de la Ley 25/2009 determina cuándo los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales. Ello será únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados. Por su parte, las Disposiciones transitorias tercera y cuarta fijan, respectivamente: un plazo de cuatro meses para que el Gobierno establezca qué visados serán exigibles, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 2/1974; hasta entonces la exigencia de visado se regirá por la normativa vigente; y un plazo de doce meses para que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remita a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine para qué profesiones su ejercicio requiere obligatoria colegiación.

Por el contrario, y además de cuanto ya ha quedado expuesto en el FUNDAMENTO anterior, se observa que la petición se basa en motivos que sólo genérica, lejana e indirectamente pueden engarzarse en términos de constitucionalidad, y aún así ello sólo en una interpretación muy favorable al ejercicio de la acción de los solicitantes de solicitar al Defensor del Pueblo que formule un recurso contra los preceptos referidos de la Ley 25/2009. En síntesis, tales motivos son los siguientes:

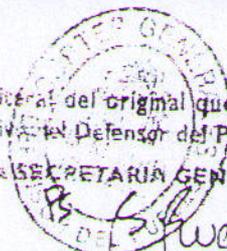
1. La alarma generada en el colectivo de personas trabajadoras en más de un centenar de colegios profesionales de España por los posibles efectos que pueden derivar de lo establecido en las disposiciones transitorias tercera y cuarta y la forma en que el Gobierno regule finalmente el visado colegial y la colegiación.
2. La posible desaparición del visado y la colegiación obligatorios, que dejaría a los colegios sin su principal fuente de ingresos y de



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

SECRETARIA GENERAL



- actividad, lo que de manera inevitable repercutiría directamente en los trabajadores de los colegios y supondría una importante pérdida de empleos.
3. Indefensión porque se desconoce en estos momentos cuál va a ser la deriva del Gobierno en este asunto, dadas las recomendaciones de la Comisión de Defensa de la Competencia, plasmadas en su informe sobre Colegios Profesionales de septiembre de 2008, que consideran los solicitantes tendencioso y de inspiración ideológica ultraliberal.
 4. Esa deriva parece estar teniendo gran influencia en el proceso de adaptación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (*Directiva de Servicios*).

Hay otros argumentos importantes, y serán tratados después, pero puede sin dificultad entenderse que quedan comprendidos en los que acaban de relacionarse. De hecho las razones de la desestimación, en cuanto referidas a tales motivos, pueden expresarse en forma sucinta: Se pretende la impugnación de una norma con rango de ley por motivos exclusivamente conjeturales acerca del uso que el titular de la potestad reglamentaria, es decir el Gobierno, pueda hacer de la habilitación que la Ley 25/2009 contiene.

La alarma que se dice generada en el colectivo de personas trabajadoras en muchos colegios profesionales, por los posibles efectos que pueden derivar de lo establecido en las disposiciones transitorias; la forma en que el Gobierno regule finalmente el visado colegial y la colegiación; la posible desaparición del visado y de la colegiación obligatorios, no son motivos de inconstitucionalidad. Tampoco lo es la inexistente indefensión porque se desconozca cuál va a ser "la deriva del Gobierno", simplemente porque ese desconocimiento no puede generar indefensión. Obviamente, dada la amplitud con que el constituyente diseñó el marco dentro del cual cabe al legislador moverse sin exceder la denominada "Constitución económica", carecen de virtualidad -en un juicio de constitucionalidad- los alegatos fundados en deducciones anticipadas como las que hacen los



Defensor del Pueblo



solicitantes, a partir de lo "tendencioso y de inspiración ideológica ultraliberal" de la en todo caso posible actuación del poder reglamentario.

Es decir, a juicio del Defensor del Pueblo ninguno de los motivos contenidos en la solicitud y, por extensión, en el *Manifiesto* que la acompaña es apto para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos examinados. Un "proceso de liberalización iniciado con la Ley 25/2009" lógicamente puede afectar directamente a una actividad, con consecuencias para los trabajadores que la realizan. Pero no es exacto que la actividad colegial sea "de naturaleza laboral efectuada a favor de un tercero: la Administración", pues propiamente no beneficia a la administración directamente -aunque sí puede beneficiar al ejercicio de potestades públicas; y en todo caso beneficia directamente a terceros distintos de la administración.

Ninguna duda cabe, además y como ya quedó razonado, acerca de que los preceptos impugnados no regulan los Colegios Profesionales ni directamente lo hacen sobre todas sus funciones, sino sólo sobre ciertos aspectos de concretas funciones y en términos no directamente referidos a la esencia de la actividad colegial, que no es la de expedir visados; ni al régimen de las profesiones tituladas, que puede ser o no colegiado.

Los Colegios no tienen el monopolio de las funciones de interés general para la sociedad que realizan los profesionales titulados; y si algunas las tienen atribuidas en exclusiva, y aunque vengan desempeñándolas desde hace décadas, ello no significa que la Constitución determine que haya de ser así necesariamente. De la Constitución no se deduce que, por ejemplo, si no existiera colegiación ni visado obligatorios, dichas funciones quedarían desvirtuadas, en el sentido de desnaturalizadas.

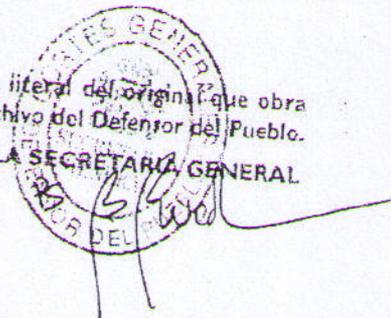
A su vez, la Constitución permite -pero no impone- la existencia de un concreto tipo de controles de la actividad profesional. La Constitución establece la lógica de la economía de mercado dentro de un abanico amplísimo de posibilidades. En ella caben tanto la regulación como la desregulación, la publicación como la privatización, los criterios liberalizadores tanto como los de sometimiento a una estricta disciplina del



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



servicio público. Aún admitiendo que fuese "un error incluir el visado y la colegiación en la nueva regulación del libre acceso a las actividades de servicios", tal 'error' cabría dentro de la Constitución. Además, que la Ley 25/2009 (artículo 5.dieciocho) posibilite el control documental por entidades privadas con ánimo de lucro, no es ello ninguna novedad; se trata de una colaboración por particulares en el desempeño de funciones públicas, colaboración normal y no nueva, bastante extendida y así prevista en numerosas leyes, estatales y autonómicas, todas ellas desde ese punto de vista perfectamente constitucionales.

En fin, el Defensor del Pueblo no puede dejar de tener en cuenta la percepción, expresada en la solicitud pero manifiestamente extendida en amplios ámbitos de la opinión pública, de la importancia de la regulación del visado y de la colegiación. Pero en los términos en que la solicitud fundamenta la pretensión de recurrir por inconstitucionalidad los citados preceptos de la Ley 25/2009, tal pretensión no puede ser estimada.

Ahora bien, dicho lo anterior, el Defensor del Pueblo ha de dejar aquí expresa constancia de su parecer, expresado numerosas veces en sus resoluciones e Informes a las Cortes Generales, acerca de que el sistema de control preventivo no está formado sólo por la organización administrativa y las leyes. De este sistema forman parte también los agentes colegiales y los particulares. Es normal y habitual que las administraciones se encuentren una y otra vez con dificultades en hacer cumplir una legislación que ha alcanzado una gran complejidad. Mas téngase presente que los destinatarios de los preceptos referidos de la Ley 25/2009 no son sólo -quizá ni siquiera principalmente- los colegios profesionales, sino toda la ciudadanía, que aún con controles preventivos formales padecen las consecuencias del funcionamiento inadecuado de la actividad económica libre. Es probable que ante un notable aumento de la responsabilidad pueda relajarse el sistema de controles preventivos, que eso son a la postre el visado y la colegiación, medios que hoy por hoy siguen pareciendo a esta Defensoría convenientes y valiosos.



Defensor del Pueblo

Es copia fiel del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

Sin embargo, con lo anterior quiere expresarse que la generalidad de los casos no es el del cumplimiento de las leyes sin necesidad de actividades y funciones preventivas, sino que el sistema jurídico actual y el sistema por venir responden a una realidad, y esa realidad no es estática ni inmutable. Estas consideraciones sirven para reiterar que la Ley impugnada tiene por finalidad declarada, entre otras, la modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y que procede a ello en términos no irrazonables ni inconstitucionales, y en atención a una finalidad digna de consideración y asimismo plenamente constitucional, como es el libre acceso a las actividades de servicios.

CUARTO.- Con lo anterior resta sólo examinar la posible vulneración, por deslegalización, del régimen jurídico de los colegios profesionales, que operaría la Ley 25/2009, no argumentada en la solicitud pero que puede deducirse del *Manifiesto* anejo, admitiendo su validez como parte inescindible de la solicitud. Pero en realidad tal posibilidad ha quedado ya desestimada en el FUNDAMENTO SEGUNDO, directamente por la doctrina constitucional, firmemente asentada, acerca de cuál es el contenido de la reserva de ley establecida en el artículo 36 de la Constitución.

Aquí sólo cabe añadir lo siguiente. Es cierto que el preámbulo de la Ley no explica nada acerca del objeto de la reforma a que se refiere la solicitud, únicamente expone que "El Título I «Medidas horizontales» concreta diversas modificaciones que afectan de forma genérica a las actividades de servicios... se adaptan diversas disposiciones sobre aspectos básicos de la regulación en materia de servicios profesionales, principalmente en lo que concierne a los Colegios Profesionales...".

Pero el artículo 5.trece y las Disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 25/2009 no contienen una deslegalización ni una regulación que puedan considerarse propias de la "composición, atribución, funciones o régimen jurídico de los Colegios Profesionales" como tales entidades corporativas, ni nada relativo al ejercicio de una "profesión titulada". Ya ha quedado dicho que vienen a determinar cuándo los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales (únicamente cuando se solicite



Defensor del Pueblo

por petición expresa o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados), y a determinar plazos de régimen transitorio (de cuatro meses para que el Gobierno establezca qué visados serán exigibles; mientras, la exigencia de visado se regirá por la normativa vigente; y de doce meses para que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remita a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine para qué profesiones su ejercicio requiere la obligatoria colegiación). A juicio del Defensor del Pueblo, y con arreglo a la jurisprudencia constitucional citada, tales determinaciones en modo alguno vulneran la reserva de ley establecida por el artículo 36 de la Constitución.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 4 de marzo de 2010, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta Institución, ha resuelto no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5.trece ni las Disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En Madrid, a 4 de marzo de 2010.

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

SECRETARÍA GENERAL

Enrique Múgica Herzog