Notas críticas al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales

Enrique Lucas Murillo de la Cueva
Vocal del Consejo General del Poder Judicial

La revista Profesiones me pide que exponga mi opinión sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales a la vista del voto particular que emití, conjuntamente con Mercè Pigem y al que se adhirió Roser Bach, al informe del Pleno del Consejo General del Poder Judicial sobre esa iniciativa legislativa. Entiendo, por tanto, que el interés en recabar mi parecer se centra en los aspectos que fueron objeto de dicho voto particular. Opinión que formularé ahora a título exclusivamente personal.

Mi discrepancia con la posición mayoritaria no radica en lo que el informe dice, pues estoy de acuerdo con las observaciones críticas que razonadamente expresa sobre el anteproyecto, sino en lo que omite.

Ciertamente, es hora ya de actualizar la vieja disciplina de la preconstitucional Ley 2/1974, sucesivamente parcheada por otras disposiciones posteriores, en ocasiones mediante real decreto-ley. Es preciso proporcionar seguridad jurídica con una nueva ley ajustada a la jurisprudencia constitucional sobre su configuración como corporaciones de derecho público o la compatibilidad de la colegiación obligatoria con el derecho de asociación. También es necesario adecuar esa regulación a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de colegios, profesiones tituladas y asociaciones y, por supuesto, inaplazable su adaptación a la Directiva de servicios que impone la plena sujeción al principio de competencia y la garantía y efectividad del libre acceso a las actividades profesionales.

El informe del Consejo centra su atención en las profesiones jurídicas y, dentro de ellas, en las de procurador y abogado, ya que son las que intervienen ante los tribunales de justicia y están contempladas en las leyes procesales. Así, por ejemplo, se pronuncia en favor de la continuidad de la dualidad de la postulación procesal que distingue la defensa técnica que corre a cargo del abogado de la representación procesal de la que se ocupa el procurador. Apoya, igualmente, la continuidad de la actual incompatibilidad de funciones entre ambas profesiones, estima pertinente la supresión de los aranceles para la retribución de la actividad de representación procesal de este último y su mantenimiento para aquellas otras funciones que el procurador desempeñe como agente de la autoridad.

Mi discrepancia con la posición mayoritaria no radica en lo que el informe dice, pues estoy de acuerdo con las observaciones críticas que razonadamente expresa sobre el anteproyecto, sino en lo que omite.

Otros aspectos; el voto particular

Hasta aquí, suscribo la opinión de la mayoría del Consejo. Mi disenso se debe a que creo que el ámbito de la intervención consultiva del Consejo debería haberse extendido a otros aspectos conexos con los expresamente tratados en aquel en aras de una más fructífera colaboración entre los órganos constitucionales en la tarea legislativa. Estimo que el Consejo no debe practicar una suerte de *self restraint* que le impida opinar sobre los contenidos de los proyectos normativos que se someten a su dictamen haciendo una lectura reduccionista de su función. Es decir, que tendría que haber tenido en cuenta que tanto el ejercicio de las profesiones como la necesaria existencia de los colegios están previstos en los artículos 35 y 36 de la Constitución (CE) y que, según reiterada jurisprudencia constitucional, la pertenencia obligatoria a determinados colegios se admite como excepción porque afecta de lleno a la libertad negativa de asociarse que forma parte, a su vez, del contenido esencial del derecho de asociación (STC 173/1998). Por último, tanto las profesiones tituladas como los colegios y las asociaciones son materias competenciales sobre las que las comunidades autónomas han asumido importantes atribuciones que el legislador estatal ha de respetar.

Y, si el Consejo debía emitir su dictamen sobre estas cuestiones con respecto a las profesiones y a los colegios en general, con mayor motivo tendría que hacerlo al estar directamente implicada la profesión de abogado a la que expresamente alude el artículo 17.2 CE en garantía, nada menos, que de la libertad personal, o el artículo 24.2 CE para salvaguardar el derecho a la asistencia letrada en los procesos judiciales. Unos derechos esenciales en un Estado de derecho que exigen la máxima protección y, en consecuencia, la correlativa atención del Consejo General del Poder

Sería mucho más razonable establecer un control a posteriori que, unido a las normas sobre transparencia y buen gobierno, se basara en unos principios o criterios claros que garanticen eficazmente que las cuantías aprobadas por cada colegio estén justificadas atendiendo no solo a un coste razonable, sino, también a un estándar de calidad aceptable.

Judicial cuando tiene la oportunidad de expresar su parecer sobre su régimen jurídico.
Pues bien, dicho de manera forzosamente esquemática, creo que el anteproyecto no debe ocuparse de los colegios de adscripción voluntaria, pues en ellos predomina su carácter asociativo, y que se excede claramente al regular en detalle aspectos del régimen de las profesiones y los colegios que correspondería determinar a las comunidades autónomas. Asimismo considero que, también, colisionan con la autonomía colegial restringiéndola más allá de lo razonable.

La disolución de la junta de gobierno

Entrando ya en el contenido material del anteproyecto, la posibilidad de disolución administrativa de las juntas de gobierno de los colegios es una medida claramente injustificada y excesiva. Nada dice la iniciativa legislativa sobre la necesidad y el alcance de tan extraordinaria medida que puede desencadenarse por la desatención o el incumplimiento grave de las funciones públicas (encomendadas ex lege o delegadas por la Administración) y de las obligaciones de servicio (ventanilla única o servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios) que, entre otros, establecen los artículos 34.1, 36, 37 y 38. Una equiparación carente de fundamento ya que mientras aquellas atienden directamente a la satisfacción de los intereses públicos, las de servicio se desenvuelven en el marco de las relaciones intracolegiales y no tienen esa trascendencia pública o no con la misma inmediatez e intensidad. La distinta naturaleza de unas y otras hace todavía más difícil aceptar que se les aplique idéntico expediente. Además, ni todas las funciones del artículo 32.2 tienen el mismo peso ni, tampoco, están definidas con la necesaria precisión en grave detrimento de la seguridad jurídica. Todo ello conduce a que se ofrezca a la Administración un espacio de discrecionalidad en su apreciación excesivamente difuso y, por tanto, incompatible con una medida tan radical.

Las cuotas colegiales, ¿una limitación de la autonomía?

Es contradictorio exigir a los colegios que faciliten a sus colegiados un importante catálogo de prestaciones obligatorias e imponer simultáneamente una drástica reducción de una fuente fundamental de sus ingresos (las cuotas de inscripción y colegiación) que el anteproyecto cuantifica en 40 y 250 euros, respectivamente, y cuyo incremento se dificulta sobremanera. Una ley no puede descender a ese detalle ni aplicar el mismo rasero para cuantificar los costes de inscripción y de los servicios a prestar por cualesquiera colegios profesionales, independientemente del número de colegiados y de su ámbito territorial. Una considerable limitación de ingresos que pudiera llevar a que la insuficiencia de recursos impida el cumplimiento de los deberes impuestos provocando, quizás, la disolución de la Junta de Gobierno.
Sería mucho más razonable establecer un control a posteriori que, unido a las normas sobre transparencia y buen gobierno, se basara en unos principios o criterios claros que garanticen eficazmente que las cuantías aprobadas por cada colegio estén justificadas atendiendo no solo a un coste razonable, sino, también a un estándar de calidad aceptable. Todo ello sin perjuicio de los controles que sea menester introducir para verificar que no se incurre en excesos injustificados y corregirlos cuando esto suceda. Así se salvaguardaría más satisfactoriamente el libre acceso al ejercicio profesional y que los colegios cumplan digna, eficaz y responsablemente su cometido constitucional, sin merma de su autonomía y democracia internas, en una economía competitiva plenamente adecuada a las exigencias de la Unión Europea. ■