

Índex

DICTAMEN 1/2005 sobre l'Avantprojecte de llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals.....2

VOTS PARTICULARS

PIMEC.....11

Sr. Francesc Casares i Potau (Grup III)12

Dictamen 1/2005 sobre l'Avantprojecte de Llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals.

Atenent les competències atribuïdes al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya per la Llei 3/1997, prèvia anàlisi i valoració per part de la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica, el Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social en la sessió extraordinària del dia 4 de febrer del 2005 aprova el següent:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

En data 12 de gener del 2005 va tenir entrada al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya un escrit tramès per l'Honorable Conseller de Justícia en què sol·licitava l'emissió del dictamen de caràcter preceptiu, previ a la tramitació, de l'Avantprojecte de Llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals.

La sol·licitud de dictamen va ser traslladada als membres de la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica, que es va reunir el dia 1 de febrer del 2005 i va aprovar la proposta de dictamen.

Context normatiu

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 8.2, encomana a la Generalitat, entre altres funcions, la de facilitar la participació de tots els ciutadans i les ciutadanes en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, l'article 52 de l'Estatut d'autonomia faculta la Generalitat per constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències.

II. CONTINGUT

L'Avantprojecte de Llei consta d'una exposició de motius, un índex, setanta-quatre articles distribuïts en vuit títols, dues disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria i una disposició final.

L'**exposició de motius** reconeix la importància de les professions titulades, enteses com aquelles que requereixen per exercir-les la possessió d'un títol universitari, i assenyala que la Llei les regula tot fent un tractament conjunt i sistemàtic del seu exercici i de les condicions per organitzar-les,, sigui de naturalesa associativa o col·legial.

L'exposició de motius assenyala que la Llei, que posa especial cura a respectar el dret comunitari, estableix uns principis bàsics relatius a les condicions d'accés a la professió, les incompatibilitats i els drets i deures dels professionals, que garanteixen que quedin respectats els interessos generals i els dels destinataris de l'activitat professional. La Llei regula també el règim sancionador. Aquestes normes han d'esdevenir el punt de referència comú per a la normativa de cada sector professional.

L'exposició de motius destaca també com a novetat la regulació de les associacions professionals com a alternativa als col·legis professionals. Respecte dels col·legis professionals, s'indica que la seva creació ha de venir motivada per

la presència d'un interès social que en justifiqui la integració obligatòria d'un col·lectiu, en la mesura que aquesta decisió és una excepció a la llibertat d'associació constitucionalment reconeguda. La normativa parteix del reconeixement que els col·legis professionals, malgrat tenir una base associativa privada, es constitueixen com a corporacions de dret públic.

S'assenyala també com a aspecte important la regulació dels Consells de col·legis, en què s'indica que s'opta clarament pels col·legis únics.

D'altra banda, en l'exposició de motius destaca l'establiment del principi d'autonomia respecte de les organitzacions d'àmbit estatal, així com la regulació de les relacions amb l'Administració de la Generalitat, que també han de ser presidides pel principi d'autonomia col·legial.

En l'exposició de motius destaca també que la llei estableix un règim de publicitat de les associacions i col·legis professionals que es fa efectiu a través d'un registre administratiu.

Finalment, posa de relleu la voluntat d'adaptar l'organització col·legial existent a les noves previsions legals, motiu pel qual es preveu l'adaptació dels actuals estatuts al nou marc legal, així com la possibilitat que el Govern impulsi un procés de revisió voluntària de l'organització col·legial a Catalunya.

El **Títol I**, denominat **Disposicions generals**, agrupa els articles 1 a 3 i regula l'objecte de la llei, el concepte de professió titulada i el règim d'exercici.

El **Títol II**, que agrupa de l'article 4 a l'article 13 i s'anomena **Exercici de les professions titulades**, regula les condicions d'accés i els requisits de l'exercici de les professions titulades, les incompatibilitats i els drets i deures. D'altra banda, conté una referència especial al deure de contractar una assegurança, al deure del secret professional i als supòsits d'intrusisme professional. Així mateix, s'estableix la possibilitat de la imposició de prestacions professionals obligatòries i el règim aplicable a l'exercici ocasional d'una professió titulada.

El **Títol III** regula el **règim disciplinari de l'exercici de les professions titulades** i agrupa de l'article 14 al 28.

El **Títol IV** agrupa els articles del 29 al 32, i sota el nom **Associacions professionals**, regula els supòsits de constitució i el règim jurídic de les associacions professionals, les funcions que els corresponen, distingint entre les pròpies i les delegades i els beneficis públics i drets de participació.

El **Títol V** s'anomena **Col·legis professionals** i està dividit en cinc capítols. El **capítol I** conté les disposicions generals, en els articles del 33 al 36, referents a la naturalesa jurídica, les finalitats i els requisits de creació i el règim de col·legiació. El **capítol II** regula, en els articles del 37 al 40, les funcions dels col·legis. El **capítol III**, que agrupa els articles 41 i 42, es refereix a l'àmbit territorial dels col·legis i a les regles d'incorporació en aquests. El **capítol IV**, regula, de l'article 43 al 49, les regles d'organització i de funcionament dels col·legis professionals. El **capítol V** regula, de l'article 50 al 54, els supòsits de modificació de l'estructura dels col·legis així com les causes de dissolució.

El **Títol VI**, anomenat **Consells de col·legis** està dividit en quatre capítols, que agrupen de l'article 55 al 63. El **capítol I** regula els supòsits de creació dels consells dels col·legis professionals, la seva naturalesa i personalitat jurídiques així com les seves finalitats. El **capítol II** regula les funcions dels consells dels col·legis professionals i la potestat normativa. El **capítol III** recull les regles d'organització i de funcionament i el **capítol IV** les causes de dissolució.

El **Títol VII**, amb la denominació **Disposicions comunes als col·legis professionals i als consells de col·legis**, agrupa de l'article 64 al 68 i regula el règim jurídic aplicable, els recursos contra els actes i els acords, el règim econòmic així com les normes que han de regir les relacions amb l'Administració de la Generalitat i amb altres entitats de la mateixa professió.

El **Títol VIII**, que agrupa de l'article 69 al 74, sota la denominació de **Registre de col·legis i associacions professionals**, estableix la creació d'un registre de col·legis i associacions professionals, en regula el règim jurídic, l'estructura, l'objecte i les funcions del registre esmentat. Així mateix, regula el deure d'instar la inscripció així com la publicitat formal.

La **disposició addicional primera** estableix que a través de la Llei de pressupostos es pot actualitzar la quantia de les sancions previstes per la Llei.

La **disposició addicional segona** especifica l'aplicabilitat de la Llei als col·legis integrats per professionals que exerceixen funcions públiques.

La **disposició transitòria primera** estableix el termini perquè els col·legis professionals i els consells de col·legis existents adaptin els seus estatuts a les previsions de la Llei.

La **disposició transitòria segona** eximeix del requisit de col·legiació obligatòria en relació amb els col·legis creats amb anterioritat a aquesta Llei.

La **disposició transitòria tercera** regula el règim dels procediments en tràmit relatius a matèries regulades en aquesta Llei.

La **disposició transitòria quarta** remet al reglament que regula l'organització i el funcionament del Registre de col·legis professionals i de consells de col·legis pel que fa als terminis de compliment de les obligacions registrals

La **disposició transitòria cinquena** conté previsions tendents a la consecució de la integració territorial dels col·legis professionals

La **disposició transitòria sisena** preveu la constitució d'un col·legi d'àmbit català per acord dels professionals integrats en un col·legi únic d'àmbit estatal

La **disposició transitòria setena** estableix la possibilitat que el Govern de la Generalitat iniciï un procés de revisió de l'organització col·legial a Catalunya.

La **disposició derogatòria** recull les normes que resulten derogades per la Llei.

La **disposició final** estableix el moment de l'entrada en vigor de la Llei i habilita el Govern per dictar les disposicions de desenvolupament necessàries per a l'aplicació de la Llei.

III. OBSERVACIONS GENERALS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, després d'analitzar i debatre l'Avantprojecte de Llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals, proposa les següents observacions genèriques.

Primera. L'exposició de motius de l'Avantprojecte de Llei no es fa ressò dels problemes d'interpretació jurídica existents per delimitar fins a quin punt la Generalitat de Catalunya i altres comunitats autònomes tenen competència

normativa sobre la matèria que l'Avantprojecte de Llei vindria a regular. El CTESC considera que, ni que fos resumidament, l'exposició de motius hauria d'haver desplegat una explicació encaminada a aclarir dins de quin marc jurídic s'insereix el text legal proposat. És a dir, si la Llei s'inscriu dins dels límits d'unes normes bàsiques que la legislació estatal té formulades explícitament o implícitament i quin és, en aquest supòsit, el contingut d'aquestes bases o bé, contràriament, si el text legal es considera desplegat en virtut d'una competència exclusiva sense límits de la Generalitat de Catalunya.

Segona. El CTESC considera que no es determinen suficientment quins són els requisits per considerar quines professions titulades poden quedar integrades en una organització col·legial ni quines raons han de motivar la decisió de crear un col·legi professional. Així, l'exposició de motius de l'Avantprojecte de Llei estableix com a criteri per tal que una professió titulada pugui quedar integrada en una organització col·legial que desenvolupi una "funció d'especial rellevància social"; en el mateix sentit, el criteri que ha de motivar la creació d'un col·legi professional és "la presència d'un interès social". Aquesta indeterminació de criteris pot ser font d'inseguretat jurídica, així com donar lloc a un abús de l'organització col·legial en aquells àmbits d'activitat professional on encara no existeix; circumstància que obligaria els professionals d'aquell sector a integrar-se en el col·legi, d'acord amb el principi d'adscripció obligatòria en el col·legi professional.

Tercera. Una de les novetats que incorpora l'Avantprojecte, justificada com a element de flexibilitat en el sistema organitzatiu de les professions titulades, és la regulació de les associacions professionals. A l'exposició de motius s'afirma "Aquestes entitats poden tenir especial interès com a alternativa a l'organització col·legial en aquells casos en què no s'aprecien motius que justifiquin suficientment la integració obligatòria dels professionals en una organització col·legial." Sense identificar quin precepte legal de rang superior es relaciona amb aquest concepte d'associació professional sembla difícil delimitar la naturalesa jurídica i les diferències que tindran aquestes associacions professionals amb altres organitzacions. Per al CTESC és imprescindible que la Llei aclareixi i mantingui distingides les diferents classes d'agrupació social. Sembla que l'àmbit subjectiu on van dirigides les associacions professionals sobre les quals es legisla pot tenir convergència amb les organitzacions sindicals, les associacions, les organitzacions professionals i les organitzacions econòmiques totes contingudes a la Constitució Espanyola. Tampoc queda clar si les associacions professionals sobre les quals es legisla són les que apareixen a l'article 127 de la Constitució. Per tal de dotar de coherència el conjunt de l'Avantprojecte de Llei, el CTESC creu necessari aclarir la delimitació jurídica de les organitzacions que preveu el text. En idèntica línia, considera que l'Avantprojecte de Llei, pel que fa a les funcions atribuïdes a les associacions professionals, no té un clar suport legal.

Quarta. Una de les mesures que va avançar en el seu dia el conseller de Justícia de la Generalitat va ser la revisió de l'actual Llei catalana de col·legis professionals de 1982, que sembla tenir la seva principal raó de ser en el fet de racionalitzar un sector, el dels col·legis professionals, que ha crescut de manera desordenada i arbitrària en els darrers anys, i que ha forçat l'encaix en un model vell de les noves situacions quant a Europa, societat, mercat i titulacions s'emprenen camins que, en tot cas, posen en qüestió aspectes neuràlgics dels col·legis professionals.

Tanmateix, quan som a les portes de canvis profunds en el sistema i contingut de les titulacions per exigències del nou espai europeu d'educació superior —són a punt de publicar-se els reials decrets que regularan els nous graus i postgraus i la fita europea és per al 2010- i quan l'accés i exercici de les professions és quelcom important en el marc de la UE, potser hauria estat també raonable anar treballant el tema, anar creant l'opinió i debat i estar una mica a l'espera

d'una millor concreció dels processos en marxa que condicionaran l'exercici de les professions i el mateix paper dels col·legis professionals.

Per aquestes raons, el CTESC proposa posposar la Llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals fins que es regulin els nous graus i postgraus i convergeixin amb els de la UE.

Cinquena. El CTESC considera que, encara que fos succintament, l'Avantprojecte hauria de regular també els drets dels titulats no col·legiats (cobrament d'honoraris, bestretes, dipòsits, pressupostos, llibertat i autonomia d'execució dels servei professional,...) i no només el referent a obligacions, infraccions i sancions.

Sisena. El CTESC creu que la llei també hauria de perseguir, entre altres finalitats, donar seguretat als usuaris davant la responsabilitat de fets i actuacions dels membres dels col·legis professionals; exigir als col·legis una gestió transparent de la seva activitat.

Setena. El CTESC considera que el text objecte de dictamen hauria de concretar i unificar les formes utilitzades per remetre a altres disposicions normatives amb la finalitat d'assolir un grau de precisió més gran, com a element per garantir la seguretat jurídica. De la lectura de les observacions a l'articulat es desprèn algun dels problemes derivats d'aquestes remissions.

IV. OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

1. L'apartat 1 de l'article 7 de l'Avantprojecte de llei estableix que "l'exercici de les professions titulades queda subjecte al règim d'incompatibilitats que en cada cas estableixi la llei". L'apartat tercer d'aquest mateix article, tal com està redactat, sembla donar als col·legis professionals la potestat d'exonerar una persona de l'aplicació de la normativa sobre incompatibilitats en un supòsit concret. És per això que el CTESC considera que s'hauria de millorar la redacció de l'article 7.3 per tal de no induir a confusió.

2. El CTESC creu que és coherent amb el principi de llibertat d'establiment i treball que es permeti als titulats d'altres països comunitaris exercir la seva activitat professional a Catalunya sense altres requisits que els derivats de la col·legiació en els seus països d'origen respectius.

No obstant això, i tot i que posteriorment s'hi fa referència en un altre article, considera que s'hauria d'expressar també a l'article 13, de la mateixa manera que els titulats espanyols, col·legiats en altres comunitats autònomes, poden també exercir a Catalunya. Si més no, creu que s'hauria de fer referència a l'article 42.3 de l'Avantprojecte, del qual deriva explícitament aquesta possibilitat.

3. El CTESC considera que l'article 11.1 de l'Avantprojecte de llei es contradia amb el que estableix l'article 17.c, atès que en el primer dels articles esmentats es fa referència a la possibilitat de posar en coneixement de l'Administració o del col·legi corresponent els actes d'intrusisme i les actuacions irregulars professionals, mentre que en el segon article es regula com si fos una obligació.

4. L'article 19 de l'Avantprojecte de llei estableix que la normativa col·legial pot desenvolupar el règim disciplinari establert en l'Avantprojecte de llei. L'article 40 atribueix als col·legis professionals capacitat normativa en relació amb les funcions públiques que els atribueix el text de l'Avantprojecte. Tot seguit s'afirma que la potestat reglamentària dels col·legis s'haurà d'ajustar, en tot cas, a les previsions establertes per les lleis i les disposicions de caràcter general.

Atès que l'Avantprojecte de llei dóna una àmplia capacitat normativa als col·legis, el CTESC considera que se n'hauria de definir amb major precisió el contingut i els límits.

5. L'article 20.5 de l'Avantprojecte de llei regula que en aquells casos en què la infracció hagi derivat en l'obtenció d'un guany econòmic per l'infractor, les sancions econòmiques previstes en l'article 20.1.b i 20.2.b podran ampliar-se fins a equiparar-se a l'import corresponent al profit que n'hagi obtingut el professional. S'infereix, doncs, que el saldo resultant entre el benefici que hagi proporcionat la infracció i la multa imposada serà nul. Aquesta circumstància genera una situació de greuge comparatiu entre infractors: aquells professionals que hagin incorregut en alguna irregularitat en l'exercici de l'activitat de la conducta dels quals no hagi repercutit en la consecució d'un profit pecuniari, hauran de suportar com a cost net de la infracció l'import de la sanció. Addicionalment, una vegada s'ha produït una conducta irregular, aquesta casuística podria originar certs incentius a l'obtenció d'un profit econòmic.

6. La preocupació essencial de l'Avantprojecte de llei és delimitar aquelles professions integrables en un col·legi professional d'aquelles altres que no ho són. En aquest sentit, l'apartat 5 de l'exposició de motius concreta clarament els objectius de l'Avantprojecte:

“El règim jurídic dels col·legis professionals s'aborda des d'una perspectiva especialment rigorosa. Davant de l'excessiva proliferació d'organitzacions col·legials produïda en els darrers anys sense exigència d'uns requisits mínims i homogenis, la nova llei estableix que només les professions que requereixen un títol oficial habilitant de caràcter universitari i, alhora, desenvolupen una funció d'especial rellevància social, poden quedar integrades en una organització col·legial.

(...)

Per aquesta mateixa raó, també s'ha considerat oportú establir el principi d'adscripció obligatòria...”

D'aquí sorgeix també el problema essencial de l'Avantprojecte, que és el de què cal fer amb aquelles professions que es consideren no integrables en un col·legi professional però que ara ho estan o tenen perspectives d'estar-ho. L'Avantprojecte opta per la fórmula de crear associacions professionals específiques per aquests col·lectius. Probablement ens trobem aquí amb un dels punts de l'Avantprojecte que pot plantejar més problemes, sobretot perquè els sindicats són també associacions professionals.

Així és, les associacions professionals estan regulades avui en el nostre ordenament a la Llei 19/1977, d'1 d'abril, sobre regulació del dret d'associació sindical. Per la seva importància, convé retenir el que diu el seu article 1, apartats 1 i 2:

“1.1.- Los trabajadores y los empresarios podrán constituir en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional, las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses.

En la presente Ley, la referencia a los “trabajadores” comprende también, conjunta o separadamente, a los técnicos.

1.2.- A los efectos de esta ley, se entiende por rama de actividad el ámbito de actuación económica, la profesión u otro concepto análogo que los trabajadores o los empresarios determinen en sus estatutos.”

Més endavant, a l'article 4, es diu:

"4.- Las asociaciones profesionales podrán constituir federaciones y confederaciones con los requisitos y efectos..."

L'Avantprojecte de llei, que ja en el primer paràgraf de l'exposició de motius resalta que les professions titulades constitueixen un terç de l'ocupació laboral, dóna com a sortida a aquelles professions titulades no integrables en un col·legi la constitució d'associacions professionals específiques. Aquesta solució, raonable des del punt de vista de contribuir a delimitar amb més contingut i sentit el que són els col·legis professionals, entra, però, en el terreny de les associacions sindicals, amb les corresponents dificultats d'encaix.

La regulació que l'Avantprojecte fa de les associacions professionals en el seu títol IV (articles 29 a 32) pot plantejar més problemes. Així, es pot llegir en l'article 29:

"1.- Les persones que exerceixen professions titulades no subjectes a col·legiació poden constituir associacions professionals sense ànim de lucre per a la representació i defensa dels seus interessos i els generals de la professió, sens perjudici del dret d'associació general i de sindicació.

2.- Les associacions professionals poden constituir i integrar-se en consells o federacions i, eventualment, confederacions.

3.- Les associacions professionals i les seves federacions o confederacions es regeixen, en allò no previst per aquesta o altres lleis, per la legislació general d'associacions."

En consonància amb aquest paper, a l'article 30 de l'Avantprojecte, que explica quines seran les funcions pròpies d'aquestes noves associacions professionals, diu, entre altres:

"a) Representar els seus associats i exercir accions en defensa dels seus drets i interessos..."

(...)

g) Participar en òrgans consultius de l'Administració..."

L'art. 71, quan parla del registre d'associacions, parla d'un ambigua inscripció *"en el registre general d'associacions o, si s'escau, en el registre d'associacions empresarials"*

Sembla raonable entendre que aquestes noves associacions professionals deixen de situar-se en el terreny dels col·legis professionals (article 36 Constitució espanyola) per passar a ocupar el terreny, o bona part del terreny, que ja ocupen les associacions sindicals (article 7 Constitució espanyola) i empresarials.

En conclusió, el CTESC proposa que en la redacció relativa a la constitució i funcions de les associacions professionals, és a dir, als articles 29 i 30, quedi suficientment regulat i aclarit que aquestes no envaeixin les funcions que, d'acord amb la Constitució espanyola, tenen encomanades les organitzacions sindicals i les associacions empresarials en la defensa dels drets i interessos que els són propis.

7. El CTESC proposa una nova redacció de la lletra g de l'article 30 en el sentit que s'elimini el paràgraf: "Participar en òrgans consultius de l'Administració".

8. El CTESC considera necessari que a l'article 34.1 de l'Avantprojecte es faci menció al fet que la finalitat de representació i defensa de la professió per part dels col·legis professional la duen a terme amb caràcter exclusiu dins del seu respectiu àmbit territorial.

9. A l'article 34.1 de l'Avantprojecte de Llei s'estableix com una de les finalitats dels col·legis professionals "la representació i defensa de la professió i dels interessos professionals dels col·legiats".

El CTESC considera que s'hauria d'afegir "sens perjudici de les facultats que en aquest àmbit corresponen a les organitzacions sindicals". La Constitució espanyola atorga un paper d'especial rellevància a les organitzacions sindicals en la representació i defensa dels interessos econòmics i socials que els són propis, en tant que estan reconegudes en el títol preliminar (article 7) del text constitucional.

10. L'article 35 de l'Avantprojecte de Llei preveu que la creació dels col·legis professionals es farà per decret del Govern. Per tant, i segons el punt 2b) del mateix article, serà el Govern qui haurà d'apreciar si concorren "motius d'interès públic" i l' "especial rellevància social o econòmica d'una professió" que justifiquin el seu caràcter col·legiat.

La indeterminació d'aquests criteris podria provocar una excessiva discrecionalitat del Govern en la creació de nous col·legis professionals, que obligarien automàticament a col·legiar-se als professionals d'aquell àmbit concret.

La facultat del Govern de crear col·legis professionals podria entrar en contradicció amb l'article 3 de l'Avantprojecte, que disposa que són col·legiades aquelles professions titulades que, d'acord amb la Llei, queden integrades en una organització col·legial. D'acord amb l'article 35, determinades professions titulades quedarien integrades en l'organització col·legial en virtut de decret del Govern.

D'altra banda, els requisits de creació dels col·legis professionals establerts als punts 2c) i 2e) de l'article esmentat incorporen criteris excessivament indeterminats, com ara l'existència d'un "nombre de professionals en exercici lliure suficientment ampli" o que ho demani "un nombre suficientment representatiu" dels professionals afectats.

El punt 3 de l'article 35 estableix que la concreció dels criteris anteriors podrà fer-se en el desenvolupament reglamentari.

El CTESC considera que la determinació d'aquests criteris és essencial per a la seguretat jurídica. És per això que proposa que es concretin en el text de l'Avantprojecte o, en el seu defecte, que la remissió al reglament no sigui potestativa.

11. L'article 36 de l'Avantprojecte de Llei estableix l'obligació de col·legiació per a l'exercici de les professions titulades.

El CTESC entén que, en relació amb l'article 35, la creació d'un col·legi professional per decret del Govern no ha de comportar automàticament l'obligació de col·legiació, a no ser que aquesta obligatorietat vingui establerta per la Llei, en aplicació de l'article 3 de l'Avantprojecte, que disposa que són col·legiades aquelles professions titulades que, d'acord amb la Llei, queden integrades en una organització col·legial.

12. El CTESC considera que a l'article 36.1 de l'Avantprojecte de Llei s'ha d'afegir "lliure" després d' "exercici".

13. El CTESC considera que entre les funcions dels col·legis previstes a l'article 37 de l'Avantprojecte s'hi han d'incloure les essencials de representació i defensa, en el seu àmbit territorial, de la professió davant de les Administracions públiques,

institucions, tribunals i particulars amb legitimació per ser part en aquells litigis i qüestions que afectin els interessos professionals que representen.

14. El CTESC considera que s'hauria de concretar el contingut i els termes del punt f) de l'article 37.

V. CONCLUSIONS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya ha valorat l'Avantprojecte de llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en el present dictamen.

Barcelona, 4 de febrer del 2005

El president
Rafael Hinojosa i Lucena

La secretària executiva
Teresita Itoiz i Cruells

VOT PARTICULAR que formula PIMEC, integrant del Grup Segon del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, en relació amb el Dictamen 1/2005 sobre avantprojecte de llei d'exercici de professions titulades i de col·legis professionals

L'avantprojecte de llei confirma i consolida la via associativa com a alternativa a la col·legial i posa dificultats per accedir a la segona (vegeu l'article 35), respectant els col·legis que ja estan creats o plantejant, amb un dubtós grau de realisme, la possibilitat de la "conversió voluntària dels col·legis en associacions professionals"

Aquesta situació a banda de discriminar un ampli col·lectiu de professionals genera una sèrie de problemàtiques que cal tenir molt en compte.

- Per un costat, la impossibilitat que totes les professions titulades puguin col·legiar-se pot generar situacions de desprotecció per al conjunt de la societat i, en especial, per als usuaris de la professió en qüestió.
- Per un altre atorgarà més drets, possibilitats d'acció i reconeixement públic a determinades professions (que en alguns casos poden haver quedat obsoletes), i en marginarà d'altres. Aquesta situació pot ser especialment preocupant pel que fa a professions de nova creació o aquelles vinculades amb una formació professional molt especialitzada cada dia més, tenen una importància cabdal en l'estructura de les plantilles de les empreses.

Per tot el que s'ha exposat, PIMEC considera que els titulats superiors, els tècnics especialistes i els mestres industrials són professions titulades malgrat que no provenen d'un títol universitari. Així, cal que la llei amplii l'horitzó regulador a les professions titulades en general i no només aquelles que requereixen, per exercir-les, la possessió d'un títol universitari.

A més, PIMEC considera que l'actual redacció de l'Avantprojecte pot provocar una situació de greuge comparatiu entre professionals que desenvolupen una mateixa activitat en la mesura que permet que els professionals al servei de les administracions públiques no tinguin l'obligatorietat de col·legiar-se i, per tant, de complir les mateixes obligacions que aquells que treballen en una organització de naturalesa privada.

Barcelona, 2 de febrer del 2005

Albert Roca Parés

El sotassinat **FRANCESC CASARES POTAU**, membre d'aquest CTESC, pertanyent al Grup III, com a persona de reconegut prestigi i adscrit a l'Àrea Socioeconòmica, presenta en relació amb l'Avantprojecte de Llei d'exercicis de professions titulades i de col·legis professionals el següent:

VOT PARTICULAR

I.- CRITICA

D'entre les qüestions més polèmiques que presenta aquest Projecte de Llei, una de les més destacades és, segurament, la que fa referència a l'obligació dels professionals d'integrar-se al respectiu col·legi professional i a l'abast d'aquesta obligació. El problema es planteja en aquests termes:

L'obligació de col·legiar-se ¿és general i absoluta o bé pot cedir en determinats casos?. És a dir: la regla general de l'obligació de col·legiar-se ¿pot admetre excepcions?. I, si és així, en quins casos?.

Em permeto, aquí, recordar la manera com resol aquesta qüestió l'Avantprojecte de Llei que hem examinat.

L'art. 36 s'estructura en tres apartats i diu així:

"Règim de col·legiació:

1.La incorporació al col·legi corresponent és requisit necessària per a l'exercici de les professions col·legiades.

2.El requisit establert a l'apartat anterior no és d'aplicació al personal al servei de les administracions públiques de Catalunya pel que fa a l'exercici de les funcions i activitats pròpies de la seva professió que realitzen per compte d'aquelles.

3.El que estableix l'apartat anterior no serà d'aplicació quan es tracti de l'exercici privat de la professió, sense perjudici del compliment de la normativa sobre incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques".

És doncs evident que l'Avantprojecte ha optat per establir una regla general (obligatorietat en un primer apartat) i una excepció (en un segon apartat) que ve a dispensar d'aquesta obligació "el personal al servei de les administracions públiques de Catalunya...".

Encara, en un tercer apartat, estableix una restricció en els casos dispensats de l'obligació decretant que queden obligats a col·legiar-se els professionals que, malgrat prestar un servei a una administració pública a Catalunya, ho facin des de la seva condició de professionals lliures, és a dir, en virtut de l'exercici privat de la seva professió.

L'opció seguida per l'Avantprojecte de Llei d'admetre l'excepció esmentada a la regla general obligatòria tindria unes conseqüències de gran transcendència en el nostre teixit social. Així, per exemple, tots els metges que presten servei a la Seguretat Social en centres d'atenció primària i hospitals i que es vinculen a l'ICS per una relació estatutària quedarien dispensats de l'obligació de col·legiar-se.

Probablement es trobarien en el mateix cas aquells que treballen per compte d'entitats vinculades al Servei Català de la Salut. La gran repercussió social d'aquesta mesura, que afectaria també altres professionals, obliga a plantejar-nos si, efectivament, és correcta aquesta opció en termes de la seva constitucionalitat i de la seva oportunitat.

A) INCONSTITUCIONALITAT

Examinaré, primer, la qüestió de la seva constitucionalitat per arribar a la conclusió que la regla general de l'obligació de col·legiació és absoluta i no admet excepcions i, per tant, no es pot dispensar de la col·legiació als professionals que estan al servei de les administracions públiques.

En efecte, la norma que permet a la Generalitat de Catalunya legislar sobre aquesta matèria és l'art. 9.23 de l'Estatut de Catalunya que diu textualment:

“La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre... col·legis professionals i exercici de les professions titulades, sense perjudici d'allò que disposen els arts. 36 i 139 de la Constitució”.

Es tracta, doncs, d'una competència exclusiva però limitada.

Si acudim als articles de referència a la Constitució espanyola ens trobarem que l'art. 36 determina el següent:

“La llei regularà les peculiaritats pròpies del règim jurídic dels col·legis professionals i l'exercici de les professions titulades. L'estructura interna i el funcionament dels col·legis hauran d'ésser democràtics”.

Al voltant d'aquest precepte s'ha aixecat des de fa temps un debat sobre quina mena de llei era aquesta que havia de regular les peculiaritats. Doncs bé, finalment, el Tribunal Constitucional i la majoria de tractadistes han arribat a una conclusió que avui per avui sembla pacífica segons la qual és la llei estatal la que ha de determinar les bases o normes bàsiques a les quals s'ha d'ajustar la legislació autonòmica.

Fent un pas més s'arriba a la conclusió que entre les normes bàsiques aprovades per la legislació estatal s'hi troba aquella que assenyala com a **obligatòria** la integració als respectius col·legis dels professionals del seu àmbit. Aquesta mesura, que es proclama de forma inequívoca a la Llei estatal núm. 2/1974 de 13 de febrer sobre col·legis professionals, modificada posteriorment per altres disposicions, diu textualment:

“És requisit indispensable per a l'exercici de les professions col·legiades està incorporat al col·legi corresponent”.

La forma rotunda i categòrica d'aquesta dicció, que no obra cap esclatxa per excepcions de cap mena, obliga a aplicar el principi d'interpretació prou conegut que diu que allà on la llei no distingeix tampoc nosaltres no podem distingir.

Ateses, doncs, les consideracions anteriors, no puc subscriure com a correctes les observacions que el dictamen formula en els seus apartats onze i dotze en els quals pretén determinades modificacions al text de l'Avantprojecte de Llei i en canvi deixa de presentar-hi les objeccions que es deriven de l'aplicació de la regla bàsica de l'obligatorietat de col·legiació.

En primer lloc no em sembla procedent el contingut del segon paràgraf de l'apartat onze del dictamen que, d'altra banda, presenta, almenys per a mi, certes dificultats de comprensió. El text en qüestió diu el següent:

“L'art. 36 de l'Avantprojecte de Llei estableix l'obligació de col·legiació per a l'exercici de les professions titulades.

El CTESC entén que, i en relació amb l'art. 35, la creació d'un col·legi professional per decret del Govern no ha de comportar automàticament l'obligació de col·legiació, llevat que aquesta obligatorietat vingui establerta per la Llei en aplicació de l'art. 3 de l'Avantprojecte, que disposa que són col·legiades aquelles professions titulades que, d'acord amb la Llei, queden integrades en una organització col·legial”.

Deixant de banda el fet que la redacció d'aquest paràgraf es presta a confusió en pretendre delimitar diferències entre col·legis professionals aprovats per Decret del Govern i altres aprovats per Llei (eventualitat que segons l'Avantprojecte no es pot produir) el cert és que proposa una nova excepció a la regla d'obligatorietat que s'expressa dient que “la creació d'un col·legi professional per Decret del Govern **no ha de comportar automàticament l'obligació de col·legiació**”.

Tampoc em sembla acceptable la proposta de l'apartat 12 del dictamen segons el qual el CTESC considera que a l'art. 36.1 de l'Avantprojecte de Llei s'ha d'afegir “lliure” després de “exercici”.

L'adjectiu lliure afegit al substantiu exercici ve a restringir l'àmbit d'aplicació de la Llei que segons proclama el seu article primer, en concordança amb l'art. 36 de la Constitució, abarca l'exercici en totes les seves modalitats de les professions.

En conseqüència del que s'ha exposat fins ara cal arribar a la conclusió que tant l'Avantprojecte com les variants que proposa el dictamen a l'art. 36 són inconstitucionals en la mesura que la competència de la Generalitat s'hauria extralimitat a no respectar una de les bases dictades per la normativa estatal com és el principi de l'obligatorietat.

B) OPORTUNITAT

Si ens traslladem ara al terreny de l'oportunitat de la mesura excepcional (és a dir de la dispensa de col·legiació pels professionals al servei de l'administració, crec que tal mesura es podria considerar fàcilment com a innecessària i inconvenient.

És innecessària perquè, llevat de col·lectius molt reduïts, en general no es registra cap clamor a favor d'aquesta excepció. És més, molts professionals que caurien dins d'aquesta situació excepcional es mostren satisfets de comptar amb col·legis professionals que vetllen pels seus interessos i que en moltes ocasions fan pacíficament compatible la seva adscripció a un col·legi professional i la seva afiliació a un sindicat.

I a més és inconvenient perquè la mesura provocaria la retirada de la vigilància del comportament deontològic de certs sectors professionals dispensats de l'obligació de col·legiar-se.

II.- PROPOSTA

Per totes aquestes raons el meu parer és que el dictamen hauria hagut de proposar una redactació de l'art. 36 en substitució de l'actual que es limités a transcriure el text de l'apartat primer d'aquest article i que per consegüent es limitaria a dir:

“La incorporació al col·legi corresponent és requisit necessari per a l'exercici de les professions col·legiades”.

Ara bé, per al cas que l'anterior proposta no prosperés penso que s'hauria pogut trobar alguna fórmula, amb caràcter subsidiari, que tot i mantenint el principi de l'obligatorietat de l'adscripció al col·legi mitigués el rigor de la regla absoluta en aquells casos on podria semblar més justificada una excepció.

M'atreveixo a insistir, aquí, en la proposta que vaig presentar en el tràmit anterior d'aquest dictamen per una nova redacció de l'art. 36 que diria el següent:

“1.La incorporació al col·legi corresponent és requisit necessari per a l'exercici de les professions col·legiades.

2.El requisit establert a l'apartat anterior no és d'aplicació al personal al servei de les administracions públiques de Catalunya quan l'exercici de les funcions i activitats pròpies de la seva professió **es presten directament i exclusivament en favor de l'organisme administratiu del qual depenen.**

3.Estaran obligats a integrar-se en el col·legi corresponent els professionals que prestin servei per compte de les administracions públiques de Catalunya **quan les seves funcions i activitats es prestin directament en favor o interès de persones diferents de la mateixa Administració** o bé quan el seu servei es presti en virtut de l'exercici privat de la seva professió, sense perjudici del compliment de la normativa sobre incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques”.

Per sortir al pas d'una objecció que se'm podria presentar en el sentit que, contràriament a allò que he proclamat sobre la rotunditat de la regla general d'obligatorietat, ara s'obre una excepció encara que més limitada, diré que el col·lectiu dispensat de l'obligació, en aquest cas, de fet **no exerceix** la professió respectiva perquè no sobrepassa en la seva actuació l'àmbit estricte de l'entitat administrativa a la qual presta serveis. En canvi, tots aquells que depenen d'una administració pública apliquin la seva activitat o la destinació dels seus serveis a ciutadans o persones alienes a l'Administració mantindrien la seva obligació de col·legiació.

En resum, amb aquest **vot particular** pretenc dissentir de la lletra i de l'esperit dels apartats 11 i 12 del dictamen, afirmant que en lloc de les propostes efectuades hauria calgut assenyalar la improcedència de l'art. 36 de l'Avanprojecte de llei en la mesura que ve a dispensar de l'obligació de col·legiar-se els professionals al servei de l'Administració Pública de Catalunya. Com a mal menor s'hauria hagut d'admetre una fórmula d'equilibri que, sense trencar la regla general, donés solució a una part del problema que sembla exigir un tractament més flexible.

Barcelona, 2 de febrer del 2005

Francesc Casares i Potau