



**UNIVERSIDAD  
DE GRANADA**

**TESIS DOCTORAL**

**EL PAPEL DE LOS COLEGIOS Y  
LAS SOCIEDADES PROFESIONALES  
EN EL EJERCICIO DE LA  
ODONTOLOGÍA**

para su presentación en la  
**FACULTAD DE DERECHO de la UNIVERSIDAD DE GRANADA**

para la obtención del  
**TÍTULO DE DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE GRANADA**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

*Línea de Investigación: Derecho Sanitario y Biotecnológico*

**DIRECTORA Y TUTORA:** *Prof<sup>a</sup>. Dra. D<sup>a</sup> Francisca L. Villalba Pérez*

**DOCTORANDO:** *D. Diego Rodríguez Menacho*

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Diego Rodríguez Menacho  
ISBN: 978-84-1117-124-3  
URI: <http://hdl.handle.net/10481/71611>



# EL PAPEL DE LOS COLEGIOS Y LAS SOCIEDADES PROFESIONALES EN EL EJERCICIO DE LA ODONTOLOGÍA

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	9
ABREVIATURAS .....	11
NOTA INTRODUCTORIA .....	13

### CAPÍTULO PRELIMINAR. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LOS COLEGIOS Y SOCIEDADES PROFESIONALES

I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES ...	19
1. Historia de los Colegios Profesionales sanitarios en España .....	19
2. Historia de los Colegios de Dentistas en España .....	31
II. DERECHO COMPARADO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES .....	41
1. La corporación fuera de nuestras fronteras .....	41
2. Francia: <i>Ordres professionnels</i> .....	46
3. Italia: <i>Ordini e Collegi professionali</i> .....	51
III. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS SOCIEDADES PROFESIONALES .....	54
1. Sociedades profesionales antes de la Ley de Sociedades Profesionales de 2007 ..	54
2. Tramitación parlamentaria de la Ley de Sociedades Profesionales .....	59

### PARTE I: LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE DENTISTAS EN ESPAÑA

#### CAPÍTULO I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

I. LA LEY 2/1974, DE 13 DE FEBRERO, SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES: ORIGEN Y CARACTERES .....	64
II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO INICIAL DE LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES .....	72
III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES ....	74
IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES .....	79

V. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES	.83
VI. CREACIÓN DE NUEVOS COLEGIOS PROFESIONALES	.....101
VII. CUESTIONAMIENTO DE LA LABOR DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES	.....103
<b>1. La Ley de Transparencia y la actividad colegial</b>	.....106
<b>2. La protección de datos de los Colegios Profesionales</b>	.....110
<b>3. Debate sobre la colegiación obligatoria</b>	.....115

## **CAPÍTULO II. FINES Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES**

I. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROFESIÓN ODONTOLÓGICA	.....128
II. FINES Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES	.....131
III. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA RELACIONAR LOS FINES Y LAS FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES	.....139
IV. APORTACIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES	.....141
<b>1. Participación de los Colegios Profesionales en la ordenación de la profesión</b>	..142
1.1 Cumplimiento de los deberes profesionales	.....147
1.2 Potestad disciplinaria	.....159
1.2.1 <i>Principio in dubio pro collegiate</i>	.....161
1.2.2 <i>Predeterminación de la infracción y de la sanción</i>	.....164
1.2.3 <i>Principio non bis in idem</i>	.....170
1.2.4 <i>Competencia por razón del territorio</i>	.....172
1.3 Orden jurisdiccional de resolución de conflictos	.....174
<b>2. Adopción de medidas conducentes para evitar el intrusismo profesional</b>	.....176
<b>3. Visados de trabajos profesionales de los colegiados</b>	.....183
<b>4. Supervisión por parte de los colegios del cumplimiento de las leyes generales, especiales y de la normativa colegial</b>	.....185
4.1 Colegiación de títulos extranjeros	.....190
4.2 Denegación de la colegiación en más de un Colegio de Dentistas	.....194
4.3 Colegiación de estomatólogos obligatoria en los Colegios de Médicos y facultativa en los de Odontólogos y Estomatólogos	.....197

5. Gestión de los intereses profesionales de los colegiados .....	205
6. Cobro de remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente .....	207

### **CAPÍTULO III. REPRESENTACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FINES Y EN DEFENSA DE LA PROFESIÓN**

I. PETICIÓN DE NULIDAD DE DETERMINADAS NORMAS RELACIONADAS CON LA PROFESIÓN DE ODONTOLOGÍA .....	212
II. COLABORACIÓN COLEGIAL EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DENTAL .....	227
III. RELACIONES PROFESIONALES ENTRE ODONTÓLOGOS Y PROTÉSICOS DENTALES .....	233
IV. PUBLICIDAD SANITARIA .....	243
V. HOMOLOGACIONES DE TITULACIONES EXTRANJERAS .....	261
VI. PARTICIPACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN ORGANISMOS CONSULTIVOS, Y EN LOS CONSEJOS SOCIALES, ANTIGUOS PATRONATOS UNIVERSITARIOS .....	265
VII. PERITAJE DE ASUNTOS JUDICIALES PREVIO REQUERIMIENTO DE LOS TRIBUNALES .....	276
VIII. HONORARIOS PROFESIONALES: INFORMACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES .....	282

### **CAPÍTULO IV. CUESTIONES PLANTEADAS EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE DENTISTA**

I. EMISIÓN DE INFORMES Y OTRAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS FINES COLEGIALES .....	287
<b>1. Posible condición de interesado de los Colegios Profesionales .....</b>	<b>287</b>
<b>2. Intervención de los Colegios de Dentistas en materia de extranjería .....</b>	<b>288</b>
<b>3. Emisión de informes colegiales en el ámbito laboral .....</b>	<b>290</b>

II. RELACIÓN DE LOS COLEGIOS DE DENTISTAS CON EL RESTO DEL SECTOR SANITARIO .....	291
III. CONTRIBUCIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO .....	292
IV. PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES .....	294
V. FUNCIONES DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE. RESOLUCIÓN DE DISCREPANCIAS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS COLEGIADOS EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN .....	299

## **PARTE II: LAS SOCIEDADES PROFESIONALES EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE DENTISTA**

### **CAPÍTULO V. LAS SOCIEDADES PROFESIONALES**

I. EL EJERCICIO PROFESIONAL MEDIANTE SOCIEDADES PROFESIONALES ..	305
1. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales .....	305
2. Especial referencia a la STS 451/2012, de 18 de julio (Sala de lo civil, Sección 1ª)	310
3. Figuras análogas excluidas del ámbito de aplicación .....	317
3.1 Sociedades de medios .....	318
3.2 Sociedades de comunicación de ganancias .....	319
3.3 Sociedades de intermediación .....	320
II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ODONTOLOGÍA .....	323
1. Una pincelada sobre su relación con la Odontoestomatología contemporánea	323
2. Diferencias entre titularidad y dirección de la actividad .....	325
<b>CONCLUSIONES</b> .....	346
<b>FUENTES BILIOGRÁFICAS</b> .....	362
<b>FUENTES JURISPRUDENCIALES</b> .....	368

## AGRADECIMIENTOS

Se entiende por Doctorado al tercer ciclo de los estudios universitarios oficiales, que conducen a la adquisición de las competencias y habilidades relacionadas con una investigación científica de calidad, aspecto éste último que siempre ha sido el objetivo de quien suscribe estas líneas. Culminar una tesis doctoral supone un compromiso, tanto personal como profesional, con la sociedad científica, tanto de innovar como intentar alcanzar la excelencia elaborando un trabajo con rigor, o eso es lo que me ha inculcado mi tutora y directora **Profª Dª Francisca Villalba Pérez**, Profesora Titular acreditada Catedrática del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, que además ostenta el cargo de Coordinadora del Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la meritada universidad.

La elaboración de una tesis doctoral supone un punto de inflexión en la carrera docente de un doctorando. En mi caso, sobre todo ha sido en el ámbito profesional, y ello no hubiera sido posible sin la guía desinteresada de mi directora que, bajo mi humilde parecer, se trata de una administrativista de gran categoría. Entre los actos que hacen merecer ser reconocida por mi parte se encuentran desde el ofrecimiento de su compromiso de dirección con solo conocer mi breve currículum hasta haber atendido a lo largo de estos años, sin dilación alguna, todas y cada una de las llamadas, correos y visitas que hemos mantenido, pasando por un sinfín de revisiones, consejos y alguna que otra crítica, que siempre las he calificado como constructivas. Solo espero que se encuentre orgullosa del trabajo que hemos elaborado juntos -ya que sería egoísta decir que es una obra exclusivamente propia cuando he recibido su constante asesoramiento-.

El segundo de mis agradecimientos va dirigido a mi *alma mater*, la **Universidad de Granada**, institución pública en la que inicié mis primeros estudios universitarios (Licenciado en Odontología), y de la que ruego que me conceda el honor de ostentar una titulación de doctorado. He tenido la suerte de haber compartido la experiencia doctoral con compañeros que se han convertido en grandes amigos, como la Letrada **Dª Ana de Toro Negro**. El recíproco apoyo que nos hemos concedido desde el inicio ha sido muy útil para poder culminar mi tesis doctoral.

Un lugar muy destacado en esta sede la debe ocupar la **Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología**, que ha hecho posible la ejecución de esta tesis doctoral. Espero que tenga conocimiento de que **me encuentro a su entera disposición**



**en aras de defender la profesión, los profesionales y, por supuesto, los pacientes.** Mi más sincero agradecimiento (I) al Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, liderado por **D. Óscar Castro Reino**; (II) al Consejo Andaluz de Colegios de Dentistas, encabezado por **D. Luis Cáceres Márquez**; y como no, (III) a “*mi*” (dicho con cariño, no como posesión) Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz, representado por mi amigo y compañero **D. Ángel Carrero Vázquez**, que depositó su confianza en mi persona para el proyecto de dirigir dicho colegio profesional. He tenido la fortuna, a través de este trabajo de investigación, de apreciar el esfuerzo de la Organización Colegial en pro de la Odontología. **Es menester reseñar que no he tenido ningún tipo de presión ni influencia por parte de los anteriores en la elaboración de esta tesis doctoral, habiendo sido realizada desde la máxima libertad, como exige mi conciencia y como le debo a la universidad que me ha concedido esta oportunidad.**

Desde aquí no puedo dejar de recalcar la figura de mi ídolo **D. Ángel Rodríguez Brioso**, quien ha dado una gran parte de su vida personal y profesional al servicio de la colegiación gaditana y que es el “*culpable*” de mi contacto con la vida colegial; y mi expreso reconocimiento, tras analizar su trabajo en el presente trabajo de investigación, al Gerente del Colegio de Dentistas de Cádiz, **D. Manuel Ignacio Torres Lima** y a Asesores Jurídicos de gran talla, como **D. Francisco Monedero Martín**, **D. José María Mora García** y **D<sup>a</sup> Rocío Mirallas Sánchez**, entre otros.

No puedo dejar la oportunidad para agradecer la oportunidad que me ha brindado la **Universidad de Sevilla**, donde además de obtener el título de Doctor en Ciencias de la Salud, me ha permitido ejercer la docencia en el **Departamento de Estomatología**, compuesto por docentes y profesionales de primer nivel de la Odontología andaluza y española. Entre ellos, el admirado y solidario **Prof. D. Antonio Castaño Séiquer**, Profesor Titular de Odontología Preventiva y Comunitaria, y firme defensor de la disciplina Legal y Forense, que se encuentra en un lugar minusvalorado por parte de la profesión dental y la universidad española, a la que he dedicado y pienso dedicar mi vida profesional.

En último lugar, y no por ello, menos importante, a mi pareja y por supuesto a mi familia, núcleo fundamental de mi desarrollo integral como persona. La estabilidad y el amor que ha existido en mi casa, gracias a la labor de mis padres y mis seis hermanos, es el mayor tesoro que puedo tener.

## ABREVIATURAS

ALSCP	Anteproyecto de la Ley de Servicios y Colegios Profesionales.
CE	Constitución Española de 1978.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado.
DPD	Delegado de Protección de Datos.
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
LSP	Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales.
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TC	Tribunal Constitucional.
TCUE	Tratados Constitutivos de la Unión Europea.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TRLGCU	Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
UE	Unión Europea.



## NOTA INTRODUCTORIA

*“Misión cumplida. Los hombres pasan  
pero las instituciones perduran”*  
Ángel R. Rodríguez Brioso (1939)

*“Se trata, en suma, de que las sociedades sean  
lo que parecen y parezcan lo que son”*  
FJ 8º STS 5786/2012, de 18 de julio  
(Sala de lo Civil, Sección 1ª)

El presente trabajo de investigación pretende dar respuesta a las inquietudes existentes en un amplio sector del ejercicio profesional de la Odontología y a las propias del autor, un dentista clínico que ha vivido la degradación de la profesión a lo largo de las dos últimas décadas. Un hecho que ha podido palpar cualquier compañero dentista que haya ejercido la profesión durante dicho periodo. Por lo anterior, quien suscribe estas palabras analiza la razón de ser de los Colegios Profesionales de Dentistas, un supuesto intermedio donde las actividades de interés público exigen la incorporación de elementos profesionales con sus propios caracteres, además de un sometimiento a un orden general y a la Administración Pública.

Los conocimientos que ostento por el ejercicio simultáneo de la Odontología y la Abogacía me ofrecen la oportunidad de profundizar y ahondar en el estudio de las funciones y fines encomendados a los Colegios Profesionales, en general, y a las Sociedades Profesionales, en especial, como presuntos salvadores y guardianes de la protección de la salud de los ciudadanos que ofrece el diligente ejercicio de la profesión dental, frente el desprestigio que poco a poco va sufriendo a causa del mercantilismo más extremo y de las agresivas políticas publicitarias.

Dichas amenazas han pasado una fuerte factura a la profesión provocada por desafortunados acontecimientos producidos recientemente tanto a nivel nacional como europeo. La lícita y necesaria prestación de servicios sanitarios bucodentales se ha visto mezclada con hechos constitutivos de infracciones penales, como el delito de estafa, contra la salud pública, el de lesiones e incluso la lacra del intrusismo, aprovechando precisamente la imperiosa necesidad de servicios odontológicos demandados por miles de pacientes en España.

También me ha influido en la selección del objeto de estudio de este trabajo de investigación el hecho de que mi posición profesional me ha permitido conocer de primera mano la situación actual de la profesión y la opinión de los diferentes operadores implicados en ella, debido a que me he encontrado en distintas y muy variadas situaciones profesionales. Inicié mi carrera profesional como dentista, con clínica propia y prestando servicios en diferentes clínicas de compañeros. Posteriormente mantuve una estrecha relación con el Colegio Profesional de Dentistas de Cádiz con la finalidad de elaborar un estudio sobre el delito de intrusismo en Odontología<sup>1</sup>, y he terminado perteneciendo a la Junta de Gobierno como Secretario de dicho Colegio Profesional, así como ejerciendo de docente en el Departamento de Estomatología de la Universidad de Sevilla.

Otro motivo que incentivó mi curiosidad investigadora sobre la situación de la Odontología en España ha sido que las tesis doctorales más recientes relacionadas con los Colegios Profesionales de Dentistas y la profesión dental tratan aspectos históricos, de organización y funcionamiento, pero he de manifestar, con los debidos respetos, que no incluyen las cuestiones fundamentales que actualmente plantea y rodean al ejercicio de la profesión, desde un punto de vista jurídico. Es necesario abordar el ámbito jurídico de la profesión, es decir, cómo estas Corporaciones de derecho público intervienen en aquellos aspectos del ejercicio de la profesión que recoge la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y cuestiones relacionadas a la ordenación del ejercicio de la profesión, la representación institucional exclusiva cuando la profesión está sujeta a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, serán objeto de estudio y reflexión en las siguientes líneas.

Son muchos en esencia los asuntos a tratar que se encuentran directamente vinculados a las funciones y finalidades de los Colegios Profesionales de Dentistas, como la lucha contra el intrusismo, las implicaciones académicas de la profesión, los

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ MENACHO, D. *Análisis clínico, ético y jurídico del delito de intrusismo en Odontología*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla, Universidad de Jaén y Escuela Andaluza de Salud Pública, Sevilla, 2017. RODRÍGUEZ MENACHO, D. "Los Colegios Profesionales contra el intrusismo en Odontología". *Revista Derecho y Salud*. Vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016.

medios de defensa del paciente o usuario (y no consumidor), la regulación de la publicidad sanitaria, y un largo etcétera.

Por otro lado, y en íntima conexión con lo anterior, la creación de las sociedades profesionales, hace poco más de una década, mediante la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales (en adelante, LSP) tuvo por objeto posibilitar la aparición de una nueva clase de profesional colegiado, la propia sociedad profesional, mediante su constitución con arreglo a determinados requisitos e inscripción en el Registro de Sociedades Profesionales del Colegio Profesional correspondiente. Pero esta normativa ha caído casi en “*desuso*” debido a que en la práctica del ejercicio profesional aquellas “*organizaciones colectivas que operan en el ámbito de los servicios profesionales*”<sup>2</sup> han tomado como formas societarias las enunciadas en su preámbulo por la propia Ley, como (I) las sociedades de medios, que tienen por objeto compartir infraestructura y distribuir sus costes; (II) las sociedades de comunicación de ganancias; y las más utilizadas en el campo de la Odontoestomatología, (III) las sociedades de intermediación, que sirven de canalización o comunicación entre el cliente, con quien mantienen la titularidad de la relación jurídica, y el profesional persona física que, vinculado a la sociedad por cualquier título (socio, asalariado, etc.), desarrolla efectivamente la actividad profesional.

Se trata, en este último caso, de sociedades cuya finalidad es la de proveer y gestionar en común los medios necesarios para el ejercicio individual de la profesión dental, en el sentido no de proporcionar directamente al paciente la prestación que desarrollará el dentista, sino de servir de intermediaria para que sea este último quien la realice, actuando también de coordinadora de las diferentes prestaciones específicas seguidas.

Ante estas instituciones jurídicas, la Organización Colegial de la Odontoestomatología, a los que obligatoriamente debe incorporarse el profesional de la Odontología; y las sociedades profesionales a las que en muchos casos queda vinculado el ejercicio de la profesión, junto al Ministerio y Consejerías de Sanidad, son los garantes de la salud bucodental de los ciudadanos, que en muchas ocasiones emiten y vierten algunos reparos o reproches sobre las siguientes cuestiones:

---

<sup>2</sup> Literalidad recogida del preámbulo de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales.

- el corporativismo del ejercicio profesional, aludiendo que *“los dentistas ‘se tapan’ los unos a los otros, ya que con el pago de la cuota colegial vienen a satisfacer como una especie de impuesto revolucionario;*

- el papel desempeñado por los colegios profesionales en dicho ejercicio profesional, sobre todo en las relaciones entabladas entre el profesional y los pacientes o usuarios de servicios odontológico: *“¿En qué me puede ayudar a mí individual y colectivamente el colegio?”*,

- Y, por último, sobre la responsabilidad derivada de dicho ejercicio profesional, además de responder el profesional: *¿serán también garantes del buen hacer profesional el colegio y la sociedad profesional?*

Todas estas cuestiones son las que justifican la elaboración de este trabajo de investigación que tratará de estudiar si dichos reparos y reproches tienen un fundamento objetivo y están sustentados en análisis reales previos.

Por otro lado, también pretendemos analizar si la LSP, con su actual redacción, es garante del ejercicio colectivo de la profesión de dentista, y en caso negativo, de qué forma se podría modificar para alcanzar dicho objetivo.

Estos objetivos generales pretenden dar respuesta en relación a si las funciones y fines atribuidas a los colegios profesionales de dentistas desde un punto de vista legislativo son o no llevadas a cabo mediante la gestión real y efectiva de los servicios colegiales. Junto al impacto y efectos que la LSP está teniendo en el ejercicio profesional y sobre las funciones y fines atribuidas por Ley a los colegios profesionales. Sin olvidar la relación que estos entes corporativos entablan y llevan a cabo con los pacientes y con las Administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, las Universidades, etc.),

En cuanto a los objetivos específicos trataremos de relacionar estas acciones con la verdadera intención y voluntad del legislador. Recogiendo los debates y las discusiones de la doctrina científica especializada sobre la materia, y verificando si estos objetivos se cumplen tras estudiar y analizar determinadas resoluciones administrativas y judiciales.

El trabajo de investigación se estructura en dos partes: una primera que pretende dar respuesta a las cuestiones fundamentales planteadas en la aplicación de la normativa a la que quedan sometidos los colegios profesionales, y una segunda parte, encargada de estudiar el papel de las sociedades profesionales en el ámbito de la odontología.

La primera parte, relacionada con los colegios profesionales, arranca con una breve reseña histórica de los colegios sanitarios en general, y de los de dentistas, en particular, haciéndonos eco seguidamente de la situación de estas instituciones en Francia e Italia. Y a raíz de ese discurso histórico incluimos también, con la finalidad de ser lo más sistemáticos posibles, un breve esbozo de la historia de las sociedades profesionales.

A continuación, abordamos el régimen jurídico de los colegios profesionales en España, incidiendo en sus fines y funciones a través de tres apartados: la ordenación del ejercicio profesional y la gestión de los intereses profesionales de los colegiados; la defensa y representación institucional de las profesiones sujetas a colegiación obligatoria; y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios colegiales.

La segunda parte, que versa sobre las sociedades profesionales, analiza la norma legal que las regula, así como su situación normativa actual y su tortuosa y débil aplicación, finalizando, como es preceptivo, con un espacio específico dedicado a la discusión y a las conclusiones.

En la elaboración y redacción de este trabajo hemos realizado un estudio y análisis a veces mediante un método inductivo (de lo particular a lo general), otras, a través de un razonamiento deductivo (de lo general a lo particular aplicando reglas de la lógica), e incluso en algunas ocasiones hemos utilizado un análisis prospectivo (pronósticos a futuro mediante tendencias), sin dejar atrás el método histórico-lógico. Utilizando para ello técnicas de *lege data* y *lege ferenda* sobre el contenido de las diferentes fuentes normativas relacionadas con los colegios y sociedades profesionales, siendo la Ley de Colegios Profesionales y Ley de Sociedades Profesionales los esqueletos normativos que vehiculan y articulan nuestro objeto de estudios, y las que mantienen una constante conexión con el resto de normas.



No obstante, al tratarse la Ley de Colegios Profesionales de una norma preconstitucional (1974), que contiene disposiciones normativas genéricas, amplias y demasiado ambiguas, cuyo contenido está en muchos casos bastante alejado en el tiempo, su aplicación ha impulsado un gran número de controversias judiciales, que nos ha obligado a realizar un tratamiento jurisprudencial pormenorizado. Por lo que, con la finalidad de aportar seguridad jurídica y cierta precisión y claridad sobre las cuestiones fundamentales que actualmente plantea la profesión, hemos realizado un barrido jurisprudencial desde principios de la década de los ochenta (estudio longitudinal retrospectivo) en todos los órdenes jurisdiccionales que tienen incidencia sobre la Odontología.

Junto a las aportaciones de la doctrina científica que también han ocupado un lugar privilegiado en el sistema de fuentes utilizado, así como el bloque de informes y acervo documental de carácter colegial (códigos deontológicos, circulares, dictámenes, y prensa especializada, entre otros).

# CAPÍTULO PRELIMINAR. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA Y DE DERECHO COMPARADO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

## I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

### 1. Historia de los Colegios Profesionales sanitarios en España

Cuando un investigador intenta conocer la historia de una determinada institución tiene, como tarea más difícil, precisar correctamente su nacimiento, situándose entre dos extremos: bien, atendiendo a su creación “*ex nihilo*” en una fecha o momento histórico concreto, o bien atender a su continuidad histórica. Creemos que lo más sensato y adecuado es estudiar su origen y configuración para poder advertir una línea de continuidad en sus elementos esenciales y definitorios, que hacen que dicha institución sea reconocible en la actualidad.

Por ello, podemos establecer que la existencia de los Colegios Profesionales es tan antigua como la de la Universidad. Ambas instituciones provienen de la Edad Media y, por lo tanto, son muy anteriores al Estado Moderno, y más al Estado Constitucional. Esta notable capacidad de supervivencia a lo largo de las centurias implica que sus principios de organización cumplen funciones muy necesarias, que se han calificado como realmente vertebradoras de la sociedad.

Los primeros Colegios Profesionales se alzan como expresión de dos núcleos profesionales que son descritos como básicos y típicos de la Universidad medieval: los jurídicos y los sanitarios, ya que una innumerable cantidad de Notarios, Letrados, médicos y farmacéuticos constituyen organizaciones con una solera centenaria, al menos en los países latinos<sup>3</sup>.

El denominado liberalismo doctrinario intentó la supresión de los Colegios por entender que eran tan anacrónicos como los gremios. Sus argumentos se correspondían con la corriente liberal imperante, en la que el Estado no debe intervenir, sino que debe ceñir sus funciones a la denominada “*cosa pública*”. Mucho antes de constituirse las modernas sociedades anónimas o los sindicatos de trabajadores, esos Colegios contaban

---

<sup>3</sup> DE DIOS, S. *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, CEC, Madrid, 1982.

ya en la sociedad española con una larga tradición, la cual se reconstituye poco a poco a partir del segundo tercio del S. XIX, durante el cual se crean los Colegios tal como hoy los conocemos<sup>4</sup>.

La consolidación del Colegio Profesional como una institución jurídica con sus rasgos esenciales definitorios y reconocibles, como se ha descrito en el párrafo anterior, se produce en España tras las experiencias corporativas de las profesiones jurídicas y sanitarias de mediados del S. XIX y principios del S.XX: un modelo o tipo característico es el de una corporación disciplinaria, encargada del autocontrol profesional de la clase, de la corporación científica y de la defensa profesional no involucrada en el control de la vida profesional.

El punto de fricción alrededor del cual se creó este modelo corporativo fue la colegiación obligatoria, única fórmula eficaz para asegurar el buen fin de las corporaciones disciplinarias. Aunque el objeto principal en la actualidad sea la defensa de los colegiados y de la profesión, resulta patente que la satisfacción de los intereses públicos constituye su fundamento último, ya que sus principal interés fue la de tener un control disciplinario o deontológico para garantizar ante la sociedad, la buena y correcta práctica profesional, ya que las actividades que realizan los colegiados afectan a valores sociales de importancia y es objeto de especial protección, como son la salud y la vida en una profesión sanitaria como es la Odontología.

El interés público no se limita a la defensa de los colegiados y de la profesión, sino que incluye otros como la lucha contra el intrusismo, una respuesta pública a la amenaza que representa la intervención de quienes ejercen sin la garantía de una adecuada preparación, lacra que seguimos arrastrando en nuestros días, e incluso la colaboración fiscal, en defensa de los intereses de la Hacienda Pública<sup>5</sup>.

En el caso de las profesiones sanitarias, los antecedentes de la institución (Colegios de Médicos y Farmacéuticos) son arcaicos (siglo XV), y recaen sobre las

---

<sup>4</sup> DE MIGUEL, A. *Aportación de los Colegios Profesionales a la Sociedad*. Ed. Unión Profesional, Madrid, 2004, págs. 9-10.

<sup>5</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico de los colegios profesionales*. Ed. Civitas, Madrid, 1998, págs. 62-63.

figuras del *Protomedicato*, el *Protocirujano* y el *Protofarmaceutico*<sup>6</sup>. Sus cometidos principales era la realización de un examen a los que aspiraban a practicar no sólo la medicina, sino también el ejercicio de la función jurisdiccional en asuntos relacionados con el ejercicio profesional<sup>7</sup>. Por lo tanto, ejercían una actividad de control de quienes ejercían las profesiones que acogían.

Por Ley de 28 de noviembre de 1855, de Sanidad, se instituyeron los Jurados Médicos Provinciales de Calificación, que tenían por objeto prevenir, amonestar y calificar las faltas que cometieran los profesionales en el ejercicio de sus facultades, así como regularizar sus honorarios, reprimir los abusos y establecer una severa moral médica<sup>8</sup>. Según la citada norma, ello se llevaría a cabo con las atribuciones, deberes, cualidades y número de los individuos que lo compongan, que detallaría un reglamento aprobado por el Gobierno, oyendo al Consejo de Sanidad, pero dicho reglamento nunca vio la luz por lo que la actividad corporativa de ámbito sanitario se desarrolló en el ámbito de lo estrictamente privado durante la centuria en cuestión<sup>9</sup>.

Es a partir de la conocida como Ley Moyano de 1857<sup>10</sup> cuando se establece la correspondencia entre los títulos académicos y las profesiones. En la actualidad esta cuestión ha evolucionado al contemplar que las titulaciones requeridas para desempeñar una profesión colegiada pueden tener orígenes diversos, como consecuencia de la rápida evolución de los tiempos, ya que la tecnología, la ciencia y, en general, el saber, pueden aparecer mediante una combinación de elementos, como la educación universitaria, la práctica y, en general, el aprendizaje no reglado<sup>11</sup>.

El Ministerio de Gobernación prometió en el año 1890 implantar los medios legales para la constitución de los Jurados Médico-Farmacéuticos provinciales, entes

---

<sup>6</sup> El Real Tribunal del *Proto Medicato* fue un cuerpo técnico encargado de vigilar el ejercicio de las profesiones sanitarias (médicos, cirujanos y farmacéuticos), así como de ejercer una función docente y atender a la formación de estos profesionales. Creado en España en el siglo XV, en el siglo XVI se extendió a las colonias, fundándose los protomedicatos de México y del Perú, y en el siglo XVIII el Protomedicato del Río de la Plata. Suprimido a principios del siglo XIX.

<sup>7</sup> MUÑOZ GARRIDO, R. *Ejercicio legal de la medicina en España (siglos XV al XVIII)*. Cuadernos de Historia de la Medicina Española. Universidad de Salamanca, 1967, pág. 163.

<sup>8</sup> Gaceta de Madrid nº 1068, de 7 de diciembre de 1855, págs. 1-2. En especial, su artículo 80.

<sup>9</sup> VILLACORTA BAÑOS, F. *Profesionales y burócratas (Estado y poder corporativo en la España del S. XX, 1890-1923)*. Siglo Veintiuno de España Editores, 1989, pág. 3.

<sup>10</sup> Gaceta de Madrid, nº 1710, de 10 de septiembre de 1857, págs. 1-3.

<sup>11</sup> DE MIGUEL, A. *Aportación (...), op. cit.*, pág. 10.

reconocidos en la Ley de 28 de noviembre de 1855 de Sanidad. Es en el ámbito de los profesionales de la Medicina donde se intentó, en múltiples ocasiones, agrupar a los facultativos, generando una variada gama de asociaciones profesionales como la Sociedad Médica Matritense en 1838, el Instituto Médico Español en 1840, el Instituto Médico General de España en 1942 y la Confederación Médica Española en 1869<sup>12</sup>.

El Colegio de Médicos de Madrid fue un proyecto pionero en la época (1850), con el objetivo fundacional de *“armonizar el ejercicio de la profesión con los derechos y los deberes; cuidar y vigilar los intereses de la clase, maltratados por las vicisitudes de los tiempos, por los derechos no muy justificables, y principalmente por las extralimitaciones y abusos que se observan en el ejercicio y práctica de la ciencia de curar, de donde resultan perjuicios de transcendencia para la sociedad, la ciencia y los médicos”*, y con la finalidad de conciliar *“la unión de los médicos para bien de la humanidad y de ellos; la guarda de los intereses profesionales y la estima de los legítimos derechos; el exacto cumplimiento de los deberes; la entronización e imperio de la moral rígida; la conculcación de las intrusiones y la represión de los abusos”*.

A pesar de las descritas buenas intenciones, todo ello quedó reducido a un proyecto de buenos propósitos publicado en el Boletín de Medicina, Cirugía y Farmacia, hasta que en 1854, con la intención de la creación del Colegio de Médicos de Madrid en base a *“la conveniencia de que nadie ejerza allí donde un colegio se organice, sin pertenecer a aquel”*, el proyecto empieza a materializarse con la redacción de unas bases para su organización por parte de una comisión creada al efecto, con el fin de dar traslado a la monarca que reinaba en esa época, la Reina Isabel II, para su aprobación, pero ello no fue posible por estar inmersos dentro del Bienio Progresista (1854–1856), periodo marcado por la coalición entre moderados y progresistas, en el que se reinstauran leyes progresistas<sup>13</sup>.

Ha de esperarse hasta la denominada Restauración borbónica, bajo el sistema monárquico de D. Alfonso XII para volver a intentar sacar adelante dos décadas

---

<sup>12</sup> ALBARRACÍN TEULÓN, A. *Las asociaciones médicas en España durante el siglo XIX*. Cuadernos de Historia de la Medicina Española, X, Salamanca, 1971, págs. 119-186.

<sup>13</sup> GARCÍA-FARÍA DEL CORRAL, C. *Historia de los Colegios de Médicos*. Cuadernos de Historia de la Medicina Española, IX, Madrid, 1971, págs. 153 y ss.

después, ya en 1875, el Colegio Médico-Farmacéutico Español, que contó con unos Estatutos cuyos objetivos incluían mantener ilesa la pureza de la profesión; servir de garantía a la sociedad de la legitimidad facultativa de sus individuos, distinguiéndose de los intrusos y de los que ejerzan o puedan ejercer la profesión con títulos falsos, y un largo etcétera.

Poco a poco los citados Estatutos van adquiriendo vigencia mediante asociaciones de ámbito local, lo que provoca que un quindenio después los Colegios obtengan carácter oficial mediante la Real Orden de 27 de diciembre de 1893, que no aparece publicada en la Gaceta de Madrid pero sí en la revista profesional “*El siglo Médico*”, donde se les reconoce el “*carácter de Corporación al servicio de los intereses generales, sin subvención, que quedará a la disposición de la Administración Pública para asesorarla en los asuntos de su especialidad*”, provocando una creación de colegios en cadena: Logroño, Córdoba, Sevilla y Valencia, todos ellos a lo largo de 1894<sup>14</sup>.

De la misma forma, al año siguiente de esta generación de Colegios de Médicos, es declarada corporación oficial el Colegio de Farmacéuticos de Madrid mediante Real Orden de 30 de septiembre de 1895, que tampoco aparece publicada en la Gaceta de Madrid<sup>15</sup>.

La Junta General del pionero Colegio de Médicos de Madrid acordó en 1896, con la presencia de ciento cuarenta y seis asistentes atendiendo al gran número de profesionales que componía la profesión médica madrileña, la aprobación de las bases en relación a la colegiación obligatoria, cuyas líneas maestras se describen literalmente:

*«1º Será requisito indispensable para ejercer la Medicina en España, que sea registrado el título de licenciado o doctor en la Facultad por el Colegio de Médicos de la residencia del interesado, o del más próximo. 2º Para desempeñar este ejercicio deberán obtener la autorización correspondiente los Colegios de Madrid y de las capitales de provincia y de distrito judicial. 3º Los Subdelegados de Medicina tendrán despacho a inspeccionar los libros de registro, cuando lo estimen conveniente»<sup>16</sup>.*

Es por ello que, mediante el Real Decreto de 12 de abril de 1898, se aprueban los Estatutos para el Régimen de los Colegios de Médicos y el Estatuto para el Régimen

---

<sup>14</sup> ALBARRACÍN TEULÓN, A. *Las asociaciones médicas (...)*, op. cit., págs. 170-171.

<sup>15</sup> VILLACORTA BAÑOS, F. *Profesionales (...)*, op. cit., pág. 9.

<sup>16</sup> ALBARRACÍN TEULÓN, A. *Las asociaciones médicas (...)*, op. cit., págs. 172-173.

de los Colegios Farmacéuticos<sup>17</sup>; iniciándose de manera simultánea para ambas profesiones sanitarias la experiencia colegial con la obligatoriedad de su incorporación para el ejercicio profesional.

Según el preámbulo del citado Real Decreto, la adopción de la colegiación obligatoria venía a cumplir lo dispuesto por la Ley de Sanidad de 1855: *“con objeto de prevenir, amonestar y calificar las faltas que cometen los Profesores en el ejercicio de sus respectivas facultades<sup>18</sup>; regularizar en ciertos casos sus honorarios; reprimir todos los abusos profesionales a qué se pueden dar margen en la práctica, y establecer, en fin, una severa moral médica”*. Objetivos que se mencionaban de manera similar en el artículo 4 de los Estatutos de los Colegios de Médicos.

En referencia a la persecución del intrusismo, en los mismos preceptos que mencionaban la misión y los objetivos de los Colegios, se describía en el caso del Colegio de Médicos que pretendía *“amparar los intereses que representa la salud pública, persiguiendo las intrusiones”*. Como vemos, la batalla por parte de los poderes públicos en este aspecto recaba el apoyo de los profesionales facultativos que son afectados por ello, ya que la creación de Colegios de Médicos con una colegiación obligatoria era un poderoso frente contra el intrusismo, que deviene de un objetivo común: del poder público que tutela y defiende la salud pública, amenazada por quienes ejercen sin la garantía de una adecuada protección de los propios Colegios de Médicos que encarnan el interés colectivo, pero a la vez, un interés privado de sus profesionales que son los perjudicados del intrusismo desde la esfera no sólo patrimonial, sino también moral.

La misión y objetivos, según figuran en los Estatutos para el Régimen de los Colegios de Médicos, era *“defender los intereses de la clase médica, procurando obtener en su beneficio las consideraciones que merece por la importancia y nobleza de sus fines”*, por lo que se atribuían a las Juntas de Gobierno de las corporaciones las facultades de *“promover cerca del Gobierno y las autoridades aquellas cuestiones que considere de beneficiosos resultados para los intereses de la clase médica o del*

---

<sup>17</sup> Gaceta de Madrid, nº 105, de 15 de abril de 1898, págs. 195-196.

<sup>18</sup> Es necesario reseñar que con el término *“Profesores”* se está refiriendo a los profesionales médicos o farmacéuticos, no necesariamente docentes. Además, no debe llevar a confusión el término *“facultades”*, cuyo significado se ciñe a sus funciones y atribuciones, y no a las facultades universitarias como sedes de educación superior.

Colegio” y de “defender, siempre que lo estime justo, a los colegiados que fueren molestados o perseguidos con motivo del ejercicio de la profesión”<sup>19</sup>.

Como todos los inicios, la creación de los Colegios de Médicos de colegiación obligatoria tuvo sus detractores. Una vez promulgado el citado Real Decreto que lo instauró, comenzó una campaña en su contra por parte de un frente que se formó desde el propio seno de algunos Colegios de Médicos, y un nutrido grupo de médicos y farmacéuticos de las principales ciudades, como Madrid y Barcelona, ya que comenzaron a dirigir escritos de protesta al Ministerio de Gobernación solicitando, bien la derogación total del Real Decreto, bien una importante modificación del articulado de los Estatutos<sup>20</sup>.

Los factores y elementos de cualquier movimiento social son variados y amplios, incluso difíciles de delimitar, ya que dependen de la peculiaridad de la profesión, aunque siempre hay alguno que, en síntesis, describen la etiología:

*«El problema de la obligatoriedad de asociación constituyó siempre para la clase médica un punto de fricción, al creer con ella violado el inalienable derecho a la libertad profesional (...). Pretenden muchos de los individuos colegiados en Madrid que para obtener de la institución de los Colegios de Médicos el fin moralizador y utilitario que se persigue, ha de obligarse a todo médico a formar parte de la corporación, y se han de constituir los Colegios con tal rigor, que su acción y su influencia alcancen a cuantos ejercen la profesión médica. Procuran otros, por su parte, evitar que desaparezca esa independencia y libre fuero profesional que la clase ha conquistado por obra del tiempo y de los adelantos políticos y sociales, bien supremo al cual no se debe renunciar. La colegiación obligatoria ha sido estimada por todos un bien; la colegiación forzosa despierta ya recelos y alarmas entre muchos, porque temen que, siendo importante extirpar y conseguir los males, resulte a la postre perjudicial para el derecho y ejercicio de los buenos»<sup>21</sup>.*

Este ambiente de descontento provoca que el Ministerio de Gobernación consultara al Consejo de Sanidad, el cual se pronunció mediante un informe oficial en favor del mantenimiento de la colegiación obligatoria con algunas modificaciones en los Estatutos<sup>22</sup>.

Una década después, el Ministerio de Gobernación pide otro informe a las Reales Academias de Medicina de las cuales, de un total de once, seis se mostraban a

---

<sup>19</sup> Artículos 41.XI y XII de los Estatutos para el Régimen de los Colegios de Médicos.

<sup>20</sup> VILLACORTA BAÑOS, F. *Profesionales (...)*, op. cit., págs. 10 y ss.

<sup>21</sup> ALBARRACÍN TEULÓN, A. *Las asociaciones (...)*, op. cit., pág. 172.

<sup>22</sup> Informe del Real Consejo de Sanidad de 1889.



favor de la colegiación obligatoria, oponiéndose las cinco restantes, entre las que se encontraban las iniciadoras del proceso derogador: Madrid y Barcelona<sup>23</sup>.

El proceso finalizó con la promulgación de la Real Orden de 3 de noviembre de 1900<sup>24</sup> que dispuso el cumplimiento del Real Decreto 1898 por la que se aprobaban los Estatutos para el Régimen de los Colegios de Médicos y Farmacéuticos, que prescribía la colegiación obligatoria. Es de destacar del análisis de la norma, que se trataba del primer pronunciamiento oficial por parte del Ministerio de Gobernación a favor de la colegiación obligatoria. Además, en su exposición de motivos se destacaban hechos descritos con anterioridad que avalaban su pertinencia: por un lado, los seis votos contra cinco de la consulta a las Reales Academias de Medicina y, por el otro, el informe oficial en favor del Real Consejo de Sanidad de 1889.

La norma es imperativa en cuanto que obliga a que *“se redacten los estatutos para el régimen del Colegio de Médicos, con arreglo a las aclaraciones formuladas por el Real Consejo y Dirección general de Sanidad que, sin afectar a su esencia, facilitan por el contrario su mejor cumplimiento, y que se publiquen dichos estatutos en la Gaceta de Madrid y Boletines oficiales”*.

La Circular de la Dirección General de Sanidad de 8 de noviembre de 1900<sup>25</sup>, en cumplimiento de la Real Orden de 3 de noviembre de 1900, concedía un plazo de dos meses para la creación de los Colegios de Médicos y Farmacéuticos en las provincias en que aún no estuvieran constituidos y para que se inscribieran aquellos *“profesores”* que aún no habían cumplido este requisito<sup>26</sup>.

En su capítulo VI, al describir las condiciones necesarias para poder presentarse en la elección a miembro de la Junta Directiva, no existía ya vestigio alguno acerca de las condiciones tributarias exigidas en el anterior Real Decreto de 12 de abril de 1898, por el que se aprobaban los Estatutos para el Régimen de los Colegios de Médicos y Farmacéuticos. Específicamente para ostentar la mayor representación del ente corporativo, debía acudirse a su artículo 39, donde se declaraba que *“para ser elegido Presidente de la Junta de Gobierno en los Colegios de provincias de primera clase se*

---

<sup>23</sup> Informe del Real Consejo de Sanidad de fecha 22 de febrero de 1899, que aparece citada en la exposición de motivos de la Real Orden de 3 de noviembre de 1900.

<sup>24</sup> Gaceta de Madrid, nº 309, de 5 de noviembre de 1900, pág. 467.

<sup>25</sup> Gaceta de Madrid, nº 313, de 9 de noviembre de 1900, pág. 508.

<sup>26</sup> Así se obliga en su primer artículo: *“En todas las capitales de provincia de la Península, islas Baleares y Canarias habrá un Colegio de Médicos. También podrá establecerse en las poblaciones de más de 14.000 habitantes que lo solicitaren, previo informe favorable del Real Consejo de Sanidad”*.

*requiere llevar quince años ejerciendo la Medicina, y haber pagado cualquiera de las dos cuotas más altas por subsidio industrial los tres últimos años*”<sup>27</sup>.

Tres Profesores de Medicina que, tras estas modificaciones, no estaban a favor de la colegiación obligatoria, acudieron a solicitar la tutela de los Tribunales, solicitando al Ministerio de la Gobernación el ejercicio sin colegiación. Ello terminó provocando que se emitiera una respuesta negativa por parte de la Administración, mediante la Real Orden de 6 de diciembre de 1900<sup>28</sup>, que fue recurrida ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, que se pronunció el 1 de mayo de 1902 inhibiéndose, al entender que no era de su competencia el objeto de la demanda, por lo que el Ministerio de la Gobernación dispuso su ejecución mediante Real Orden de 30 de mayo de 1902<sup>29</sup>, de la siguiente forma:

*«Ilmo. Sr.: Vista la comunicación del Presidente del Tribunal Contencioso administrativo del Consejo de Estado, acompañando testimonio de la sentencia dictada por dicho Tribunal declarándose incompetente para conocer en la demanda interpuesta por D. Joaquín Pi y Arsuaga, D. Manuel Iglesias Díaz y D. Dio Amando Valdivielso contra la Real orden expedida por este Ministerio en 6 de Diciembre de 1900, por la que se les negaba el derecho a ejercer la profesión de Médicos sin estar inscritos en el Colegio de Médicos; y resultando en virtud de tal fallo firme la expresada Real orden;*

*El Rey (Q. D. G.) ha tenido a bien disponerse a que se ejecute lo que en la misma se previene.*

*De Real orden lo digo a V. I. para su conocimiento y efectos consiguientes. Dios guarde a V. I. muchos años.*

*Madrid 30 de Mayo de 1902. S. MORET Sr. Director General de Sanidad».*

Así que, por la información citada en la Circular de la Subsecretaría de Gobernación de diciembre de 1898, sólo se habían constituido, previa a la obligación de creación de Colegios de Médicos y Farmacéuticos por Circular de la Dirección General de Sanidad de 8 de noviembre de 1900, quince Colegios, mientras que un gran número de ellos estaban en trámite de constituirse: exactamente, veintidós de Médicos y veinte de Farmacéuticos. Por lo tanto, restaban sólo diez provincias de las que no se tenía ningún tipo de noticia al respecto y que eran el objeto principal del plazo de dos meses que concedía la norma<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> No obstante, los requisitos eran algo más livianos para ostentar tal cargo en los Colegios de las demás capitales de provincia: contar diez años de ejercer la Medicina, y haber pagado en los tres últimos años alguna cuota de las comprendidas en la mitad superior de la escala establecida para el pago de la contribución industrial”.

<sup>28</sup> Gaceta de Madrid nº 203, de 22 de julio de 1901, págs. 332-334.

<sup>29</sup> Gaceta de Madrid nº 159, de 8 de junio de 1902, pág. 1057.

<sup>30</sup> VILLACORTA BAÑOS, F. *Profesionales (...), op. cit.*, pág. 10.

El mismo día en el que se publicó en la Gaceta de Madrid la Real Orden de 30 de mayo de 1902 por la que el Ministerio de la Gobernación dispuso su ejecución de la inhibición en el contencioso, se publica la Circular de la Dirección General de Sanidad, de fecha 6 de junio de 1902, dirigida a los Colegios citados para fijar su atención en la importancia de la definitiva consolidación de la colegiación obligatoria de las clases sanitarias tras la resolución judicial anterior, señalando los nuevos horizontes que se abrirían a la actividad de la clase médica.

El cambio de Gobierno suscitado a finales de 1902 con D. Francisco Silvela a la cabeza, líder del Partido Conservador en sucesión de D. Antonio Cánovas del Castillo, provocó que se volviera al régimen de la colegiación obligatoria, debido a que era la doctrina seguida por parte del nuevo Director General de Sanidad, D. José Sánchez Guerra y Martínez<sup>31</sup>, que el 14 de julio de 1903 aprobó la Instrucción General de Sanidad Pública<sup>32</sup>.

De esta forma, se estableció la primera etapa de colegiación obligatoria que abarca el periodo desde 1898 hasta 1904<sup>33</sup>.

A partir de ese momento, la fórmula de colegiación estaba basada en la obligatoriedad, como se declaraba en el artículo 84 de la citada Instrucción General de Sanidad Pública, cuando describe que los médicos *“podrán colegiarse, conjunta o separadamente, para mejoramiento, mutuo apoyo o instrucción de sus respectivas clases”*, por lo que estaba prevista la posibilidad de formar agrupaciones interprofesionales sanitarias.

Esta obligatoriedad provocaba que el control profesional fuera acometido por parte de la Administración sanitaria, un control de tipo periférico por parte de los Subdelegados de Medicina y Farmacia que estaban repartidos en cada partido judicial. Ellos, según el artículo 77 de la Instrucción General de Sanidad Pública, *“evitarán o perseguirán las intrusiones, revisarán y registrarán los títulos profesionales, formando listas nominales, con altas y bajas, que remitirán copias, dentro del mes de Octubre de cada año, al Gobernador civil, al Inspector general de Sanidad, al Inspector provincial y al Subdelegado de Farmacia, cuidando de inutilizar los títulos de los Profesores*

---

<sup>31</sup> VILLACORTA BAÑOS, F. *Profesionales (...), op. cit.*, pág. 14.

<sup>32</sup> Gaceta de Madrid nº 22, de 22 de enero de 1904, pág. 273.

<sup>33</sup> Gaceta de Madrid nº 23, de 23 de enero de 1904, págs. 290-295.

*fallecidos y autorizar con su firma y el sello correspondiente los de los nuevamente inscritos”.*

En las capitales de provincia donde el número de los facultativos de cada profesión colegiados en toda la provincia no llegase a las dos terceras partes, se constituirán los Jurados Profesionales compuestos por la Comisión permanente de la Junta provincial, más dos Médicos, dos Farmacéuticos y un Veterinario, nombrados directa y respectivamente, previa citación pública del Inspector provincial de Sanidad, por los facultativos que legalmente ejerzan en la capital de provincia, como se describe en el artículo 87 de la citada Instrucción. Ante los Jurados Provinciales serán sometidos todos los casos y cuestiones que no se encuentren taxativamente previstos en las disposiciones vigentes, o que por su índole privada así lo exijan; y en especial, los de moral médica, decoro profesional y evaluación de honorarios. Por lo que el Jurado y la Junta directiva del Colegio tendrán atribuciones disciplinarias sobre los facultativos que ejerzan en la provincia, para mantener la unión, el mutuo respeto y el prestigio del Cuerpo, como reza en el artículo 88 del mismo cuerpo normativo.

Los Colegios, que se sustentaban sobre la libertad y la voluntariedad de los componentes, para obtener el título de “*Corporación oficial*”, quedaban sometidos al ejercicio de las siguientes funciones:

- «1. Llevarán el registro de los Médicos o Farmacéuticos, y demás individuos que ejerzan profesiones sanitarias en la provincia, enviando las listas de cada distrito a los Subdelegados respectivos.*
- 2. Vigilarán el ejercicio profesional, fiscalizarán las faltas o delitos de intrusismo, dando cuenta de ellas a los Subdelegados, Juntas municipal y provincial respectiva, según los casos, y representarán en cualquiera gestión el interés general de la clase.*
- 3. Sus Juntas directivas constituirán los Jurados profesionales.*
- 4. Redactarán sus respectivos Reglamentos, señalando a los socios las obligaciones, deberes y facultades que estimen convenientes para el mejor cumplimiento de sus fines; Reglamentos que serán sometidos a la aprobación de las Juntas provinciales de Sanidad»<sup>34</sup>.*

Allá por 1914, convivían los siguientes organismos de ámbito nacional en el campo de la medicina: por un lado, la Asociación de Médicos Titulares; por otro, la Federación de Sanidad Civil; y finalmente, los Colegios voluntarios que se han descrito, creados a partir de la Instrucción de 1904.

---

<sup>34</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...), op. cit.*, págs. 93-94.

La agrupación de las asociaciones de carácter voluntario provocó que se aprovechara la promulgación del Real Decreto de 15 de mayo de 1917<sup>35</sup> para constituir un establecimiento para los huérfanos de Médicos pobres denominado Colegio del Príncipe de Asturias, y para incluir en su artículo cuatro, que en todas las capitales de provincia en que existiesen Colegios Médicos oficiales se establecerán éstos con carácter obligatorio para todos los Médicos de la provincia, y en las que no existiesen se procederá por los Gobernadores civiles y los Inspectores provinciales de Sanidad a la constitución de los mismos, con igual carácter obligatorio, para los fines consignados en la Instrucción General de Sanidad y para los de este Real Decreto.

No obstante, fue la Real Orden de 28 de mayo de 1917<sup>36</sup> la que dispuso que en el plazo máximo de treinta días se convirtieran los Colegios Médicos oficiales existentes en Colegios provinciales con carácter obligatorio, y que en las provincias donde no existiesen Colegios oficiales se procediese en el indicado plazo a su constitución con el carácter de colegios provinciales obligatorios.

Meses después se aprobará, mediante Real Orden de 6 de diciembre de 1917<sup>37</sup>, la norma por la que se aprueban los Estatutos para el régimen de los Colegios provinciales obligatorios de Médicos, con una configuración similar pero mucho más depurada que los Estatutos de 1898.

No obstante, con la nueva condición impuesta de “*Corporaciones de tipo obligatoria*” encargadas del control profesional, la cuestión ahora descansa en conseguir, con un régimen de autogobierno, los medios coercitivos necesarios para asegurar la efectiva realización de dicho control, puesto que las facultades disciplinarias de los nuevos Estatutos eran insuficientes por dos motivos.

En primer lugar, las sanciones que podían imponer eran de escasa entidad, como la amonestación verbal o escrita de carácter privado; la amonestación con anotación en el acta del Colegio; y la exclusión, por un plazo máximo de un mes, de las listas del Colegio. La imposición de sanciones de más envergadura se establecía por parte de entes extracolegiales, ya que requería “*la propuesta al señor Gobernador de la*

---

<sup>35</sup> Gaceta de Madrid, nº 137, de 17 de mayo de 1917, págs. 435-436.

<sup>36</sup> Gaceta de Madrid, nº 149, de 29 de mayo de 1917, pág. 535.

<sup>37</sup> Gaceta de Madrid, nº 344, de 10 de diciembre de 1917, págs. 555-557.

*Provincia de cualquier otra sanción legal*”, como se reflejaba en el artículo treinta de los Estatutos.

Y, en segundo lugar, la frustración de la efectividad de las sanciones como consecuencia del procedimiento y de las garantías de su imposición, ya que la sanción de exclusión de las listas del colegio, la sanción más negativa de las exclusivamente colegiales, sólo podía imponerse por votación secreta, a propuesta de las dos terceras partes de la Junta de Gobierno y por acuerdo de la mayoría absoluta del Colegio reunido en Junta General<sup>38</sup>.

Las primeras modificaciones donde se establecen sanciones más severas, resultado de lo descrito en cuanto a la insatisfacción de los colegiados, se produjeron con la Real Orden de 22 de febrero de 1921<sup>39</sup>, como la imposición de multa de 125 a 500 pesetas, y la comunicación al Gobernador de la provincia para que la hiciera efectiva por los medios autorizados legalmente, según artículo 30.3º; y la suspensión temporal del ejercicio profesional en España, que no podía exceder de un año y que solo podrán imponerse por causa grave a los reincidentes, se sometía a la propuesta de las Juntas de Gobierno y al acuerdo de la mayoría absoluta del Colegio, según se declara en el artículo 30.5º *in fine*.

Una mayor severidad en las sanciones se produjo inicialmente, con la modificación operada por el Real Decreto de 2 de abril de 1925<sup>40</sup> en su artículo 31, y posteriormente, por las modificaciones aprobadas mediante el Real Decreto de 27 de enero de 1930<sup>41</sup>, que mantuvo el mismo número del artículo.

## **2. Historia de los Colegios de Dentistas en España**

Es necesario remontarse a finales del siglo XIX para ver cómo se escinde la profesión de dentista de la medicina. D. Cayetano Triviño<sup>42</sup>, ministrante, convocó una reunión de dentistas, el 4 de enero de 1873, en la Academia Médico-Quirúrgica de Madrid, con la intención de crear un Colegio Dental, de manera similar a los

---

<sup>38</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...), op. cit.*, págs. 97-98.

<sup>39</sup> Gaceta de Madrid, nº 54, de 23 de febrero de 1921, págs. 583-584.

<sup>40</sup> Gaceta de Madrid, nº 95, de 5 de abril de 1925, págs. 106-109.

<sup>41</sup> Gaceta de Madrid, nº 38, de 7 de febrero de 1930, págs. 1021-1028.

<sup>42</sup> Aldrede (Málaga), 1829 - Madrid, 1899.

estadounidenses, estableciéndose una eterna discusión sobre la cualificación académica necesaria para ser dentista.

Por un lado, se encontraba la defensa de la Odontología, como ciencia y disciplina independiente pero amiga de la Medicina, defendida por el propio Cayetano Triviño, organizador de las reuniones, y aquellos dentistas de la época que no tenían la titulación de médico. Por otro lado, un grupo defendía la especialidad médica de Estomatología realizada por Licenciados en Medicina, como Lope de Vega, y por supuesto, los dentistas médicos o cirujanos. Estos profesionales solicitan que la Facultad de Medicina sea la que se ocupe de la formación de los Odontólogos y es inmediatamente denegada por el Decano de la Facultad de Medicina.

Esta falta de interés de las instituciones académicas, junto a la potestad que les ofrecía una norma existente en vigor, el Decreto de Libertad de Enseñanza de Manuel Ruíz Zorrilla<sup>43</sup>, de 14 de octubre de 1868, hizo que optaran por formar un Colegio de naturaleza privada, el cual se inaugura el 11 de enero de 1874 con la denominación de Colegio Español de Dentistas. Entre los docentes de esta nueva institución se encuentran a grandes personalidades como Antonio Rotondo y Rabasco (1808-1879) que a lo largo de su vida trabajó como cirujano dentista, empresario, autor dramático, pintor, novelista e historiador, y como Cayetano Triviño, defensor de la Odontología. La superación de los estudios conducía a la obtención del título de Doctor en Medicina y Cirugía Dental, tras tres años académicos. El único requisito para poder ser investido doctor era la presentación oral de una memoria al finalizar dichos estudios<sup>44</sup>.

El primer título universitario de Odontólogo en España fue creado en 1901 por la Reina Regente María Cristina de Habsburgo. Esta licenciatura se impartía dentro de la Facultad de Medicina y se accedía a ella una vez completado el segundo curso de la licenciatura de Medicina. En 1910 se reforman los estudios de Odontología y se añade un año de formación odontológica específica, que se añadía a la tradicional Prótesis. Este año se crea asimismo la Escuela de Odontología, adscrita a la Facultad de Medicina. Podemos decir que, en dicho momento, la Odontología es tratada como disciplina independiente de la Medicina, una escisión de ella.

---

<sup>43</sup> El Burgo de Osma (Soria), 1833 - Burgos, 1895.

<sup>44</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Orígenes de la Odontoestomatología en España. Cirujanos, Dentistas y Odontólogos, 1875-1936*. Tesis doctoral, Madrid, 1976.

Según un estudio realizado por CASADO CARRERO, fueron cuatro las normas sobre Colegios de Odontólogos que se promulgaron en el periodo comprendido entre 1925 y 1930<sup>45</sup>.

a) En la primera de ellas, la Real Orden de 14 de marzo de 1925, con arreglo a las conclusiones aprobadas por la Asamblea de Subinspectores de Odontología, en lo que afecta al Ministerio de Gobernación, que en su último punto ordena a las asociaciones de Odontólogos que se constituyan en Colegios Regionales<sup>46</sup>. Para la redacción de sus Reglamentos Orgánicos, podían servirse de los propios Estatutos de los Colegios provinciales de Médicos, según se desprende de la lectura de su artículo siete.

b) Por Real Orden de 30 de abril de 1925 se aprueban y se publican los Estatutos para el Régimen de los Colegios de Odontólogos<sup>47</sup>. En su preámbulo se reconocían los motivos de la decisión estatal de la creación de los Colegios oficiales de carácter obligatorios de Odontólogos, aspecto que no aparecía en la norma descrita con anterioridad<sup>48</sup>. El texto del preámbulo rezaba así:

*«Para dar cumplimiento a la base séptima de la Real orden de 14 de Marzo del corriente año disponiendo que las Asociaciones Odontológicas se constituyan oficialmente en Colegios regionales, respondiendo a la necesidad hace tiempo sentida de dotar a la expresada clase de un organismo adecuado encargado de velar por su prestigio y decoro, prestar la debida cooperación a las Autoridades sanitarias para la persecución del intrusismo en la profesión e impedir el mercantilismo profesional, que tan perniciosos efectos producen, en la misma, con mengua y perjuicio del alto nivel social que ésta ha sabido conquistar en sus últimos años de actuación».*

c) En tercer lugar, la Real Orden de 21 de mayo de 1925 suspende la aplicación de los Estatutos de los Colegios de Odontólogos y convoca un plebiscito entre los Odontólogos para determinar su aceptación o no de la colegiación obligatoria. En dicha norma se aclara que cualquiera que sea la solución votada, no seguirán rigiendo los Estatutos promulgados por la Real Orden de 30 de abril de 1925, sino que obligará a una revisión de dichos Estatutos antes de ser aprobados por el Gobierno<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> CASADO GUERRERO, A.R. *Odontoestomatología y Ley, 1875-1931*. Tesis Doctoral, Sevilla, 1995, pág. 69.

<sup>46</sup> Gaceta de Madrid, nº 187, 5 de julio de 1925, pág. 158.

<sup>47</sup> Gaceta de Madrid, nº 123, 3 de mayo de 1925, pág. 651.

<sup>48</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...), op. cit.*, pág. 115.

<sup>49</sup> Gaceta de Madrid nº 142. 22 de mayo de 1925, pág. 1006.



Hay que trasladarse al 27 de mayo del mismo año cuando D. Francisco Murillo y Palacios, siendo Director General de Sanidad, remite a los Gobiernos Civiles una Circular en la que se convoca para el primer domingo del mes de julio a todos los odontólogos, cirujanos dentistas y médicos legalizados para ejercer la Odontostomatología para la realización del plebiscito. La mesa electoral estaba constituida por el Inspector Provincial de Sanidad, en calidad de Presidente, y el Presidente y el Secretario del Colegio de Médicos de la misma provincia, es decir, de Madrid, que actuaban como Vocales<sup>50</sup>.

La votación democrática, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, se ejecutaba con una papeleta donde se hacía constar, mediante un sí o un no, con respecto a la colegiación obligatoria, arrojando un resultado de 459 votos a favor y 207 en contra<sup>51</sup>. Estos datos aparecen en el preámbulo de la Real Orden de 27 de mayo de 1930<sup>52</sup> de manera cualitativa<sup>53</sup>.

Aún con este resultado, los partidarios de la colegiación libre, es decir, los del no a la colegiación obligatoria, opinaban que ni la mitad del total de los dentistas, que según sus fuentes eran 1027 personas, habían votado a favor. Los partidarios de la colegiación obligatoria, vencedores del plebiscito, se dirigieron con los resultados a D. Severiano Martínez Anido, Ministro de la Gobernación durante el periodo de la Dictadura de Primo de Rivera, pero en las sucesivas reuniones celebradas entre representantes de los dos bandos en la Dirección General de Sanidad no se pudo llegar a ningún acuerdo, debido a la rivalidad entre los líderes de ambas posturas: por un lado, D. Florestán Aguilar y Rodríguez en la Asociación Española de Odontología (A.E.O.), que se posiciona en el bando de los contrarios a la colegiación obligatoria; y por otro lado, D. Bernardino Landete Aragón, perteneciente a la Federación Odontológica Española (F.O.E.) y a la Sociedad Odontológica Española (S.E.O.), en el bando contrario, es decir, favorable a la colegiación obligatoria.

Así, la clase dental reunida en la asamblea del 3 de mayo de 1929, aboga por la conciliación, y por la solicitud de unión por parte de las sociedades odontológicas de toda España, pedía la unidad de la profesión y la colegiación obligatoria y redacta un

---

<sup>50</sup> Se llevó a cabo en horario de 10 a 12 de la mañana del domingo 5 de julio de 1925 en la Inspección Provincial de Sanidad de Madrid y en locales habilitados por el Gobierno Civil.

<sup>51</sup> BACA PONCE, A. *La Odontología española en el primer cuarto del siglo actual*. Boletín de Información Dental, Año XXVIII, Mayo –Junio, Madrid, 1968.

<sup>52</sup> Gaceta de Madrid, nº 148, de 28 de mayo de 1930, págs. 1294-1299.

<sup>53</sup> Se extracta de la siguiente forma: “El 27 de Mayo de 1925 fue convocado dicho plebiscito, que dio por resultado una gran mayoría de votos a favor de la colegiación obligatoria”.

proyecto de reglamento que presentan al Ministerio de la Gobernación. El 3 de marzo de 1930 se realiza una asamblea con aires de conciliación y se nombra una comisión para tratar el tema de la colegiación, acordando, en primer lugar, que los Colegios de Odontólogos no surjan de la reconversión de las Sociedades Odontológicas, sino que sean independientes de ellas, siendo organizadas por el Inspector General de Sanidad; y en segundo lugar, que los Estatutos se basen en los establecidos para los Colegios de Médicos.

d) La cuarta y última de las normas del periodo 1925-1930 es la Real Orden de 27 de mayo de 1930, la cual se promulgó durante el mandato de D. Dámaso Berenguer y Fusté, el cual presidió el penúltimo gobierno de la monarquía de Alfonso XIII de España, en la cual se publican los Estatutos de los Colegios Oficiales de Odontólogos y se impone la colegiación obligatoria a la clase de odontólogos<sup>54</sup>.

Creado en el año 1930, el Consejo General de Colegios de Dentistas de España es el Órgano ejecutivo de la Organización Colegial de Dentistas. Entre sus competencias destacan la coordinación de la política general de la Organización Colegial, la ordenación del ejercicio de la profesión, la representación y la defensa de los intereses de sus profesionales, y la promoción del derecho a la salud odontológica de los españoles. Es también competencia de dicho Consejo General la elaboración, desarrollo y actualización del Código Ético y Deontológico estatal de la profesión, así como de la promoción social, científica, cultural y laboral de la Odontología y la Estomatología<sup>55</sup>.

La organización de los congresos es otro de los puntos conflictivos en los orígenes de los colegios profesionales. La Federación Odontológica Española (F.O.E), favorable en el plebiscito a la colegiación obligatoria, mantiene un conflicto con el Consejo de Colegios debido a la organización del XII Congreso Nacional Odontológico. El Consejo acuerda asumir la máxima responsabilidad en todos aquellos asuntos de ámbito socio-profesional, aconsejando a la F.O.E que sólo se traten asuntos profesionales en el próximo Congreso Nacional Odontológico<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Gaceta de Madrid, nº 148. 28 de mayo de 1930, pág. 1294.

<sup>55</sup> <http://www.consejodentistas.es/> [Consultado el 08/12/2020]

<sup>56</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Historia de los Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España*, Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de España, Madrid, 1990.

Las asociaciones y las sociedades odontológicas fueron perdiendo, poco a poco, el protagonismo y la importancia de etapas anteriores, debido al poder que iban acumulando los Colegios Profesionales tras su creación, por lo que, en el año 1934, se fusiona la Federación Odontológica Española (F.O.E.) con la Sociedad Odontológica Española (S.E.O.), ambas favorables a la colegiación obligatoria, pero este ente de nueva creación se esfumó durante la Guerra Civil Española<sup>57</sup>.

Un ejemplo de cómo se formaron los correspondientes Colegios es el de la IV Región, formada por las provincias de Andalucía occidental (Huelva, Cádiz, Sevilla, Córdoba) y las Islas Canarias, con sede principal en la capital hispalense<sup>58</sup>. El domingo 6 de julio de 1930, a las 10 de la mañana tuvo lugar la elección de la Junta Directiva. Dicha reunión fue presidida por el Inspector Provincial de Sanidad, señor Ferrand, a la que asistieron numerosos profesionales del ámbito territorial de dicha región<sup>59</sup>. En Sevilla, había treinta odontólogos y doce cirujanos dentistas, por lo que la colegiación obligatoria levantó poco interés: fue necesario enviar cartas del Colegio Profesional firmadas por el Secretario, donde se recordaba la obligatoriedad de la colegiación, solicitando el ingreso junto con el correspondiente título profesional habilitante<sup>60</sup>.

Desde el inicio del funcionamiento de los Colegios Profesionales de Odontólogos existieron conflictos relacionados con la obligatoriedad de la colegiación, cuestionada por Colegios como el de Oviedo, que solicitaban la libertad de colegiación, abriéndose de manera inmediata expedientes allí donde no se seguían las normas. Los Estatutos de los Colegios fueron duramente criticados, surgiendo el descontento y la desconfianza porque el mal uso de dicho cuerpo estatutario podía ser utilizado a modo de venganza personal, siendo criticados estos textos por injustos y arbitrarios, además de haber sido creados fuera del periodo de la Segunda República Española<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Historia de la Odontoestomatología española*. Ed. Avances, Madrid, 1994.

<sup>58</sup> Donde ya existía un colegio provincial ubicado en el edificio del Colegio de Médicos en la calle Muñoz Olivé, 7, de la capital sevillana.

<sup>59</sup> <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1930/07/08/017.html> [Consultado el 08/12/2020]

<sup>60</sup> GARCÍA PERLA, A. *100 años de la Historia de la Odontología Sevillana (del curandero sacamuelas al médico estomatólogo)*. Tesis doctoral, Sevilla, 1974.

<sup>61</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Orígenes de la Odontoestomatología en España. Cirujanos, Dentistas y Odontólogos, 1875-1936*. Tesis doctoral, Madrid, 1976.

El Presidente del Consejo General, Sr. Mariscal, nombró una comisión con el objeto de redactar unos nuevos Estatutos pero el Sr. Clavero, Subinspector de Odontología en San Sebastián, antes de ser aprobados por la autoridad gubernativa, solicitó la derogación de la colegiación obligatoria al entender que era anticonstitucional<sup>62</sup>, provocando una situación que impidió que finalmente fueran aprobados esos nuevos Estatutos.

Fue necesario el transcurso de ocho años para ello, debido a los cambios de Gobierno y la instauración de la Guerra Civil Española. Los años bélicos hizo que se interrumpiera la actividad del Consejo General y de los Colegios, ya que éstos quedaron en zona republicana o nacional, según el avance de las tropas. Incluso en plena guerra, el Consejo General se reúne en Valladolid (1938) para preparar los difíciles años de la postguerra. En esta época se produjeron algunos problemas como la reorganización de los Colegios, la ratificación del Presidente del Consejo General y el temor de que la Central Sindical Nacional hiciera desaparecer los Colegios por absorción. A partir de esa época, el Ministerio de Gobernación, a través de personas afines al Régimen, concedía arbitrariamente los nombramientos. Tales personas fueron requeridas para colaborar en expedientes de depuración, emitiendo informes sobre el pasado político de los compañeros, forzados por la siguiente norma:

*«ORDEN de 25 de noviembre de 1939 Extendiendo a los Colegios Oficiales de Odontólogos las normas de Depuración dictadas para los Colegios de Médicos. Para completar la labor de depuración que los Colegios Oficiales de Odontólogos están llevando a cabo entre los profesionales en ellos inscritos, Este Ministerio se ha servido hacer extensiva en todas sus partes a dichos organismos la Orden de 6 de octubre pasado (B. O. número 280), que se publicó para los Colegios Oficiales de Médicos, en atención a que se trata de Entidades que se rigen por normas y preceptos reglamentarios de características muy similares. Madrid, 25 de noviembre de 1939.- Año de la Victoria. SERRANO SUÑER».*

Como se ha podido deducir de su lectura, esta norma es verdaderamente una derivación de otra publicada previamente que afectaba a los médicos, en la cual se recogía que podrían ser motivos de sanción o de suspensión del derecho a colegiarse acciones que son descritas en la norma<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Se trata de la Constitución española de 1931, proclamada durante la II República Española.

<sup>63</sup> Tales como la aceptación voluntaria de puestos profesionales, lucrativos o representativos, durante el dominio rojo; el desempeño de cargos profesionales obtenidos durante la dominación marxista, merced a la ideología política del interesado; haber iniciado o fomentando persecuciones o molestias contra otros colegiados, particulares o entidades profesionales; haber aprovechado la influencia política, propia

Las sanciones por la comisión de tales hechos consistían desde una amonestación hasta una inhabilitación para ocupar cargos directivos o de confianza en la organización o en corporaciones de índole médica o sanitaria, pasando por una inhabilitación perpetua para el ejercicio de la profesión en una localidad determinada, o incluso en una o varias provincias; la suspensión del ejercicio de la profesión de un mes a cinco años en una localidad determinada, o incluso en una o varias provincias; así como la suspensión absoluta del ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional, de uno a diez años.

En cuanto a la posibilidad de que los Colegios Profesionales se implicasen en la vida sindical, debido al gran poder que ostentaban la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, se acordó que no pudieran entrar como entidad oficial en ningún sindicato. No obstante, de manera individual, sí lo podían hacer sus colegiados. Así, con la creación de los Colegios, las sociedades y las asociaciones decaen, como se desprende con la promulgación de la Orden de 15 de febrero de 1941 por lo que se dispone que la Agrupación de Odontólogos de Sociedades de Madrid pase a formar parte del Colegio Oficial de Odontólogos de la I Región.

La actividad del Consejo General de Colegios se reactiva después de la Guerra, dirigido por D. Fernando Muñoz Toca<sup>64</sup>, volviendo a publicar su Boletín Oficial, y modificando sus Estatutos mediante la Orden de 9 de agosto de 1943, que reforma los anteriores Estatutos de los Colegios Oficiales de Odontólogos aprobados el 27 de mayo de 1930, estableciendo los siguientes cambios:

- los nombramientos correrán a cargo del Ministerio de la Gobernación (art. 20);
- permiten al colegiado sancionado recurrir las sanciones en cinco días (art. 26);

---

o ajena, para privar a otros colegiados de sus medios de subsistencia o para obtener, personalmente, posiciones de privilegio; haber publicado, durante el Movimiento Nacional, escritos desfavorables a este último o en pro de las doctrinas defendidas por los Partidos del Frente Popular, así como haber firmado documentos que beneficiaran la revolución marxista, si tal actuación ha sido espontánea y voluntaria; haber servido positivamente a la obra revolucionaria marxista, judaica y anarquizante, o cualquiera de los sectores de la Sociedad española, antes o después del Movimiento Nacional y, de un modo preferente, aquéllos que hubiesen realizado actos, aprovechando su condición de médicos y en perjuicio de sus compañeros o de sus enfermos; o realizar acciones u omisiones que, sin estar expresamente comprendidas en los apartados anteriores, implicaren una evidente significación antipatriótica y contraria al Movimiento Nacional.

<sup>64</sup> Boletín Oficial del Consejo General de Colegios de Odontólogos, Año III, Nº 25, Oviedo, 1943.

- el Consejo será designado por la Dirección General de Sanidad, (art. 28);
- y el plazo para la renovación del Consejo pasa de cada cuatro años a cuando lo estime conveniente la Dirección General de Sanidad (art. 29).

Años más tarde, el 13 de mayo de 1945, se celebró el Congreso en Madrid, gracias al esfuerzo de D. Pedro García Gras, asistiendo más de mil congresistas. Las conclusiones a las que se llegaron en el citado Congreso fueron las siguientes:

- Proponer la creación del Delito Sanitario para castigar el intrusismo profesional.
- La creación o constitución de un carnet odontológico.
- Establecimiento de servicios de Odontología en todos los Hospitales del Estado.
- Creación del Cuerpo de Inspección Odontológica Escolar.
- Existencia de servicios de Odontología en establecimientos de beneficencia.
- Servicios de Odontología en las casas de socorro.
- Odontología en las cárceles.
- Integración de dos odontólogos en los tribunales de oposiciones de la materia.
- Creación y constitución de un Centro de Investigación Odontológico.
- Creación y constitución de un organismo para llevar a cabo las compañías de higiene bucodentaria.
- Delimitación de funciones de odontólogos y médicos.
- Poder recetar penicilina y estreptomina<sup>65</sup>.

En la ciudad de Valencia, del 12 al 18 de marzo de 1949, se celebró el XVI Congreso Nacional de Odontología, bajo la presidencia de D. José Rosa Meca. El Congreso se organizó en siete secciones, con sus respectivos presidentes. Destacando las siguientes conclusiones:

- Atribución de mayores facultades para los subinspectores de Odontología.
- Exigir receta especial para pedir materiales a los depósitos.
- Confeción de una lista de todos los laboratorios dentales existentes con el nombre del odontólogo que los dirige.

---

<sup>65</sup> GUERRERO RODRÍGUEZ, V. C. *Historia del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España*. Tesis doctoral, Madrid, 2016, págs. 177-178.

- La supresión del artículo 321 del Código Penal, en concreto del párrafo “*Atribuyéndose cualidad de profesor*” que era la tabla de salvación de los intrusos; y modificación del artículo 572 que considera estos hechos como falta en lugar de delito<sup>66</sup>.

D. Pedro García Gras se da de baja en el Colegio de la I Región (que comprende Madrid, entre otras provincias limítrofes), siendo acompañado por otros odontólogos, y crea la “*Sociedad Española de Estomatología*”, provocando que parte de los profesionales de dicho Colegio se alineasen tanto a él como a sus seguidores para que volvieran a colegiarse, que se disolviera la Sociedad creada y que los todos los Colegios se denominaran desde ese momento de “*Odontólogos y Estomatólogos*”. Tras varios intentos de fijar unos nuevos estatutos, éstos fueron firmados finalmente el 13 de noviembre de 1950, los cuales estuvieron vigentes durante casi cinco décadas<sup>67</sup>.

En aquella época los odontólogos fueron presionados por la Central Sindicalista para ingresar en dicha organización, se eligieron los presidentes regionales, y el Boletín Oficial del Consejo que en sus primeros inicios era independiente pasó a formar parte de la Revista Información Dental con la denominación de “*Boletín de Información Dental*”<sup>68</sup>.

En definitiva, podemos concluir diciendo que los aspectos o cuestiones más debatidas en la configuración histórica de los Colegios Profesionales de Dentistas han sido, entre otros, el cuestionamiento de la obligatoriedad de la colegiación como título habilitante para el ejercicio de la profesión; el intrusismo tan acusado de la época; la elaboración y aprobación de sus Estatutos y su carácter normativo; las funciones y fines de los Colegios de base provincial y de su Consejo General a nivel estatal; y el procedimiento disciplinario y las normas deontológicas. Sin embargo, poco o muy poco interés mostraron los Colegios Profesionales en su devenir histórico por la supervisión del contenido del ejercicio de la profesión en su calidad de garantes de la salud

---

<sup>66</sup> GUERRERO RODRÍGUEZ, V. C. *Historia (...), op. cit.*, págs. 183-184.

<sup>67</sup> Derogados cuando se aprueba el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuerpo estatutario vigente en la actualidad.

<sup>68</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Historia de los Colegios (...), op. cit.*, págs. 61-64

bucodental de los ciudadanos, ya que se preocupaban más del beneficio privado de sus componentes que la salud bucodental de la población en general.

## II. DERECHO COMPARADO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

### 1. La corporación fuera de nuestras fronteras

La ordenación y la disciplina de las profesiones se confían a entidades profesionales de naturaleza corporativa, por medio de las instituciones colegiales, o comúnmente llamados Colegios Profesionales. Pero este rasgo organizativo profesional no es exclusivo de España, sino que obedece a una organización prevista en algunos países de nuestro entorno, pertenecientes a la Unión Europea, como Francia e Italia.

No obstante, la forma en la que, de manera tan amplia, se ha extendido en España, afectando a casi cualquier profesión titulada, no se refleja en los citados países europeos, ya que en ellos solo están vinculadas aquellas profesiones, también tituladas, que afectan a bienes o intereses de carácter público de mayor relevancia, como la actividad médica y la jurídica. Esta diferencia de nuestro país respecto a otros países vecinos se achaca a que han existido sistemas políticos de carácter corporativista, que han impulsado la creación de los Colegios Profesionales para la consecución de las reivindicaciones de los profesionales. Durante el régimen de D. Francisco Franco ha sido la etapa histórica en las que el ordenamiento jurídico español ha sido el único que ha regulado en una sola norma, de carácter genérico, el funcionamiento y el régimen jurídico de estos entes organizativos. Es el caso de la Ley de Colegios Profesionales, que se promulga poco antes de iniciarse la transición en España.

Por lo comentado con anterioridad, se puede concluir que en España existía una “*filosofía corporativa*” que estaba muy arraigada en el Estado y en la sociedad que la compone. Aspecto que tiene influencia en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), de creación posterior y cuya regulación y régimen jurídico con postulados diferentes a la situación que se deja atrás, incluye un precepto expresamente



dedicado a los Colegios Profesionales<sup>69</sup>, el cual será analizado de manera pormenorizada más adelante. No obstante, por ser un hecho relevante podemos adelantar que nuestra Carta Magna es la única de los países de nuestro entorno que recoge una mención expresa de tales Corporaciones de Derecho Público, entendiendo así la importancia que se le quería dar a tales corporaciones<sup>70</sup>, aunque otros autores como DEL SAZ lo achaca a que la citada filosofía corporativista, junto con la dificultad de enfrentamiento con situaciones heredadas del pasado, fueron las causas de esta continuidad constitucionalizada<sup>71</sup>.

De un análisis externo de los Colegios Profesionales en nuestro entorno, podemos establecer que ejercen, al igual que en España, un control de acceso a la profesión y velan por el correcto ejercicio profesional. A modo de ejemplo, en países como Francia o Italia, tienen como función la custodia de los registros profesionales comprobando que el aspirante cumple con las exigencias normativas para poder pertenecer al Colegio Profesional de que se trate. Y esta inscripción en el registro habilita al profesional legalmente para el ejercicio de una determinada profesión. Otras funciones de dichas corporaciones es la de ejercer la potestad disciplinaria, que garantiza el cumplimiento de las normas colegiales deontológicas, función que es común a todos los Colegios Profesionales de nuestro entorno<sup>72</sup>.

En la gran mayoría de los países de la Unión Europea, las profesiones tituladas típicas están sujetas, por un lado, a una minuciosa reglamentación; y por otro, quedan adscritas a un determinado ente que se encarga de velar por el correcto cumplimiento de la disciplina y la deontología profesional y de la adecuada capacitación. Por ello, se planteó el dilema si la colegiación obligatoria podía ser contraria a las libertades fundamentales de libre prestación de servicios y derecho de establecimiento, así como a

---

<sup>69</sup> Se recoge en su artículo 36 que *“la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”*.

<sup>70</sup> TUSELL GÓMEZ, J. *El Colegio de Abogados de Madrid en la transición hacia la democracia (1970-1990)*. Ed. Colegio de Abogados de Madrid, Madrid, 1993, pág. 83. En esta obra se hace mención del papel que tuvo el senador de designación real a título personal, Don Antonio Pedrol Ruíz, que actuó en su condición de Decano del Colegio de Abogados de Madrid y de Presidente del Consejo General de la Abogacía Española.

<sup>71</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios Profesionales*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 33-34.

<sup>72</sup> DE MIGUEL, A. *Aportación (...), op. cit.*, pág. 25.

los principios jurídicos que las sustentan, consagrados en los Tratados Constitutivos de la Unión Europea (en adelante, TCUE)<sup>73</sup>.

La libre circulación de profesionales implica:

- que cualquier profesional de un Estado miembro pueda instalarse de forma estable en el territorio de otro Estado miembro con el fin de ejercer su actividad profesional (*libertad de establecimiento*),

- el ejercicio de esa misma actividad profesional destinada a un beneficiario que resida en el territorio de otro Estado miembro, sin necesidad de una organización estable y permanente en el país del destinatario (*libre prestación de servicios*),

- y el reconocimiento de diplomas y títulos que permitan el acceso a las profesiones y el dictado de diversa normativa para la coordinación del acceso y ejercicio de dicha profesión en los diferentes Estados miembros.

La adscripción obligatoria a un determinado colegio o ente análogo es válida cuando se trata del ejercicio de manera permanente de la actividad profesional en el territorio de otro Estado, ya que cada Estado miembro tiene competencia para reglamentar y organizar el ejercicio de las profesiones. No obstante, algunas directivas admiten que los Estados miembros puedan exigir a un profesional la inscripción temporal de oficio o una adhesión a una organización o Colegio Profesional, siempre y cuando, no retrase o complique la prestación de servicios y, además, no conlleve gastos suplementarios para el prestador de servicios<sup>74</sup>.

Ello obedece a que no existe ninguna disposición a nivel europeo que atribuya esta competencia a las instituciones de la Unión Europea. Tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) han afirmado la absoluta compatibilidad de las organizaciones y los Colegios Profesionales con el principio de libre circulación de personas contemplado a nivel comunitario.

Esta medida fue prevista en una directiva dirigida a los odontólogos y, posteriormente, se ha ido extendiendo al resto de las profesiones liberales. En nuestro caso, se trata de la Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre

---

<sup>73</sup> Libertades y principios recogidos en la actualidad en los artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (derecho establecimiento) y 56 a 62 (libre prestación de servicios) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>74</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios (...), op. cit.*, págs. 49.

reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo. De hecho, los postulados de la citada Directiva son recogidos en el preámbulo de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, norma básica de la profesión en España:

*«El desarrollo de todas estas profesiones sanitarias ha de cumplir las exigencias de calidad y nivel formativo acordes con los actuales conocimientos técnicos y científicos, con las necesidades sanitarias y asistenciales de la población y con los requisitos de homologación internacionalmente admitidos, especialmente los derivados de las directrices comunitarias en esta materia: Directiva 78/686/CEE (...). De esta forma se verá cumplida la necesaria armonización que en este campo impone nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea, satisfaciendo, al mismo tiempo, las exigencias de rango formal previstas en el artículo 36 de la Constitución».*

El TJUE ha afirmado en repetidas ocasiones que la reglamentación de las profesiones es una competencia exclusiva de los Estados miembros y en el caso de que estos exijan la inscripción en un Colegio Profesional para el ejercicio de la profesión, no hay ninguna norma de Derecho europeo que les impida a dichos Estados imponer esas exigencias, eso sí, siempre y cuando no se infrinja el principio de no discriminación consagrado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Un ejemplo de estos pronunciamientos jurisprudenciales europeos recaídos en la materia que nos ocupa lo podemos encontrar en la Sentencia del TJUE de 19 de enero de 1988, caso *Gullung*, donde el Tribunal entendió que la adscripción obligatoria, en este caso de los abogados, a un Colegio Profesional no era contraria al Derecho comunitario siempre y cuando ésta fuera exigida a los nacionales del propio Estado, justificando dicha obligatoriedad por los fines que persiguen tales corporaciones: garantía de ética profesional, respeto a los principios de deontológicos de la profesión y su control disciplinario, los cuales son objetivos suficientemente importantes como para que sean dignos de protección.

En el ámbito específico de la colegiación obligatoria de odontólogos también se ha pronunciado el mencionado Tribunal al entender que el ejercicio de estas actividades profesionales en el territorio de otros Estados miembros debe sujetarse a las normas que rigen el ejercicio de la profesión en el Estado de acogida cuando éstas pretenden garantizar la salud.

En concreto, la STJUE de 30 de abril de 1986 (Asunto 96/85) dirime la discrepancia existente entre la Comisión y la República Francesa respecto al cumplimiento de la libertad de establecimiento y el acceso a la profesión de médico y odontólogo. La pretensión del demandante se centró en la solicitud de declaración de incumplimiento de la República Francesa de las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE<sup>75</sup>, al obligar a los médicos y a los odontólogos (*“practiciens de l’art dentaire”*) establecidos en otro Estado miembro, a cancelar su inscripción o registro en ese otro Estado miembro, para poder ejercer su actividad en Francia. En el fallo señala el TJUE que procede *“declarar que, al obligar a los médicos y a los odontólogos establecidos en otro Estado miembro a cancelar su inscripción o registro en dicho Estado para poder ejercer su actividad en Francia en calidad de asalariado, mediante el establecimiento de un consultorio o en régimen de sustitución, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado”*.

---

<sup>75</sup> Artículo 48 TCEE: *“1. La libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada, a más tardar, al final del período transitorio. 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. 3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho: a) de responder a ofertas efectivas de trabajo; b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales; d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión. 4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública”*.

Artículo 52 TCEE: *“En el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro serán suprimidas de forma progresiva durante el período transitorio. Dicha supresión progresiva se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro. La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 58, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del Capítulo relativo a los capitales”*.

Artículo 59 TCEE: *“En el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán progresivamente suprimidas, durante el período transitorio, para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá extender el beneficio de las disposiciones del presente Capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Comunidad”*.

Tras este breve panorama general de la situación profesional en el ámbito de la Unión Europea, pasamos a analizar las figuras análogas a los Colegios Profesionales en algunos países de nuestro entorno.

## **2. Francia: *Ordres professionnels***

El tema de la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales se ha planteado en el país galo estrechamente vinculado a la descripción de la naturaleza de otros entes de carácter corporativo creados en la época del régimen de Vichy (1940-1944), los cuales estaban encargados de la organización de la producción industrial para atenuar la penuria que adolecía el país en la época: se trataban de los denominados “*Comités d’Organisation*”, creados por Ley de 16 de agosto de 1940, con una naturaleza que se resistía a ser encajada en las categorías tradicionales de las personas jurídico-públicas del Derecho francés<sup>76</sup>.

A través del conocido “*arrêt Monpeurt*” de 31 de julio de 1942, el Consejo de Estado francés tuvo la oportunidad de enfrentarse al problema de la categorización de los Colegios Profesionales, pero no llegó a una solución concreta al declarar que su naturaleza jurídica dista de ser una nueva variedad de “*Establecimiento público*”. No obstante, lo que sí declaró es que llevaban a cabo una indudable actividad de servicio público, que en algunos casos requiere que ostenten prerrogativas de naturaleza pública sometidas al orden contencioso-administrativo, ya que los actos que emanaban de ellos se consideraban como verdaderos actos administrativos<sup>77</sup>, tal como sucede en nuestro país cuando los Colegios Profesionales tienen atribuidas o delegadas actividades de interés general<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Es decir, el Estado, las Corporaciones locales y los Establecimientos públicos. Según PARADA VÁZQUEZ, se asimila a lo que en España él mismo define como un supuesto singular de “*hermafroditismo organizativo*”. Véase PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo Público*. Open Ediciones, 26ª ed., Madrid, 2017, págs. 295-297.

<sup>77</sup> CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. “La problemática de los Colegios Profesionales en el Derecho Comparado (Francia, Italia, Alemania)”, En: MARTÍN RETORTILLO, L. (Coord.). *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 20-21.

<sup>78</sup> Según el artículo 8.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales: “*Los actos emanados de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales, en cuanto estén sujetos al Derecho Administrativo, una vez agotados los recursos corporativos, serán directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”.

En el caso de Francia, la institución análoga a los Colegios Profesionales españoles son las denominadas “*Ordres Professionnels*”. Una comparación inicial entre ambas corporaciones nos lleva a destacar el carácter más limitado del caso francés, ya que constituye la organización profesional de sólo algunas profesiones liberales, clasificándose, según el tipo de intervención administrativa, en tres categorías de profesiones<sup>79</sup>:

- la primera categoría que acoge la organización francesa incluye aquellas profesiones para las cuales sólo requieren de una autorización administrativa para su ejercicio legal, sin ningún tipo de juicio sobre el valor ético-moral o profesional de la profesión, es decir, sin hacer un análisis cualitativo. Ello se basa en que dicha autorización administrativa es necesaria para las actividades que pueden implicar riesgos de envergadura y que, por lo tanto, es necesario que alguna institución pública vele por la responsabilidad de su ejercicio. En este grupo se incluyen algunas profesiones sanitarias.

- la segunda categoría acoge a aquellas profesiones que requieren de una autorización administrativa de carácter previo para su ejercicio legal, con una especialidad: la profesión interviene de manera activa en la concesión de dicha autorización<sup>80</sup>.

- y finalmente, las pertenecientes a las Órdenes Profesionales, que acoge a las profesiones reguladas más conocidas vinculadas en España a los Colegios Profesionales, como abogados, veterinarios, arquitectos, y muchas más, como los dentistas, objeto del presente estudio de investigación<sup>81</sup>.

En este último caso, las Órdenes no quedan vinculadas a una normativa general, como sucede en España con la Ley de Colegios Profesionales, sino que cada profesión se rige por un Estatuto específico que, en el caso de los dentistas, junto a médicos, comadronas y farmacéuticos se encuentran reguladas en Francia en el Código de Salud Pública<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios (...), op. cit., pág. 35.*

<sup>80</sup> Se dan tres casos distintos en este tipo: el primero, una organización que representa a la profesión será la que otorgue de forma directa dicha autorización, como sucede en el caso de los periodistas; el segundo, es el caso en el que la profesión interviene de manera indirecta en el procedimiento de otorgamiento de la autorización; y un tercero, donde el poder de la Administración queda limitado en la concesión de la autorización mediante una reglamentación creada por la profesión.

<sup>81</sup> En Francia se denominan “*Cirujanos-dentistas*”.

<sup>82</sup> Francia. Decreto 53-100, de 5 de octubre de 1953.

Dichas Órdenes Profesionales son, como en España, entes asociativos de tipo corporativo de base privada, cuyos miembros ejercen una actividad, que puede ser catalogada como una actividad privada de “*interés público*”, “*de servicio público*”, o “*una actividad que requiere intervención administrativa o de policía*”, por lo que en algunos de sus aspectos gozan de prerrogativas públicas y están bajo las limitaciones del Derecho Público<sup>83</sup>.

La jurisprudencia al respecto ha evolucionado desde entender a principios del siglo XX que se trataban de entes que realizaban una actividad “*de interés público*”<sup>84</sup> hasta la posterior y más actual concepción de que tienen la consideración de actividad de “*servicio público*”, estando sus agentes sometidos en alguno de sus aspectos o elementos a determinada reglamentación administrativa<sup>85</sup>. Ello implica que el Consejo de Estado considere que los actos que emanan de las Órdenes Profesionales en el ejercicio de encomiendas o de delegación de actividades públicas son actos administrativos, siendo sólo impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>86</sup>.

Es de destacar que en Francia existe la denominada obligatoriedad o adscripción forzosa de los profesionales en las Órdenes Profesionales, con la competencia para disciplinar las relaciones entre los profesionales, y de éstos con sus clientes, mediante normas deontológicas que se aprueban mediante la publicación de un Decreto, pero sin llegar a tener competencia sobre la actividad de los no profesionales<sup>87</sup>. Esta obligatoriedad es un presupuesto necesario ya que las Órdenes Profesionales son quienes controlan a las personas que pueden ejercer la profesión a través de la

---

<sup>83</sup> Originarias del periodo conocido como Antiguo Régimen, estas corporaciones fueron prohibidas en 1791 durante el periodo revolucionario francés, ante la poca simpatía que despertaban las asociaciones privadas. No obstante, a finales del siglo XIX, se generan sindicatos y asociaciones que, finalmente, sufrieron el fenómeno de la publicación debido a que el legislador y la jurisprudencia reconocían este carácter público de la actividad de ciertos organismos privados.

<sup>84</sup> LONG *et al.* *Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris, 1984, pág. 275. Francia. Cons. D’État, Ass., 20 dec. 1935, Etablissement Vezia.

<sup>85</sup> Francia. C.E. 31 de julio de 1943, Rec. 239; C.E. 2 de abril de 1943, Rec. 86;

<sup>86</sup> Como se describió con anterioridad, en España se adopta similar consideración si atendemos al artículo 8 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

<sup>87</sup> Una Orden Profesional no puede perseguir disciplinariamente a un profesional sancionado temporalmente con la interdicción de ejercicio de la profesión, según se ha manifestado el Consejo de Estado (arrêt C.E. 31, 25 de octubre).

inscripción en el registro profesional mediante la “*inscription au tableau*”, con una sumisión a un estatuto legal y ético, y con la adquisición de unos derechos y deberes<sup>88</sup>.

Como indica la “*Cour de Cassation*” en una de sus sentencias, “*el legislador ha confiado a la Orden de los Médicos una misión de servicio público relativo a la organización, al funcionamiento, a la deontología y la defensa de la profesión médica, y la ha habilitado para percibir cuotas cuyo producto se destina a cubrir los gastos que le afectan, con el límite de sus obligaciones legales y de sus misiones citadas de servicio público*”<sup>89</sup>, añadiendo que la adscripción obligatoria no impide la “*posibilidad de constituer libremente con otros colegas asociaciones profesionales y sindicatos o afiliarse a ellos*”<sup>90</sup>.

En relación a la indicada colegiación obligatoria, la jurisprudencia del Tribunal de Casación se había manifestado en las ocasiones que se le planteaban posibles incompatibilidades entre una colegiación forzosa con algunos derechos fundamentales como el de libertad sindical, el de pensamiento o el de conciencia, declarando que son perfectamente compatibles, incluso con los preceptos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York o la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>91</sup>. Por ello, la colegiación obligatoria se convierte en un requisito *sine qua non* para el ejercicio de la potestad disciplinaria, función que está encomendada a las Órdenes Profesionales.

Los Colegios Profesionales galos, si excluimos las funciones públicas que ostentan, se rigen por el Derecho privado destacando las siguientes consideraciones: su personal no es funcionario, sino que se asimilan al de una empresa cualquiera; y sus bienes, al ser privados, están sometidos a las reglas del Derecho común, al igual que la percepción de cuotas y los aspectos contables<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. “La problemática (...)”, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>89</sup> Francia. C. Cass., Sentencias de 26 de abril, 5 de mayo y 8 de noviembre de 1983.

<sup>90</sup> Referencia extraída en el considerando 65 del Caso *Le Compte* del TEDH, Sentencia del 23 de junio de 1981.

<sup>91</sup> FANLO LORAS, A. *El Debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales (La Administración corporativa en la jurisprudencia constitucional)*. Ed. Civitas, Madrid, 1992, pág. 87.

<sup>92</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios (...)*, *op. cit.*, pág. 40.



Teniendo en cuenta lo anterior, el régimen general al que quedan sometidos los actos de las Órdenes Profesionales incluye una excepción: tendrán la consideración de administrativos los actos dictados en el ejercicio de una función que lleve aparejada el ejercicio de prerrogativas públicas, por lo que la responsabilidad del Colegio Profesional, su adecuación a los principios generales del Derecho, el correcto cumplimiento de los códigos deontológicos, etc., podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ha sido a golpe de “*arrêts*” por parte del Consejo de Estado francés como se ha doblegado la hostilidad sistemática manifestada por la Orden de Médicos a las sociedades mutualistas<sup>93</sup>.

En el país galo, los profesionales de la Odontología se ordenan en el “*Ordre National de Chirurgiens - Dentistes*”, creado por Orden del 24 de septiembre de 1945 y en él se agrupan las personas cualificadas para ejercer la profesión de dentista en Francia. Dicha Orden participa de las decisiones normativas que rigen a la profesión y solo puede actuar dentro de los límites de su competencia definida por la ley<sup>94</sup>. La regulación principal de los cirujanos-dentistas se ubica en el Código de Salud pública (Título I del Libro IV), aprobado por Decreto 53/1001, de 5 de octubre de 1953, regulando la institución en los art. L4121-1 y L4121-2<sup>95</sup>.

Las Órdenes Profesionales adoptan una estructura jerarquizada que, en el caso de los cirujanos-dentistas, es de tres niveles<sup>96</sup>: en la base se encuentran los Consejos Departamentales; por encima de ellos, los Consejos Regionales; y en la cúspide, el Consejo Superior o Nacional<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> *Arrêts* C.E. 16 de mayo de 1947, Teyssier; 6 de enero de 1950, Rousset; 27 de abril de 1951, privat; 29 de enero de 1954, Chaigneau; 1 de octubre de 1954, Delle Costier.

<sup>94</sup> Velan por el mantenimiento de los principios de moralidad, probidad, competencia y dedicación esenciales para el ejercicio de la odontología y la observancia, por parte de todos sus miembros, de los deberes profesionales, así como de las normas establecidas por el código deontológico. Ayudan a promover la salud pública y la calidad de la atención. Defienden el honor y la independencia de la profesión de cirujano dentista. Pueden organizar todos los trabajos de ayuda mutua y jubilación en beneficio de sus afiliados y sus beneficiarios. Cumplen su misión a través de los consejos disciplinarios y cámaras de la orden.

<sup>95</sup> <https://www.ordre-chirurgiens-dentistes.fr/decouvrir-lordre/un-ordre-une-histoire/> [Consultado el 07/03/2021]

<sup>96</sup> Sólo los cirujanos-dentistas y los médicos adoptan esta organización en tres niveles ya que el resto se organizan sólo en dos debido a la ausencia de los Consejos Departamentales.

<sup>97</sup> Estructura similar al caso español: Colegios Profesionales como unidad funcional mínima (aunque pueden existir por debajo las Juntas Provinciales en aquellos colegios que mantienen la nomenclatura

Según la legislación francesa, el Colegio de Cirujanos Dentistas mantendrá los principios de moralidad, probidad, competencia y dedicación indispensables para la práctica de la Odontología y la observación, por parte de todos sus miembros, de los deberes profesionales, así como de las normas establecidas por el código de ética. Además, defienden el honor y la independencia de la profesión de dentista, pueden organizar todos los trabajos de ayuda mutua y jubilación en beneficio de sus miembros y sus dependientes, y cumplen su misión a través de Consejos Departamentales, Consejos Regionales o Interregionales y el Consejo Nacional de la Orden<sup>98</sup>.

### 3. Italia: *Ordini e Collegi professionali*

La regulación de los Colegios Profesionales en Italia no está recogida en una sola norma general y común a todos ellos, sino que se encuentra extendida por “*una prolija legislación sectorial*”. La organización colegial, como regla general, descansa en la provincia, donde se establece un Colegio Profesional. El Consejo nacional es el órgano común compuesto por 11 miembros<sup>99</sup>.

La intervención pública sobre las profesionales obedece a su “*especial relevancia social*”<sup>100</sup>, la cual se instrumenta a través de las Órdenes (“*Ordini*”) y los Colegios (“*Collegi professionali*”). Dichos entes públicos asociativos integran a sus profesionales inscribiéndolos en un registro o “*albo*”. La diferencia entre los Colegios y las Órdenes profesionales se basan en un aspecto meramente formal:

- mientras que las “*Ordinis*” son propias de profesiones para las cuales se exigen un diploma universitario superior, como la de Ingenieros o la de Médicos,
- los “*Collegi professionali*” se utilizan para aquellas otras profesiones en la que basta con un diploma de escuela media, como el de Geómetras<sup>101</sup>.

Además, es de destacar que tanto las “*Ordinis*” como los “*Collegi professionali*”, en su conjunto, se diferencian de otras posibles asociaciones, sean de

---

de Región); los Consejos Autonómicos que los agrupa dentro de su territorio autonómico; y como representante nacional, el Ilustre Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de España.

<sup>98</sup> Texto extraído del artículo L. 4121-2 del Código de Salud Pública

<sup>99</sup> CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. *La problemática (...), op. cit.*, pág. 37, 40-41.

<sup>100</sup> Por profesiones de relevancia social hay que entender aquellas que suponen el ejercicio de verdaderas funciones públicas, las que tienen por objeto un servicio de pública necesidad, definidas el Código Penal como aquellos profesionales forenses o sanitarias u otras profesiones cuyo ejercicio esta por ley sujeto a una necesaria habilitación del Estado.

<sup>101</sup> Una excepción a este principio la constituye el “*Collegio de Notai*” probablemente debido al deseo de conservar la denominación original.

hecho o constituidas mediante una personalidad jurídica de Derecho privado, porque en las primeras recae la defensa de la profesión, de los profesionales y de su ejercicio, al cual representan con la tutela del interés público. Ello supone mantener el decoro y la dignidad profesional, razones suficientes que justifican la adscripción forzosa, la cual no entra en conflicto con la libertad de asociación que recoge la Constitución italiana de 1947<sup>102</sup>, tesis defendida tanto por la jurisprudencia como por la doctrina científica más autorizada<sup>103</sup>.

Entre las funciones y misiones de los Colegios y las Órdenes italianas, esencia de su constitución, se encuentra la actividad de control y tutela de la profesión, dotada de las potestades reglamentarias y disciplinarias, ejercidas mediante la inscripción obligatoria del profesional en el registro o “*albo*”. A consecuencia de todo ello la pertenencia de los profesionales a tales entes debe ser obligatoria ya que, si no fuera así, no se podría cumplir tales funciones. CATELANI resume todo lo anterior señalando que:

*«Los organismos profesionales son entidades necesarias, ya que los profesionales deben necesariamente pertenecer a ellos si desean ejercer su profesión y, en correlación con la necesidad de pertenencia profesional al grupo, los profesionales no pueden en ningún caso modificar la publicidad de la organización y la actividad de la profesión»<sup>104</sup>.*

En referencia a la inscripción en el registro, debemos destacar que se produce a través de un procedimiento administrativo contradictorio: se le ofrece al profesional un trámite de audiencia cuyas alegaciones son valoradas por el ente competente sin que se realice de manera discrecional ya que se limitan a comprobar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el ejercicio profesional según el ordenamiento jurídico vigente<sup>105</sup>. Por lo tanto, el ejercicio de la profesión por alguien que no esté inscrito en él

---

<sup>102</sup> El artículo 18 de la Constitución italiana recoge un texto similar al artículo 22 de la Constitución española, al señalar que: “*los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente, sin autorización, para fines que no estén prohibidos a los individuos por la ley penal. Estarán prohibidas las asociaciones secretas y las que persigan, incluso indirectamente, finalidades políticas mediante organizaciones de carácter militar*”.

<sup>103</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios (...), op. cit.,* pág. 42-43.

<sup>104</sup> CATELANI, A. *Gli Ordini e i Collegi professionali nel Diritto pubblico*. Ed. Brossura, Milan, 1976, pág. 74.

<sup>105</sup> Entre ellos se destacan la edad, estar en posesión del título correspondiente, no estar incurso en causas de incompatibilidad, etc.

puede suponer la comisión del delito de intrusismo recogido en el Código Penal italiano de 1930<sup>106</sup>.

Otra función de los Colegios y las Órdenes ejecutada a través de la indicada inscripción en el registro es la sujeción de los profesionales al régimen disciplinario con la finalidad de reprimir aquellas conductas que afecten al diligente y buen ejercicio profesional y a la independencia de la profesión: sólo y exclusivamente se puede ejercer el régimen disciplinario sobre los profesionales inscritos, por lo que aquellos que ejercen sin estarlo no están bajo la tutela de estos entes.

En relación a la potestad reglamentaria, los Colegios pueden utilizarla en su ámbito interno de organización y funcionamiento, mediante la aprobación de determinadas normas internas que regulan el comportamiento de los profesionales inscritos y establecen los posibles recursos que pueden interponerse.

En atención al control jurisdiccional, se puede destacar que recae sobre aquellos actos que se dictan en el ejercicio de las funciones públicas. Estos actos pueden recurrirse ante el superior jerárquico de la organización colegial territorial o, en determinados casos, directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>107</sup>.

En el ámbito de la Odontología, las 106 Órdenes provinciales existentes en Italia se agrupan en la “*Federazione Nazionali degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri*”, con sede en Roma, gobernado por un Comité Central compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero y un Secretario, además de 22 consejeros. La organización se plasma en la Ley 24 de julio de 1985, no. 409, sobre “*Establecimiento de la profesión dental y disposiciones relativas al derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios por dentistas que sean nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas*”<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Destaca SERRANO TÁRRAGA que es curioso que tal delito se ubique en el apartado “*Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*”, específicamente en el artículo 348 “*Ejercicio abusivo de una profesión: Cualquier persona que esté abusando de una profesión para la cual se requiere un empoderamiento especial del Estado se castiga con una pena de prisión de hasta seis meses o con una multa de 103 euros a 516 euros*”. Véase SERRANO TÁRRAGA, M. D. *El delito de intrusismo profesional*. Ed. Civitas, Madrid, 1997, págs. 115-116.

<sup>107</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios (...), op. cit., pág. 47*.

<sup>108</sup> <https://portale.fnomceo.it/fnomceo/home.2puntOT> [Consultado el 08/12/2020].

El lector ha podido comprobar cómo la institución española, a diferencia de los casos francés e italiano, cuenta con el honor de estar respaldada por un precepto constitucional. Sin embargo, pocas diferencias existen en relación a la organización, su funcionamiento, y los fines y funciones que ostenta, destacando la adscripción forzosa de los profesionales que comparte los Colegios Profesionales españoles con los *Ordres Professionnels* en Francia, y los *Ordini e Collegi professionali* en Italia. Por ello, podemos concluir que los países vecinos pertenecientes a la Unión Europea tienen caracteres muy similares al nuestro, eso sí, sin el respaldo constitucional que goza España.

### III. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS SOCIEDADES PROFESIONALES

#### **1. Las sociedades profesionales anteriores a la Ley de sociedades profesionales de 2007.**

La evolución del ejercicio de determinadas profesiones tituladas ha dado lugar a que la actuación aislada e individual del profesional se vea sustituida en muchos casos por una labor de equipo que tiene su origen en la creciente complejidad de estas actividades y en las ventajas derivadas de la especialización y de la división del trabajo.

Así, las organizaciones colectivas que operan en el ámbito de los servicios profesionales han ido adquiriendo una creciente implantación y difusión, con acusada tendencia en tiempos recientes a organizar el ejercicio de las profesiones colegiadas por medio de sociedades<sup>109</sup>.

Existe cierto consenso por parte de la doctrina científica sobre las ventajas del fenómeno asociativo en el marco de las profesiones liberales o reguladas, si utilizamos el argot terminológico de la Unión Europea. Esta realidad que existía de facto anhelaba una regulación específica desde sus orígenes con la finalidad de establecer una solución estable del fenómeno asociativo. Sin embargo, esta regulación específica no ha sido sentida como una necesidad por una parte de la doctrina y por cierto sector

---

<sup>109</sup> MARTÍN VILLALBA, M. D. *El ejercicio de las profesiones tituladas en el marco de los derechos fundamentales Ponencia de estudio*. Ed. Unión Profesional, Madrid, 2013, pág. 296. Disponible en: [http://www.unionprofesional.com/estudios/Ponencia\\_Octubre\\_2013.pdf](http://www.unionprofesional.com/estudios/Ponencia_Octubre_2013.pdf) [Consultado el 08/12/2020].

jurisprudencial bajo el argumento que podían utilizarse fórmulas alternativas sin tener que acudir a una regulación específica.

No obstante, no cabe duda que con la existencia de una normativa sobre el fenómeno asociativo profesional, se concede a los profesionales una solución legal, clara y nítida, que rompe la inseguridad jurídica existente hasta la fecha<sup>110</sup>.

Desde la promulgación de la LSP, aquellas sociedades que tengan por objeto social el ejercicio en común de una actividad profesional deberán constituirse como una sociedad profesional, aunque podrán constituirse con arreglo a cualquiera de las formas societarias previstas en la ley.

Es menester, antes de iniciar el análisis de la evolución histórica, describir dos elementos clave en la definición de las sociedades profesionales:

- En ellas se ejercita una actividad profesional, entendida como aquella actividad para cuyo desempeño se requiere una formación superior universitaria y oficial acreditada mediante el correspondiente título profesional, y para cuyo ejercicio además de la titulación universitaria oficial, es necesaria la inscripción en el correspondiente Colegio Profesional.

- Y por otra parte, existe ejercicio en común de una actividad profesional ya que los actos propios de la misma serán ejecutados directamente bajo la razón o denominación social y le serán atribuidos a la sociedad los derechos y obligaciones inherentes al ejercicio de la actividad profesional como titular de la relación jurídica establecida con el cliente<sup>111</sup>.

Antes de la aprobación de la LSP la Dirección General de los Registros y del Notariado (en adelante, DGRN) venía utilizando una profusa artillería de argumentos en contra de la constitución de sociedades profesionales, denegando su acceso e inscripción en el Registro Mercantil<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> GARCÍA MÁZ, F. J. "Algunas consideraciones sobre la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales". En: TRIGO GARCÍA, B., FRAMIÑÁN SANTAS, J. *Estudios sobre sociedades profesionales. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 7-8.

<sup>111</sup> La propia Ley de sociedades profesionales se preocupa de establecer estas importantes definiciones legales en el contenido de su articulado.

<sup>112</sup> Entre otras podemos citar las resoluciones de 1/08/1922, 2/06/1986, 23/04/1993 y 26/06/1995. Esta recopilación y su análisis se realiza en: TRIGO GARCÍA, B., FRAMIÑÁN SANTAS, J. *Estudios sobre sociedades profesionales. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 15.

Es ilustrativo al respecto el contenido de tres resoluciones del Registro Mercantil de fechas 1993, 1986 y 1995<sup>113</sup>, donde se expresa de forma clara la postura tradicional y clásica de la doctrina, y en las se refleja la inadmisión de la viabilidad jurídica de dichas sociedades.

En la Resolución de 23 de abril 1993, es denegada la inscripción de una entidad denominada “*Estudio de arquitectura Martin Artajo, Sociedad limitada*”, en la que su objeto social era el propio de la actividad profesional de los arquitectos. La nota denegatoria de la inscripción de calificación del registrador plasmaba que, por su propia naturaleza, una sociedad no puede tener por objeto una actividad profesional para la que se requiere un título académico<sup>114</sup>.

En el fundamento de derecho segundo de la citada resolución administrativa se intenta justificar esta denegación indicando que “*es un hecho comprobado, en general, que la evolución de las profesiones liberales en estos últimos tiempos (...) en donde el asesoramiento aislado del profesional se ve sustituido por una labor de equipo que debe su origen a la especialización y división del trabajo entre varias personas, consecuencia de la complejidad cada vez mayor de todas las actividades (...) lo que supone el nacimiento dentro de este campo del elemento organizativo, característico del mundo empresarial*”, una citación de principios que tiene lógica y resume efectivamente la tendencia de las relaciones económicas y jurídicas, de mayor complejidad, lo que determina que los profesionales vayan especializándose, y dividiendo las parcelas del saber, a fin de dar solución satisfactoria a los clientes, para conseguir una mejor prestación y un adecuado servicio profesional.

Después de esta declaración, el Registro Mercantil distingue dos tipos de sociedades:

- por un lado, las que consideramos sociedades profesionales *stricto sensu*, es decir, las sociedades mercantiles que adoptan como objeto social una actividad que, por imperativo legal, está reservada en exclusiva a una determinada categoría de profesionales y en las que el carácter estrictamente personal de la actividad profesional prohíbe que ésta pueda ser atribuida a un ente abstracto creado a tal efecto, en lugar del profesional al que la ley confiere tal actuación.

---

<sup>113</sup> El contenido de las Resoluciones hace que expongamos su análisis sin seguir un orden cronológico.

<sup>114</sup> Sin embargo, consta dicho extremo en el art. 2 de los Estatutos aportados por la sociedad.

- y por otro lado, las que actualmente denominamos sociedades de intermediación, sociedades que más bien son mediadoras en el sentido de no proporcionar al solicitante la prestación que está reservada al profesional, sino servir no sólo de intermediaria para que sea éste último quien la realice, sino también de coordinadora de las diferentes prestaciones específicas seguidas.

Respecto de las del primer tipo, las consideradas sociedades profesionales *stricto sensu*, siempre que se requiera la exigencia de una titulación profesional o requisitos similares para el ejercicio profesional, es claro que no cabe admitirlas, ya que la persona jurídica *per se*, y como ente abstracto, no puede realizar directamente esta clase de prestaciones, pero no sucede así respecto de las del segundo tipo, las sociedades de intermediación, es indudable que, junto al contrato base suscrito entre cliente y sociedad se encuentra el sucesivo contrato, ejecución del primero en el que la intervención del profesional, con su consiguiente responsabilidad, no anula o deja sin efecto la que pudiera contraer la sociedad al contratar con el cliente<sup>115</sup>.

Como el lector podrá apreciar, en la época en la que se dictó la resolución administrativa (1993), se hacía referencia a las sociedades profesionales en sentido estricto, pero a la vez, se negaba la posibilidad de su existencia, ya que el objeto social es una actividad que está reservada en exclusiva a una determinada categoría de profesionales. Sin embargo, se admitía la existencia de sociedades mediadoras, teniendo en cuenta en este caso, que éstas no proporcionan al solicitante la prestación que está reservada al profesional.

La segunda resolución, de 2 de junio de 1986, previa cronológicamente a la primera, versaba sobre la inscripción de una sociedad limitada en el Registro Mercantil, cuyo objeto es prestar toda clase de servicios y asesoramientos<sup>116</sup>, donde el registrador suspendió la inscripción por establecerse, como objeto social, la prestación de determinados servicios para los que exige titulación académica incompatible con la personalidad jurídica de las sociedades.

---

<sup>115</sup> En donde si bien hay que examinar cada caso concreto y por eso no puede establecerse una formulación de carácter general sobre su admisión, hecho que sucede en la mayor parte de los casos, y siempre que no exista una prohibición legal.

<sup>116</sup> Destinada a empresas o personas físicas, contables, fiscales, jurídicos, de administración, gestión y representación.



En este caso, la DGRN revoca la nota negativa del registrador bajo diversos argumentos. En primer lugar, se parte del fenómeno de la complejidad en el tráfico de actividades jurídicas y económicas, que deriva en el sentido de que el asesoramiento aislado del profesional, se vea sustituido por una labor de equipo, lo que supone el nacimiento del elemento organizativo. A continuación, la DRGN distingue los dos tipos de sociedades mercantiles que pueden darse en este fenómeno organizativo dentro de las profesiones liberales, las cuales ya fueron analizadas en la anterior resolución administrativa: las sociedades profesionales *stricto sensu* y las sociedades de intermediación. Y finalmente se resuelve el recurso subsanando la situación, interpretando la redacción de los estatutos desde un punto de vista finalista, “*apreciando por reducción al absurdo*” como dicen algunos autores<sup>117</sup>, ya que no es posible que la sociedad mercantil creada pueda ostentar título académico alguno, la prestación de servicio y asesoramiento, objeto social, a que se refiere ese artículo estatutario, hay que entender que ha de ser realizada no por la sociedad, sino por aquella persona física que reúna las condiciones habilitantes para poder prestar el servicio u obra por exigirlo así las normas legales, y que se encuentre ligada por cualquier vínculo jurídico a la sociedad contratante.

De dicha resolución de la DGRN se puede extraer que dicho órgano directivo vuelve a insistir sobre su eje central de la actividad de carácter estrictamente personal, atribuida por ley a determinados profesionales.

Y la tercera de ellas, la Resolución de 26 de junio de 1995, que además de reiterar el contenido de las resoluciones anteriormente comentadas, incluye un elemento específico: la sociedad objeto de inscripción en el Registro Mercantil, se denominaba “*Bufete de la Fuente, S.L.*”, indicando con claridad que, tan sólo cabe denominar como bufete, al despacho profesional de quienes merezcan la condición de abogado, quedando excluido de tal denominación el despacho de aquellos otros profesionales del Derecho que se limitan a prestar una actividad, de mero asesoramiento sobre temas jurídicos, pero que dicha actividad no resultaba encuadrable en el concepto de protección de todos los intereses que sean susceptibles de defensa jurídica, que es la reservada de forma exclusiva y excluyente a la abogacía profesional.

---

<sup>117</sup> TRIGO GARCÍA, B., FRAMIÑÁN SANTAS, J. *Estudios sobre sociedades profesionales. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 18.

La actual LSP tiene su origen mediato en un Borrador de Anteproyecto elaborado por la doctrina científica<sup>118</sup>, que fue aprobado por la Sección de Derecho mercantil de la Comisión General de Codificación en 1999, pero dicho proyecto decayó finalmente<sup>119</sup>.

En 2006, la Abogacía General del Estado se puso en contacto con Unión Profesional para retomar el asunto que había quedado pendiente, manteniendo una serie de reuniones previas con el colectivo<sup>120</sup>. Tras estos trabajos previos la Abogacía General del Estado redactó un Anteproyecto de Ley, germen de la actual LSP. Procedamos a analizar cuál fue la tramitación parlamentaria de dicha norma que tanto parece beneficiar a la clase dental.

## **2. Tramitación parlamentaria de la Ley de Sociedades Profesionales.**

Para entender la tramitación parlamentaria de la LSP<sup>121</sup>, debemos remontarnos al 28 de noviembre de 2006, fecha en la que se publica en el BOCG el texto aprobado por la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados en relación con el Proyecto de dicha Ley<sup>122</sup>. En el Preámbulo de dicho texto ya aparece la exclusión de su ámbito de aplicación de una serie de sociedades: las sociedades de medios, las de comunicación de ganancias y las sociedades de intermediación. Y esta exclusión supuso un error que está pasando factura en nuestros días, tal como tendremos oportunidad de exponer en la correspondiente sede<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> El Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad Autónoma de Madrid, especializado en sociedades profesionales, D. Cándido Paz-Ares y su equipo, en el que destaca D<sup>a</sup> Aurora Campins, promovieron y apoyaron este proyecto.

<sup>119</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Estudios sobre la Ley de Sociedades Profesionales. Balance de su aplicación y perspectivas de reforma desde las organizaciones colegiales*. Fundación Registral. Madrid, 2020, pág. 25.

<sup>120</sup> Reuniones coordinadas por Unión Profesional, que convocó tanto a sus asociados como a los que, no siéndolo, se verían afectados por esta nueva iniciativa.

<sup>121</sup> Además de entender la tensión existente entre los grupos parlamentarios en la batalla de obligar que se adopte la forma de “*sociedad profesional*” a cualquiera cuyo objeto sea la prestación de un servicio de un profesional titulado colegiado.

<sup>122</sup> Nos encontramos en la VIII legislatura de España (2004-2008), donde el PSOE obtuvo mayoría simple en el Congreso de los Diputados. D. José Luis Rodríguez Zapatero fue investido Presidente del Gobierno y formó su primer gobierno.

<sup>123</sup> El caso iDental es ilustrativo y el ejemplo más claro de la inoperancia de la actual LSP, cuando el objetivo de dicha norma fue la creación de certidumbre jurídica sobre las relaciones jurídico-societarias que tienen lugar en el ámbito profesional. Junto a este objetivo la Ley incide en que es preciso consignar un adecuado régimen de responsabilidad a favor de los usuarios de los servicios profesionales que se prestan en el marco de una organización colectiva. En definitiva, esta nueva LSP se constituye en una norma de garantías: garantía de seguridad jurídica para las sociedades profesionales, a las que se facilita

A dicho texto, se le presentaron una serie de enmiendas, recogidas en el BOCG de 21/12/2006, de las que caben destacar dos de ellas que inciden en subsanar esa vía de escape que ya se preveía, y que en la actualidad utilizan desmesuradamente aquellas sociedades cuyo objeto es la prestación de servicios por profesionales titulados y colegiados, cuya titularidad no recae en este tipo de socios profesionales:

- Por un lado, la enmienda nº 40 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió (GPCIU), de tipo adición, en la que se propone una nueva Disposición adicional intitulada “*De la actividad profesional por empresarios individuales*”,

- Y por otro lado, la enmienda nº 68 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), también de tipo aditiva, donde se propone una nueva Disposición Adicional segunda *bis*, con el título “*Régimen del ejercicio de la actividad profesional por empresarios individuales*”.

Ambas enmiendas proponen el mismo texto, que tiene la siguiente redacción:

*«El empresario individual que ejerza una actividad profesional, directamente o a través de profesionales asalariados, deberá reunir los requisitos exigidos para el ejercicio de la misma y estar colegiado en el Colegio Profesional correspondiente».*

La justificación de tales enmiendas es compartida por ambos grupos parlamentarios:

*«Uno de los objetivos declarados de la nueva Ley que el ejercicio de la actividad profesional a través de sociedades no desnaturalice las singularidades que han caracterizado el ejercicio profesional, con acusados componentes deontológicos. De ahí que la Ley exija que el control de la sociedad corresponda a los socios profesionales y que la sociedad se inscriba en los Registros que se crean en los Colegios Profesionales. Paradójicamente, sin embargo, no se incluye previsión alguna en la Ley respecto de los empresarios individuales, de forma que se mantiene la posibilidad de que una persona física, empresario, ejerza una actividad profesional a través de profesionales asalariados, sin que reúna los requisitos para ello ni deba, ni pueda, inscribirse en los Registros colegiales. La enmienda pretende extender el loable sentido de la nueva Ley a los empresarios individuales de forma que éstos queden sometidos al control colegial y a la normativa ética y deontológica aplicable, lo que sin duda representa una mayor garantía para los usuarios».*

Según arroja el Diario de Sesiones del Senado de fecha 5/02/2007, por parte del Grupo Parlamentario Socialista (postura defendida por el Sr. Hilario Caballero Moya), se formuló expresa oposición a que el texto definitivo contuviera la redacción de las enmiendas al entender que “*excede el objeto de la ley, que no es otro que la regulación*

---

un régimen peculiar hasta ahora inexistente, y garantía para los clientes o usuarios de los servicios profesionales prestados de forma colectiva, que ven ampliada la esfera de sujetos responsables.

*del ejercicio de actividades profesionales en forma societaria. El ordenamiento jurídico ya protege los requisitos de titulación y colegiación”.*

Dicho texto fue acogido al aprobarse las enmiendas por parte de la comisión, en forma de Disposición Adicional segunda bis, tal y como había propuesto el Grupo Parlamentario Popular, con idéntica redacción a la propuesta, hecho que se recoge en el BOCG de fecha 9/02/2007 dentro del Dictamen de la Comisión de Justicia.

Pero de nuevo, tal y como se recoge el Diario de Sesiones del Senado de fecha 21/02/2007, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, se defienden un voto particular por el que solicitan la vuelta al texto remitido por el Congreso de los Diputados, modificado por una serie de enmiendas, de las que nos interesan la nº 40, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, y la nº 68, del Grupo Parlamentario Popular, que fueron aprobadas en Comisión. En este caso, de nuevo el Sr. Caballero Moya argumenta lo siguiente en contra de las enmiendas, que ya fueron aprobadas por su grupo parlamentario:

*«Estableciendo que quien ejerza una actividad directamente o a través de profesionales asalariados deberá reunir los requisitos exigidos para el ejercicio de la misma y estar colegiado en el colegio profesional correspondiente. Esto implica que para ostentar la propiedad de determinados establecimientos, por ejemplo una clínica dental, el empresario tendría que estar colegiado y no podría detentar la propiedad de la misma. Cosa diferente es tener que ser dentista para ejercer la profesión. A este respecto, el proyecto de ley tiene por objeto la regulación del ejercicio de actividades profesionales en forma societaria. El requisito de titulación y colegiación de los profesionales ya está protegido por el ordenamiento jurídico».*

Es menester reseñar cómo el Diputado en cuestión habla sobre la profesión dental para defender su posicionamiento, alegando que el espíritu de la enmienda se encuentra fuera del sentido de la norma en cuestión.

El 28/02/2007, se publica en el BOCG el Proyecto de Ley con un texto que ya ha sido aprobado por el Senado, donde finalmente sí se introduce el texto referido de las enmiendas como Disposición adicional segunda, siendo remitido tal Proyecto al Congreso de los Diputados<sup>124</sup>.

Como reza en el Diario de Sesiones del Congreso del día siguiente, el 1/03/2007, la Sra. Carmen Juanes Barciela, del Grupo Parlamentario Socialista, discrepa aceptar las

---

<sup>124</sup> A los efectos previstos en el artículo 90.2 de la Constitución, el dice que “El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple”.

enmiendas números 40 de Convergència i Unió (GPCIU) y 68 del (GPPP) con el binomio propiedad-titularidad, porque:

*«(...) se incidiría en cuestiones de derecho privado contradictorias con la filosofía de flexibilidad de este proyecto. Además, no podemos olvidar que un objetivo en el que se ha hecho especial hincapié a la hora de formular este proyecto ha sido el de garantizar al máximo la flexibilidad de las sociedades profesionales, removiendo obstáculos y restricciones jurídicas que hasta este momento podían menoscabar la competitividad del sector (...)».*

Tras ello, se votan en el Congreso de los Diputados las enmiendas, mediante el sistema de votación separada, valorando el articulado de manera individual. Finalmente, votan en su conjunto las enmiendas no votadas individualmente, donde se incluyen los números 40 de Convergència i Unió (GPCIU) y 68 del (GPPP), siendo rechazadas<sup>125</sup>.

Aunque el tenor de la LSP es claro: aquellas sociedades que tengan por objeto social el ejercicio en común de una actividad profesional deberán constituirse como una sociedad profesional, se ha convertido en una verdadera falacia del legislador ordinario porque habiendo transcurrido más de una década desde su promulgación, dicha imperatividad se ha convertido en una mera facultad o posibilidad, debido a la huida de las sociedades profesionales a otras figuras análogas que recoge su preámbulo<sup>126</sup>, como son las sociedades de medios, las sociedades de comunicación de ganancias y las sociedades de intermediación.

La constitución de alguna de las citadas sociedades provoca una huida de la figura principal de la Ley, la sociedad profesional, evitando estar bajo la vigilancia y el control de los Colegios Profesionales y alejar la posibilidad de apertura de expedientes disciplinarios si se cometiese alguna infracción deontológica, así como estableciéndose como voluntaria la contratación de un seguro de responsabilidad civil profesional de la mercantil, existiendo por tanto solo la garantía patrimonial de los seguros individuales de los dentistas que ejerzan para la sociedad.

En la actualidad, tanto en 2018 como en 2020, se siguen aunando esfuerzos para intentar modificar el contenido de la Ley de Sociedades Profesionales en los mismos

---

<sup>125</sup> Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 305; a favor, 141; en contra, 164.

<sup>126</sup> “Quedan, por tanto, fuera del ámbito de aplicación de la Ley las sociedades de medios, (...); las sociedades de comunicación de ganancias; y las sociedades de intermediación, (...)”.

términos que se intentó en el año 2007 a través de las enmiendas números 40 de Convergència i Unió (GPCIU), y 68 del (GPPP)<sup>127</sup>, mediante las siguientes propuestas:

- modificar el artículo 1 de la Ley de Sociedades Profesionales para incluir como cláusula de cierre, que *“Las sociedades de medios, de comunicación de ganancias y de intermediación no serán sustitutivos de las sociedades profesionales”*.

- y la Disposición transitoria en la que se determina que si *“Transcurrido el plazo (...) sin que haya tenido lugar la adaptación (...) en el Registro Mercantil, la sociedad quedará disuelta de pleno derecho, cancelando inmediatamente de oficio el Registrador Mercantil los asientos correspondientes a la sociedad disuelta”*.

Otra deficiencia observada durante su tramitación es el debilitamiento de la conexión con los ordenamientos corporativos. Es lo que sucedió, por ejemplo, cuando se suprimió en el Borrador de Anteproyecto la previsión que impedía a la sociedad comenzar a desarrollar la actividad prevista en su objeto social si previamente no había obtenido la correspondiente inscripción en el Registro Profesional. O la transformación de otras, como la regla que exigía la inscripción en el Registro Profesional con carácter previo a la inscripción en el Registro Mercantil cuando correspondiera por razón de la forma adoptada<sup>128</sup>.

En la actualidad existen múltiples sociedades profesionales activas en la sociedad española con la simple inscripción en el Registro Mercantil, sin estar inscritas en el Registro de Sociedades Profesionales del preceptivo Colegio Profesional. Dicha situación obedece a que, cuando se recibe por parte del Colegio Profesional el oficio de la inscripción del Registro Mercantil, ya está la sociedad profesional operando en el mercado sin que nadie vele, por ejemplo, que tenga suscrito un seguro de responsabilidad civil profesional.

---

<sup>127</sup> Como tendremos la oportunidad de ver más adelante, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó en diciembre de 2018 una Proposición de Ley para modificar la Ley de Sociedades Profesionales, y de nuevo en febrero de 2020. En dicho escrito, tras analizar el espíritu de la ley y su interpretación en base a la STS de 18 de julio de 2012, resolución judicial clave en la interpretación de la Ley de Sociedades Profesionales, llegan a la conclusión de que se ha transformado *“la imperatividad de la Ley de Sociedades Profesionales en una simple naturaleza dispositiva”*.

<sup>128</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Estudios (...), op. cit.*, pág. 26.

# PARTE I: LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE DENTISTAS EN ESPAÑA

## CAPÍTULO I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

### I. LA LEY 2/1974, DE 13 DE FEBRERO, SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES: ORIGEN Y CARACTERES

Los Colegios Profesionales han sobrevivido a la prohibición formulada de forma expresa en 1880 de eliminar la existencia de cuerpos intermedios entre la sociedad de la época liberal y el Estado. En las décadas de 1920 y 1930 se configuraron jurídicamente como Corporaciones de Derecho Público gracias a la excelente evolución y progresión científica de la doctrina administrativista española de la época. No obstante, su inicial regulación, además de dispersa, se encontraba incluida en disposiciones normativas de muy distinto rango.

En el periodo del régimen de D. Francisco Franco, la normativa aplicable a los Colegios Profesionales se ve fuertemente modificada con el objeto de establecer un nombramiento tutelado por el Gobierno de los cargos colegiales. No obstante, con el devenir de los tiempos, este sistema se va invirtiendo de manera paulatina de forma que la Junta Directiva se designaba mediante la elección de los colegiados, verdadera alma de los Colegios Profesionales. Pero este cambio se convierte en viral debido a un movimiento de opinión por parte de la doctrina científica, a la evolución de la sociedad española y, sobre todo, como se verá más adelante, a la incorporación en estas corporaciones de numerosos profesionales que impulsaron la oposición democrática al régimen político establecido, siendo un ejemplo de ellos el Ilustre Colegio Oficial de Abogados de Madrid<sup>129</sup>.

El antecedente normativo más directo de la Ley de Colegios Profesionales lo encontramos en la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional, donde se recoge la “*Organización profesional sanitaria*” en la base trigésimocuarta:

---

<sup>129</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, M. “La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, En: REQUERO IBÁÑEZ, J.L. *Los Colegios Profesionales: Administración Corporativa*. Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, págs. 163-165.

*«La organización de los profesionales sanitarios estará representada por los Colegios, que agruparán oficial y obligatoriamente en su seno a cuantos ejerzan una profesión sanitaria.*

*A tal efecto se considerará como ejercicio profesional la prestación de servicios en sus distintas modalidades, aun cuando no practiquen el ejercicio privado o carezcan de instalaciones. Podrán inscribirse voluntariamente quienes con título suficiente lo soliciten, ejerzan o no la profesión.*

*En cada provincia habrá un Colegio Oficial de Médicos, otro de Farmacéuticos y otro de Auxiliares sanitarias que acoja en su seno a Practicantes, Comadronas y Enfermeras tituladas. Un Consejo General de cada rama residirá en Madrid y será el supremo Organismo rector profesional. **En Odontología los Colegios serán regionales, subsistiendo el Consejo General.***

*Un reglamento fijará la composición y atribuciones de los Colegios profesionales. Las decisiones de los Colegios provinciales o regionales podrán ser rectificadas por los respectivos Consejos generales y cabrá recurso ante el Ministerio de la Gobernación contra las decisiones de estos últimos.*

*El Registro profesional de título será función de los Colegios provinciales **o regionales, en el caso de los Odontólogos.***

*Los profesionales sanitarios quedarán integrados en las citadas entidades colegiales hasta que sean Incorporados a la organización sindical.*

*En todos los establecimientos dependientes del Ministerio de la Gobernación, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Mancomunidades y, en general, en toda clase de asociaciones, fundaciones o mutuales sobre las que el Estado ejerza función inspectora, el nombramiento de técnicos con título facultativo (aun llevando el nombre de Inspectores) habrá de realizarse preferentemente por oposición, y sólo por excepción por concurso, aunque en este caso se reglamentará en forma análoga y con análogo Tribunal que en el caso de ser oposición.*

*Cada rama profesional tendrá un Colegio de Huérfanos y un sistema de previsión, al que será obligatorio pertenecer (riqueza tipográfica propia)».*

El lector habrá podido apreciar cómo el legislador de 1944 mantuvo los vestigios organizativos de los Colegios Profesionales de Odontólogos, resultante de los Estatutos de 1930.

A partir de esta convulsa situación, nace la norma matriz del presente trabajo, la Ley de Colegios Profesionales, que fue publicada en el preceptivo Boletín Oficial del Estado a los dos días después, entrando en vigor el 7 de marzo de 1974.

Al tratarse de una norma preconstitucional, su preámbulo recoge el denominado “*principio de representación orgánica*”<sup>130</sup>, consagrado en el ordenamiento jurídico español de esa época, y que se hacía efectivo mediante la supuesta participación del pueblo en las tareas legislativas y demás funciones de interés general. Esta participación se llevaba a cabo a través de los tres estamentos tradicionales: la familia, el municipio y el sindicato<sup>131</sup>. Por ello, determinadas corporaciones debían ser amparadas al satisfacer

---

<sup>130</sup> Inspirado por la vieja idea del corporativismo acentuada por la corriente de los fascismos, italiano y alemán, aunque con una interpretación muy singular, en España se intentó el montaje de un sistema de “*representación orgánica*”.

<sup>131</sup> Se encuentra proclamado en el Principio VIII de la Ley de 17 de mayo de 1958, de Principios del Movimiento Nacional.



aquellas exigencias sociales que se estiman de interés general, con el objetivo de que puedan participar con eficiencia en el perfeccionamiento de los fines de la denominada “*comunidad nacional*”.

Inciendo en que se debían incluir en su ámbito de aplicación a aquellas corporaciones con representación orgánica que con tal fin hubiesen reconocido las leyes, como es el caso específico de los Colegios Profesionales. Reconocidos en la Ley Constitutiva de las Cortes, en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado y en la Ley de Régimen Local, con participación directa en las Cortes Generales<sup>132</sup> y, a través de ellas, en el Consejo del Reino y en las Corporaciones Locales.

CALVO SÁNCHEZ destaca algunas notas relevantes sobre esta representación directa de los Colegios Profesionales en las Cortes<sup>133</sup>. La presencia de determinados Colegios Profesionales se explicaba por la importancia de las profesiones que acogían, además del peso específico o influencia de cada uno de los grupos<sup>134</sup>.

Atendiendo a una visión teórico-política, los Colegios Profesionales no se integraban en las Cortes con la finalidad de defender o representar los intereses de sus respectivas profesiones, sino que constituían un cauce más de participación política como “*cauce natural*” que supuestamente permitía al pueblo la participación en tareas de tipo político<sup>135</sup>.

No obstante, la existencia de la representación política de los Colegios Profesionales en las Cortes se reveló fundamental en la gestación de la propia Ley de

---

<sup>132</sup> Su institucionalización tuvo lugar en la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 con la presencia de seis Colegios Profesionales: dos procuradores para los Abogados, y un procurador por cada colegio de los siguientes: Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios y Arquitectos. Todos ellos eran elegidos por los Decanos y Presidentes de los respectivos Colegios Profesionales, *ex art 2.h)* de la norma reguladora. Posteriormente, se fueron añadiendo paulatinamente más Colegios Profesionales en 1946 y 1967, con dos restricciones: un “*numerus clausus*” de 30 procuradores y la exigencia de titulación académica superior.

<sup>133</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*. Ed. Civitas, Madrid, 1998, págs. 156-157.

<sup>134</sup> Tal extremo se deduce del Preámbulo de la Ley de reforma de 1946 al manifestar que: “*la experiencia habida durante estos tres años de intensa actividad de tan importante organismo acusa también la conveniencia de ampliar las representaciones en Cortes con las de (...) otros sectores que, no estando representados directamente por los Procuradores sindicales, por su número y calidad, tienen una función destacada en la vida económica y cultural de la nación*”.

<sup>135</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L. *La representación política en nuestras Leyes Fundamentales*. Ed. Arbor, Madrid, 1958, pág. 412 y ss.

Colegios Profesionales, con una discrepancia existente entre el poder ejecutivo y los Colegios Profesionales de aquella época:

*«Frente al descarado intento gubernamental de controlar políticamente los Colegios, mediante la gestación de un intervencionista Proyecto de Ley, desde dentro de las Cortes, los Colegios aprovecharon todos los resquicios que pudieron para modificar el resultado de aquella iniciativa».*

Además de la representación en las Cortes, los Colegios Profesionales también participaron en la organización y representación de otras instituciones de gran relevancia política como el Consejo del Reino, las Administraciones Locales y las Diputaciones.

En el Consejo del Reino los Colegios contaban con la representación más destacada por su directa vinculación con las Cortes como consecuencia de su normativa reguladora<sup>136</sup>. Entre los miembros electivos del mismo se encontraba un Consejero elegido mediante votación por el grupo de Procuradores en Cortes de los Colegios Profesionales.

La representación de los Colegios en las Administraciones Locales y en las Diputaciones Provinciales les abría la posibilidad de acceder a los órganos de gobierno municipal, hasta el punto de que la normativa municipal de la época establecía que podían ser concejales los vecinos que ostentaren representación de las “*Entidades económicas, culturales y profesionales*” de la circunscripción territorial del ente municipal o provincial. Como destaca MARTÍNEZ VAL el denominado “*tercio corporativo*” de más del 99% de los Ayuntamientos españoles se fundaba en una ficción y en una facultad gubernativa supletoria, en defecto de una auténtica realidad social<sup>137</sup>.

En el momento previo de la redacción de la Ley de Colegios Profesionales de 1974, tal como hemos visto anteriormente, las disposiciones normativas de estas corporaciones se encontraban fragmentadas, bastante dispersas e incluidas en normas de muy distinto rango. Tal circunstancia fue el germen y el origen de la necesidad de elaborar una norma de carácter general que recogiera los principios jurídicos básicos en esta materia y garantizase la autonomía de los Colegios Profesionales, su personalidad jurídica, capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines profesionales, además de

---

<sup>136</sup> Se trata del artículo 4.I de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado.

<sup>137</sup> MARTÍNEZ VAL, J.M. *La representación corporativa en la Administración Local*. REVL, 176, Madrid, 1972, pág. 670.

las funciones de la Administración en orden a la regulación de las profesiones, dentro del necesario respeto al ordenamiento jurídico general.

Dicha norma se elaboró con el anhelo de contar con una regulación de carácter general que tuviera en cuenta la variedad de las distintas actividades profesionales. No se podía caer en el error de aprobar una ley adaptada solo a las profesiones que a lo largo de la historia han tenido el apoyo de los Colegios Profesionales, sino que su generalidad debía ser su carácter fundamental<sup>138</sup>.

Pero la Ley no nació de la nada por generación espontánea, sino que se redactó en base a un Proyecto de Ley, siendo su creación consecuencia directa de la crisis del Colegio de Abogados de Madrid entre los años 1972 y 1973<sup>139</sup>. Dicha crisis surgió por la reiterada intervención del Ministerio de Justicia cuando vetó varias de las candidaturas presentadas a las elecciones a Junta de Gobierno de dicho Colegio Profesional de la abogacía madrileña. Además, desde 1969 ya existían roces y fricciones con el poder político, lo que implicaba que en el seno de dicho Colegio se formasen Comisiones para la Unidad de Jurisdicciones y el establecimiento de un estatus diferenciado del preso político, suponiendo todo ello el inicio de una actitud crítica institucional desde los entes corporativos<sup>140</sup>.

Tal como señala ZARAGOZA TAFALLA en un estudio sociológico contemporáneo, el ataque del Colegio de Abogados de Madrid no fue la única y exclusiva etiología de la nueva ley, sino que respondió a la preocupación de la Administración Pública ante la crítica y la protesta generalizada protagonizada por aquellos sectores profesionales organizados colegialmente, quizás animados por aquellas candidaturas fallidas a Junta de Gobierno. Pero también desde otros sectores: por ejemplo, los Colegios de Médicos reivindicaron la calidad de la medicina española

---

<sup>138</sup> Tal como se recoge en el preámbulo de la Ley, "(...) tras definir a los Colegios Profesionales y destacar su carácter de cauce orgánico para la participación de los españoles en las funciones públicas de carácter representativo y demás tareas de interés general, regula la organización y funcionamiento de los Colegios del modo más amplio posible en consonancia con el carácter profesional de los fines colegiales".

<sup>139</sup> MARTÍN VILLALBA, M.D. *El ejercicio de las profesiones tituladas en el marco de los Derechos Fundamentales*. Unión Profesional. Madrid, 2013, págs. 82-82. De manera más pormenorizada, se publicó en: Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 1972, 4, págs. 581-582.

<sup>140</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 169-170.

y la mejora de las condiciones de trabajo en las instituciones hospitalarias, apoyando dichas Corporaciones la protesta generalizada de los médicos asalariados<sup>141</sup>.

Simultáneamente a las protestas de los diferentes Colegios Profesionales, el 10 de abril de 1973 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes el “*Proyecto de Ley sobre Colegios Profesionales*”<sup>142</sup>, que pretendió habilitar unas técnicas de intervención que hasta entonces no existían.

La primera intervención, la solicitud para ser proclamado candidato a la Junta de Gobierno debía expresar el compromiso de prestar un juramento de fidelidad a los principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino, condición “*sine qua non*” para poder ejecutar tal cargo en el caso de ser elegido.

La segunda relacionada con la conversión de los miembros de los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales en “*cargos públicos*”, encajaba perfectamente con la justificación previa del juramento.

Y la tercera intervención, la condición de cargo público concordaba con la pretensión de encuadrar orgánicamente a los Colegios Profesionales en el ámbito de la Administración del Estado.

Por todo lo descrito se puede deducir que se trataba de crear mecanismos de control político de la actividad de los Colegios Profesionales, impidiendo la insumisión del orden establecido, aspecto que no casaba con la situación descrita anteriormente con el Colegio de Abogados de Madrid<sup>143</sup>, y la situación social y política de la España de la época<sup>144</sup>. La protesta de los Colegios Profesionales fue generalizada, y tuvo un amplio eco periodístico<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup> ZARAGOZA TAFALLA A. *Abogacía (...), op. cit.*, págs. 147-149.

<sup>142</sup> Es de destacar que fue el único documento publicado y que la documentación anexa que la acompañaba (el informe del Secretario General Técnico de Presidencia del Gobierno y la Memoria sobre el Proyecto) ha tenido que ser observada por la doctrina a través del expediente obrante en el archivo del Congreso.

<sup>143</sup> Como de manera clara se plasmó en la prensa de la época: El Diario *Ya* de 10 de mayo de 1973 incluía como titular: “*El Colegio de Abogados de Madrid pide la retirada del Proyecto de Ley de Colegios Profesionales*”.

<sup>144</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *En torno a la Ley de Colegios*. Ilustre Colegio Provincial de Abogados de San Sebastián, San Sebastián, 1974, pág. 13.

<sup>145</sup> A modo de ejemplo se citan algunos periódicos que publicaron la negativa de los Colegios Profesionales por el envío de notas de prensa por parte de éstos últimos: *Ya*, *La Vanguardia*, *Informaciones*, *Nuevo Diario*, *El Alcázar*, *Arriba*, etc.

A ello se unió la valiosa aportación doctrinal de destacados profesores universitarios de gran relevancia doctrinal como el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que publicaron artículos en contra del Proyecto de Ley de Colegios Profesionales en el diario *Ya* con los títulos “*Proyecto de Ley sobre Colegios Profesionales*”, “*Actos administrativos nulos de pleno derecho*” y “*Actos de los Colegios Profesionales sometidos a la justicia*”<sup>146</sup>. Al citado autor se le sumaron otros como S. MARTÍN-RETORTILLO<sup>147</sup> y SÁNCHEZ AGESTA<sup>148</sup>.

Finalmente, entre el Proyecto de Ley de 1973 y la definitiva Ley de 13 de febrero de 1974, existió una abismal transformación auspiciada por tres acontecimientos que fueron determinantes<sup>149</sup>.

El primero de ellos, los cambios de Gobierno producidos durante la elaboración de la Ley con una falta de paternalismo gubernamental directo, que propició la existencia de un contexto político proclive a las modificaciones, por lo que el Proyecto de Ley se discutió en las Cortes sin un control por un Ministro interesado en la materia.

El segundo de los acontecimientos, con el ánimo de informar técnicamente a las Cortes sobre la modificación del Proyecto de Ley, se elaboró una Ponencia muy diferente a la inicial, ya que su talante conciliador fue la característica más desarrollada, descartando usar como matriz la redacción inicial y animando a la elaboración de un texto que incidiera en dos términos: renovación y síntesis.

El esqueleto del nuevo texto se articulaba en los siguientes principios: representación electiva de la Junta Directiva, negativa al encuadramiento de los Colegios en la Administración Pública a través de los Ministerios implicados, y atribución de facultades autónomas de regulación y organización.

Y finalmente el tercer de los acontecimientos, fue el apoyo que obtuvo la iniciativa modificadora por parte de los representantes que tenían los Colegios Profesionales en las Cortes<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> Sucedieron durante los días 5, 6 y 8 de mayo de 1973. En el primero de ellos se criticaba la exigencia de juramento de fidelidad y la adscripción a los Ministerios, y en el segundo y tercero, se criticaba el régimen de nulidad de los actos colegiales y las técnicas de suspensión y declaración de nulidad por la Administración.

<sup>147</sup> MARTÍN RETORTILLO, S. *Opinión sobre los Colegios Profesionales*. La Vanguardia, 18 mayo 1973.

<sup>148</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L. *Opinión sobre la Ley de Colegios Profesionales*. El Correo Catalán, 2 junio 1973.

<sup>149</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 180-183

<sup>150</sup> Los que representaban el “*arte dental*” a través de la Estomatología como especialidad médica, es decir, de los Colegios de Médicos, eran D. Alfonso de la Fuente Chaos, médico cirujano, que fue uno de

A modo de resumen, la Ley finalmente aprobada recogió las siguientes características:

a) El reconocimiento de las funciones de representación política en el denominado sistema de “*representación orgánica*” del régimen franquista, que fue acogido en el preámbulo de la norma y en el apartado cuatro de su primer artículo<sup>151</sup>;

b) La inclusión de aquellos Colegios Profesionales enumerados en el artículo 2º.I.i) de la Ley Constitutiva de las Cortes<sup>152</sup>, donde los médicos gozaban de dos representantes, igual que los abogados, y a diferencia del resto de profesiones colegiadas;

c) La exclusión de su ámbito de aplicación de las Colegios Profesionales Sindicales que se seguían rigiendo por su normativa específica<sup>153</sup>;

d) La salvaguarda de las funciones representativas y de defensa de la Organización Sindical en materia de relaciones laborales, donde nacía un foco de conflicto con los Colegios Profesionales por el solapamiento de estas funciones cuando el colegiado estaba sujeto, en su ejercicio profesional, a una relación de contrato laboral;

e) El juramento de fidelidad se mantuvo, pero más suavizado, ya que su imposición constituía el componente moral o ético de adhesión al régimen político vigente<sup>154</sup>, y que se extendía a quienes quería pertenecer al Consejo General, por

---

los procuradores que ocuparon escaño durante las diez Legislaturas de las Cortes Españolas, y D. Eduardo González Menéndez, médico que ocupó el puesto de Procurador en Cortes en 1974.

<sup>151</sup> Dicho apartado cuatro, que será derogado en 1978 tras la promulgación de la Constitución Española rezaba así: “*Los Colegios son cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y demás tareas de interés general, en los términos consignados en las leyes*”.

<sup>152</sup> El apartado describe la composición de este sector: “*El Presidente del Instituto de Ingenieros Civiles y un representante de las Asociaciones de Ingenieros que lo constituyen; dos representantes de los Colegios de Abogados; dos representantes de los Colegios Médicos. Un representante por cada uno de los siguientes Colegios: de Agentes de Cambio y Bolsa, de Arquitectos, de Economistas, de Farmacéuticos, de Licenciados y Doctores en Ciencias y Letras, de Licenciados y Doctores en Ciencias Químicas y Físico Químicas, de Notarios, de Procuradores de los Tribunales, de Registradores de la Propiedad, de Veterinarios y de los demás Colegios profesionales de título académico superior que en lo sucesivo se reconozcan a estos efectos, que serán elegidos por los respectivos Colegios Oficiales (...). La composición y distribución de los Procuradores comprendidos en este apartado podrá ser variada por ley, sin que su número total sea superior a treinta*”.

<sup>153</sup> Se trata de los artículos 22 y 49 de la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero; y los artículos 2, 39 a 47 y DT 6ª del Decreto 3095/1972, de 9 de noviembre, sobre el régimen de las Organizaciones Profesionales Sindicales.

<sup>154</sup> El artículo 7.5 de la Ley de Colegios Profesionales, en su versión originaria, recogía que “*La proclamación de candidatos para ocupar cargos en las Juntas de Gobierno se hará previo compromiso escrito de aquéllos de prestar el juramento (...). Los elegidos, antes de tomar posesión, prestarán juramento de lealtad al Jefe del Estado y de desempeñar sus cargos con fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino, así como de obediencia, al ordenamiento jurídico aplicable a su función*”.

remisión del artículo que regulaba los Consejos Generales, bajo el amparo del artículo 9.4;

Y f), por último, la facultad de suspensión administrativa de los actos nulos de los Colegios, *ex* artículo 8.4, por parte de los Decanos, Presidentes o Síndicos de los Colegios, y sólo en caso de incumplimiento de la expresada obligación, debería ser ejecutada por los Presidentes de los Consejos Generales. En el hipotético caso de que también se declarasen insumisos, sería la Administración, a propia iniciativa o a petición de cualquier colegiado, la que lo realizaría. Con ello se dotaba a la Administración de una potente técnica de control de los acuerdos colegiales al servicio del control político de los Colegios Profesionales.

Es necesario reseñar que, en base a la disposición final única de la Ley de Colegios Profesionales, se legitimó al Gobierno para dictar en el futuro las disposiciones necesarias para su correcta aplicación. A causa de ello se formuló un Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Colegios Profesionales en el mes de abril de 1975, pero este desarrollo reglamentario nunca vio la luz por la generalizada protesta que causó entre los Colegios Profesionales, la cual fue apoyada por la doctrina iusadministrativista, como MARTÍN RETORTILLO<sup>155</sup>, PARADA VÁZQUEZ<sup>156</sup> Y PAREJO ALFONSO<sup>157</sup>.

A fecha de hoy, cuando el contenido normativo del reglamento no estuviese previamente establecido en la Ley, no sería posible su aprobación, dada la vigencia de la CE de 1978 que reserva a la ley la regulación de los Colegios Profesionales. Hecho que veta un posible desarrollo reglamentario independiente por parte del poder ejecutivo<sup>158</sup>.

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO INICIAL DE LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES

---

<sup>155</sup> MARTÍN RETORTILLO, S. *Dictamen sobre el Anteproyecto de Decreto en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales*. Boletín del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, 1, 1975.

<sup>156</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R. *Estudio sobre el Anteproyecto de Decreto en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales*. Boletín del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, 1, 1975.

<sup>157</sup> PAREJO ALFONSO, L. *Observaciones sobre el Anteproyecto de Decreto en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales*. Boletín del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, 1, 1975.

<sup>158</sup> Aunque sí en materia sancionadora, como ha señalado cierta doctrina. Véase NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*. Ed. Tecnos, 1ª ed., Madrid, 1993, págs. 240-241.

La originaria versión de Ley de Colegios Profesionales constaba de un preámbulo, nueve artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

Como consecuencia de sus múltiples modificaciones, en número de siete, y con la intención de precisar y clarificar la evolución normativa producida sobre la versión inicial, pasamos seguidamente a realizar un breve análisis de su contenido.

Su artículo primero establece su naturaleza jurídica: *“Los Colegios Profesionales son Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*. En dicho precepto se destacan sus tres *“fines esenciales”*: la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados.

El segundo artículo expresa una declaración de intenciones al citar que *“El Estado garantiza el ejercicio de las profesiones colegiadas, de conformidad con lo dispuesto en las leyes”*, dejando clara su vinculación, mediante una relación orgánica, con la Administración Pública a través del Departamento ministerial competente.

La regulación del acceso a la colegiación y su obligatoriedad para ejercer la profesión titulada se regula en el artículo tercero, donde se establece que *“quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda”*, siendo *“requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión”*.

Los procesos de creación, fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales, los recoge el artículo 4 destacando que la adquisición de personalidad jurídica se producirá desde que se constituyan sus órganos de gobierno, siempre y cuando hayan sido creados en la forma legalmente establecida.

El ejercicio de las funciones de los Colegios Profesionales queda plasmado en el extenso artículo 5 que incluye veintidós apartados, manteniendo aún la enumeración inicial pero con muy diferente redacción ya que ha sufrido, nada más y nada menos, que seis modificaciones desde su creación. Este artículo será ampliamente analizado en el capítulo dedicado a las funciones de los Colegios Profesionales.



El sexto de los artículos de la Ley de Colegios Profesionales incluye la regulación de los Consejos Generales y la creación, y posible posterior modificación, de sus Estatutos, describiéndose su contenido básico. A continuación, en el artículo séptimo, se regula el estatus de los miembros de la Junta Directiva y se establecen las bases del régimen electoral para su elección democrática.

El control de los actos se incluye en el artículo 8 donde se señala que *“los actos emanados de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales, en cuanto estén sujetos al Derecho Administrativo, una vez agotados los recursos corporativos, serán directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*, característica que la diferencia de las asociaciones voluntarias que pueden establecer libremente los profesionales de una determinada titulación, que están bajo la jurisdicción civil.

Y finalmente, el artículo noveno, describe y concreta las funciones y la composición de los Consejos Generales de los Colegios, como órganos representativos y coordinadores superiores de los Colegios Profesionales provinciales y, en su caso, autonómicos.

En la actualidad, la Ley de Colegios Profesionales contiene quince artículos, seis más que en su origen, y seis disposiciones adicionales<sup>159</sup>.

### III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Un paso fundamental que afrontó, tanto la Ley de Colegios Profesionales como las corporaciones que los configuran, fue su obligada adaptación a la Constitución Española de 1978, como consecuencia de que su origen y aprobación es preconstitucional (1974). Por ello para comprender de manera esquemática el espíritu y finalidad de la Carta Magna y su incidencia en la Ley de Colegios Profesionales, es necesario tener en cuenta dos aspectos esenciales.

Por un lado, resulta fundamental la necesidad de asumir unas reglas modernas y rompedoras en la distribución y separación de los poderes del Estado, consecuentes con sus funciones y prerrogativas, pero también con sus limitaciones.

---

<sup>159</sup> La última modificación que ha sufrido la norma ha sido el añadido de una Disposición Adicional Sexta por mor de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Por otro, la consagración inequívoca y el compromiso inexcusable con unos valores constitucionales, que era necesario dotarlos de aplicación real y efectiva.

Sin olvidarnos de la constitucionalización de los denominados Derechos Fundamentales que ocupan un lugar preeminente y muy destacado en la estructura organizativa del texto constitucional de 1978, siendo el Título Primero reflejo de un considerable esfuerzo por dar cabida a una enumeración lo más extensa posible, en el que se reúnen, en efecto, valiosos y numerosos elementos de diversa funcionalidad.

Contiene así la CE de 1978 el reconocimiento, la protección y la garantía prioritarios para los derechos fundamentales y las libertades públicas de la conocida Sección primera del Capítulo segundo, auténtico “*sancta sanctorum*” de los derechos (artículos 15 al 29). En el siguiente escalón, con algo menos de brío, pero de forma inequívoca nos encontramos con los derechos de los ciudadanos, de la Sección segunda (artículos 30 al 38). Y un tercer escalón incluye los principios rectores de la política social y económica (capítulo tercero), donde encajan muchos derechos de contenido social (artículos 39 al 52 CE).

El artículo 36 de la CE<sup>160</sup>, relativo a los Colegios Profesionales, se ubica en la Sección segunda del Capítulo segundo de la Constitución, que si bien el Tribunal Constitucional no lo circunscribe a la órbita estricta de los derechos fundamentales, no cabe duda que se trata de un verdadero derecho constitucionalizado. Al encontrarse ubicado en el marco de los “*Derechos y deberes de los ciudadanos*”, inequívocos derechos de los ciudadanos, asume esa doble vertiente, derecho-deber, que implica que para disfrutar de un beneficio (*derecho*), es necesario asumir una responsabilidad (*deber*).

Por lo que puede ser considerado como un precepto que forma parte del denominado marco de la constitucionalidad que preserva la norma suprema al ostentar la cúspide de la “*pirámide*” de nuestro sistema normativo<sup>161</sup>. Es decir, su ubicación en la

---

<sup>160</sup> Artículo 36 CE: “*La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos*”.

<sup>161</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Los Derechos fundamentales de la Constitución a los veinticinco años”. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, nº 2, Madrid, 2004, pág. 21-22.

Norma Suprema implica que los Colegios Profesionales deberán asumir los valores fundamentales y los principios jurídicos que la Constitución preserva, protege y garantiza, con la finalidad de que puedan desplegar toda su eficacia, y a la vez supone un límite para el legislador ordinario que no podrá disponer sobre ellos<sup>162</sup>.

La Carta Magna no admite cualquier modelo colegial, sino aquél que responda a la protección de aquellos derechos de los ciudadanos incardinados en el interés público y consustanciales a los derechos constitucionales, tanto los que están en su propio ámbito, como los que son necesarios para ejercer aquéllos. Por todo ello, el ejercicio de las profesiones tituladas depende, en primer término, de la obtención del correspondiente título habilitante. Pero además, el ejercicio de las profesiones tituladas, que deberán preservar en todo momento el interés público, solo se podrá realizar bajo la atenta mirada de los Colegios Profesionales, Corporaciones de Derecho Público responsables de la ordenación y el control del ejercicio profesional, y por tanto, responsables de velar por el interés público<sup>163</sup> afectado directamente por el ejercicio de la profesión. Así como las Administraciones Públicas tienen encomendado la satisfacción objetiva de todo el interés general (artículo 103.1 CE), los Colegios Profesionales han de velar para que el ejercicio profesional esté en consonancia y de acuerdo al interés público afectado por la correspondiente profesión.

En el apartado dedicado al Derecho comparado hemos recordado que en España existía (y aún existe) una “*filosofía corporativa*” muy arraigada a nivel estatal y social, que tuvo su influencia en la incorporación a la CE de 1978 de la regulación de los Colegios Profesionales, aunque con unos postulados muy diferentes a la situación que se dejó atrás<sup>164</sup>. Nuestra Carta Magna es la única de los países de nuestro entorno que recoge una mención expresa de tales Corporaciones de Derecho Público, resaltando así la importancia que se le quería dar a tales corporaciones<sup>165</sup>, aunque para otros autores

---

<sup>162</sup> BASTIDA FREIJEDO, J. *et al. Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*. Tecnos, Madrid, 2004, pág. 136.

<sup>163</sup> MARTÍN VILLALBA, M.D. *El ejercicio (...), op. cit.*, pág. 64.

<sup>164</sup> Se recoge en su artículo 36 que “*La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*”.

<sup>165</sup> TUSELL GÓMEZ, J. *El Colegio (...), op. cit.*, pág. 83. En esta obra se hace mención del papel que tuvo el senador de designación real a título personal, Don Antonio Pedrol Ruíz, que actuó en su condición de Decano del Colegio de Abogados de Madrid y de Presidente del Consejo General de la Abogacía Española.

como DEL SAZ la inclusión constitucional de los Colegios era consecuencia de la citada filosofía corporativista, así como de una cautelosa precaución de eludir enfrentamientos innecesarios con situaciones heredadas del pasado<sup>166</sup>.

Un informe de la Ponencia del Congreso de 15 de julio de 1978 fue determinante para provocar una transformación de la Ley de Colegios Profesionales<sup>167</sup>, cuando sobrevolaba el temor a la creación de un vacío legal a la hora de acometer esta reforma legislativa. Tal empresa se acometió a través de la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales<sup>168</sup>.

Como señala la doctrina científica, dicha norma reformadora de la Ley de Colegios Profesionales se orientó en tres vertientes<sup>169</sup>.

La primera, con la eliminación de cualquier vestigio de “*democracia orgánica*” y del papel asumido en ella por los Colegios Profesionales. Como consecuencia directa de la reforma política, carecían de sentido aquellas referencias a las funciones de representación política de los Colegios Profesionales.

En segundo lugar, la supresión de las técnicas que permitían el control político sobre los Colegios Profesionales, siendo totalmente necesaria la eliminación del juramento de fidelidad a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y Leyes Fundamentales, y el compromiso de jurar exigido a los cargos de la Junta de Gobierno.

Y finalmente, las alteraciones que se produjeron en la configuración de los Consejos Generales, con la supresión de la referencia que se hacía al carácter de órgano representativo y coordinador superior de los Colegios Profesionales<sup>170</sup>.

Otro aspecto importante a destacar del contenido del artículo 36 de la CE es el mandato constitucional que incluye de que la “*estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*”. Se trata de un extremo reconducible a la

---

<sup>166</sup> DEL SAZ, S. *Los Colegios (...)*, op. cit., págs. 33-34.

<sup>167</sup> Como indicaba dicha Ponencia: “(...) *la derogación que en ésta se pretende no debe alcanzar a todos los preceptos de la citada Ley, sino que debe bastar con una derogación de aquellos preceptos incompatibles con la actual realidad de la sociedad española, pero manteniendo en vigor aquellos otros en que no se da tal incompatibilidad (...)*”.

<sup>168</sup> Norma aprobada tan sólo un día después de la entrada en vigor de la Carta Magna, ello debido a que siguió un rumbo paralelo marcado con la influencia del proceso constitucional.

<sup>169</sup> El autor destaca su “*imperfección técnica*” y se lo atribuye a la celeridad de su tramitación.

<sup>170</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 204-210.

cláusula de Estado Democrático inspirado en el valor superior del pluralismo político. Dicho pluralismo, además de ser atendido respecto a los poderes públicos del Estado, se refiere a todas las estructuras sociales como partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos o asociaciones profesionales<sup>171</sup>. Se trata de una prolongación de la dimensión del pluralismo político<sup>172</sup>.

Son muy clarificadoras las manifestaciones que hace GALLEGO ANABITARTE respecto a la constitucionalización de los Colegios Profesionales, cuando señala que *“el sentido práctico de institucionalizar estas referencias constitucionales a determinadas organizaciones, es limitar la posibilidad de libre disposición por parte del legislador a la hora de regularlas”*, entendiendo que se trata de *“una protección constitucional de la institución que, según es admitida unánimemente, se despliega en una doble dirección: garantiza la existencia de la institución, frente a cualquier intento de eliminación por parte del legislador ordinario, y preserva el contenido esencial incluido y determinado por el precepto constitucional frente a cualquier posible vaciamiento”*<sup>173</sup>.

De todo ello podemos deducir que la constitucionalización de los Colegios Profesionales proyecta la garantía institucional de dichas corporaciones en una doble dirección. Por un lado, la preservación de la institución frente a una eventual eliminación. Y por el otro, la protección del contenido nuclear de la institución, es decir, la protección que dispensa la Constitución apunta sólo a la preservación de sus rasgos esenciales o constitutivos (el núcleo y las estructuras típicas tradicionales de las mismas), siendo necesaria una exquisita prudencia de indicar que solo son los mínimos que permiten identificar la sustancia y esencialidad de la institución<sup>174</sup>. No obstante, la garantía institucional sólo preserva la figura general, la institución en sí, según la tradición jurídica-administrativa, pero en ningún momento se garantiza la permanencia

---

<sup>171</sup> GARRORENA MORALES, A. *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*. Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 133.

<sup>172</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 665-667.

<sup>173</sup> GALLEGO ANABITARTE, A. *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*. Civitas-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1994, págs. 89-90; CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, op. cit., pág. 673.

<sup>174</sup> MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. (Coord.). *Los Colegios (...)* op. cit., pág. 56.

de todos y cada uno de los Colegios Profesionales que existían a la entrada en vigor de la CE<sup>175</sup>.

Como conclusión, podemos decir que tanto el régimen jurídico de los Colegios Profesionales como del ejercicio de las profesiones tituladas (artículo 36 CE), por el hecho de estar incluido en el Capítulo segundo del Título primero de la Carta Magna, vincula a todos los poderes públicos, solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de las profesiones colegiadas, y se tutelarán por parte del Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. Todo lo anterior se produce por la repercusión que la CE tuvo sobre la Ley de Colegios Profesionales, norma preconstitucional, pero modificable en razón a la adaptación de las instituciones y su funcionamiento a la situación social y legal del momento.

#### IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Es esencial ante cualquier institución jurídica determinar y concretar su naturaleza ya que de ella depende el régimen jurídico general al que queda sometida, la forma de organización y funcionamiento, y la articulación de las relaciones jurídicas que pueda entablar. FANLO LORAS argumenta que explicar adecuadamente la naturaleza pública o privada de determinados organismos personificados en los que existe un entrecruzamiento de elementos privados y públicos no es tarea fácil. La frontera entre las personas jurídicas de Derecho público y las personas jurídicas de Derecho privado sometidas en algunos aspectos de su organización y funcionamiento al Derecho público se difumina en muchos casos, teniendo en cuenta que la normativa y la jurisprudencia han consagrado desde hace varias décadas la categoría de organismos de Derecho privado encargados de una misión de interés general y de servicio público.

El mismo autor defiende la innecesariedad de hacerlo manifestando que *“lo importante, al margen de calificaciones legales o doctrinales, es el régimen jurídico al que se sujeta la actividad de un ente (...). El legislador toma de aquí y de allá, de esta categoría y de aquella otra, creando regímenes jurídicos a la medida de una entidad determinada (la primacía de la voluntad del legislador por encima de las categorías*

---

<sup>175</sup> La denominada “*planta de Colegios Profesionales*”.

*dogmáticas) que luego originan quebraderos de cabeza sin fin a los estudiosos a la hora de ofrecer una exposición sistemática de las realidades institucionales”<sup>176</sup>.*

Como hemos visto anteriormente, el artículo 36 de la CE al recoger la figura de los Colegios Profesionales, los somete a un régimen jurídico peculiar. Por lo que, en su condición de Corporaciones de Derecho Público, sus fines esenciales y las funciones que tienen encomendadas perfilan sus diferencias respecto a otro tipo de entidades. Son corporaciones singulares debido a su doble dimensión: en primer lugar, la dimensión privada, que se manifiesta en la defensa de los intereses legítimos de la profesión y de sus miembros; y en segundo lugar, la dimensión pública que responde a una perspectiva orientada al interés público protegido en relación al ejercicio de la correspondiente profesión colegiada, al preservar los derechos e intereses afectados de los ciudadanos.

Cabe por ello destacar el deber de los Colegios de velar por la satisfacción de los intereses generales de los consumidores y usuarios en relación con el ejercicio profesional; la constante promoción de la mejora de la calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados a través de la formación continua; la cooperación activa en la mejora de los estudios que conducen a la obtención de los títulos habilitantes para el ejercicio de las correspondientes profesiones, o la estrecha colaboración que guardan con las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias en los términos previstos en las leyes.

Atendiendo a la jurisprudencia constitucional se puede determinar que los Colegios Profesionales son considerados en algunos casos como entes corporativos muy cercanos a las Administraciones Públicas, ahora bien, esta consideración se ciñe solo y exclusivamente a las actividades públicas delegadas o atribuidas por la normativa<sup>177</sup>, y que, *“en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas*

---

<sup>176</sup> FANLO LORAS, A. *El Debate (...)*, op. cit., págs. 39-40.

<sup>177</sup> El Fundamento Jurídico 3º de la STC 87/1989, de 11 de mayo, declara que: *“Si bien es cierto que el carácter de Corporaciones Públicas que la Ley reconoce a los Colegios Profesionales no oscurece la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales, también lo es que la dimensión pública de los entes colegiales les equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los colegios”*.

*que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante*<sup>178</sup>.

Por ello, el artículo 36 de la CE establece una reserva de ley en relación con el régimen jurídico de los Colegios Profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas, que supone, en palabras del Tribunal Constitucional, *“una garantía para los ciudadanos en esta materia, siendo competencia del legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuando existe una profesión titulada. Por ello dentro de estas coordenadas, el legislador puede crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta 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”*<sup>179</sup>.

Se trata en líneas generales de corporaciones públicas sectoriales de base privada. Corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, atribuida primordialmente, para la defensa de los intereses privados de sus miembros, aunque también tienen atribuidas, por ley, o, por delegación, algunas funciones públicas que tienden a finalidades de interés público, constituyendo una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinto al atribuido a las asociaciones de naturaleza privada.

Ese carácter de corporaciones públicas no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales, quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios Profesionales. Su configuración como Administración *"secundum quid"*, obliga a examinar, caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional que deba hacerlo.

Por su propia naturaleza, son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios Profesionales los relativos a la protección mutua y la asistencia social de sus

---

<sup>178</sup> Plasmado en Fundamento Jurídico 5º de la STC 89/1989, de 11 de mayo.

<sup>179</sup> Véanse STC 42/1986, de 10 de abril y STC 166/1992, de 26 de octubre.



miembros y su familia, y el presupuesto para el funcionamiento colegial. Dicho presupuesto se integra por la previsión anual de ingresos y gastos, no siendo fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba el presupuesto, la Junta General Ordinaria del Colegio Profesional correspondiente.

Por el contrario, atendiendo a la jurisprudencia, “*constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional contencioso-administrativo las siguientes cuestiones: a) La colegiación obligatoria; b) Todo su régimen electoral; c) El régimen disciplinario; d) El visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; e) El régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias, respecto de sus colegiados*”<sup>180</sup>.

A modo de conclusión sobre la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales, autores de gran relevancia como GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, determinan que son corporaciones sectoriales de base privada, defendiendo que “*son entes especialmente privados que ejercen por delegación determinadas funciones públicas*”. Además, consideran que, a pesar de su forma pública de personificación, hacen valer intereses estrictamente privados de sus miembros. Se trata más bien de “*un supuesto de autoadministración cumplido por entidades estrictamente privadas que no explica la identificación subjetiva con la administración en sentido estricto, de ahí su definición como corporaciones sectoriales de base privada*”, tesis asumida por otros autores por influencia de la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>181</sup>.

El debate sobre la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales es una cuestión todavía abierta. No sólo por la compleja variedad de sus funciones, la diferente naturaleza de los actos y resoluciones que de ellos emanan, sino también por sus particularidades en el Derecho comparado, o por la dualidad de intereses, privados y públicos, que representan, por citar algunas de las cuestiones controvertidas, que

---

<sup>180</sup> Como se plasma en el FJ 2º de la Sentencia 685/2005, de 12 mayo del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). JUR\2005\221680

<sup>181</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Ed. Aranzadi, 18ª ed., Pamplona, 2017, págs. 434-439.

dificultan el pronunciamiento unánime de la doctrina administrativista. Tampoco la jurisprudencia del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional ha dejado zanjado este aspecto. Por lo que podríamos decir, como reiteradamente hemos puesto de manifiesto, que existe una palpable ambigüedad en este tema<sup>182</sup>.

Tal como señala FANLO LORAS, carece de sentido sistematizar la cuestión al tener su origen en la exclusiva voluntad del legislador que suma figuras e instituciones jurídicas a su antojo. No obstante, en lo que sí existe unanimidad es en la existencia de una dualidad de regímenes jurídicos en el seno de los Colegios Profesionales, que es la conclusión que se establece por quien suscribe estas líneas tras el análisis de la doctrina más autorizada sobre la temática.

## V. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES

Tras su difícil creación, tal como hemos tenido ocasión de analizar en apartados anteriores, la Ley de Colegios Profesionales ha sufrido una serie de reformas y modificaciones a lo largo de más de cuatro décadas de vida, algunas de carácter simple y otras de mayor calado. Estas modificaciones traen causa no solo por los cambios normativos aprobados por el legislador ordinario, sino también por relevantes resoluciones judiciales. Procedemos por ello seguidamente a analizar cuáles han sido las modificaciones y sobre qué aspectos incidieron.

La primera de ellas fue la producida por la **Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales**, tratada anteriormente al analizar la constitucionalización de la Ley de Colegios Profesionales. Tras la promulgación de la CE, la norma preconstitucional se tuvo que adaptar a las nuevas circunstancias, por lo que fue necesaria la reforma de algunos de sus artículos.

Una vez que la norma se adaptó al nuevo régimen político, el Tribunal Constitucional, por Providencia de 8 de mayo de 1985, admitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad<sup>183</sup> por una supuesta inconstitucionalidad del párrafo segundo del

---

<sup>182</sup> BARRANCO VELA, R. “Los Colegios Profesionales: su régimen jurídico y los nuevos interrogantes ante la Ley de Sociedades Profesionales”, En: GARCÍA PÉREZ, R., ALBIEZ DOHRMANN, K.R. *Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales. Régimen fiscal y corporativo*. Ed. Aranzadi, 2ª ed., 2009, Adenda II.

<sup>183</sup> Cuestión nº 350/1985, promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>184</sup>. En la cuestión de inconstitucionalidad se argumentaba la posible contradicción entre el artículo 36 CE que contempla la existencia de los Colegios Profesionales y las profesiones tituladas, con el artículo 22 CE que reconoce el derecho fundamental de asociación.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional fundamentó su resolución ante el TC en que el derecho de asociación reconocido por el artículo 22 de la Constitución posee dos vertientes: el derecho a asociarse y el derecho a no asociarse. Por lo que la exigencia impuesta por el art. 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales de la colegiación obligatoria estaría en contradicción con esta segunda faceta, añadiendo que la exigencia de que la estructura y funcionamiento de los Colegios Profesionales sean democráticos, que impone el artículo 36 CE, solo puede considerarse cumplida cuando la pertenencia al Colegio no sea considerada de carácter obligatorio. El principio de libertad, que debe ser criterio interpretativo de la CE, no puede compatibilizarse con la adscripción obligatoria a un Colegio Profesional, cuya realidad demuestra que alberga sectores profesionales distintos, con intereses también distintos, e incluso contrapuestos.

La STC 89/1989, de 11 de mayo, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad declara que:

*«los Colegios Profesionales, por su tradición, por su naturaleza jurídica y fines, y por su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones a las que se refiere el art. 22 C.E., porque, aunque siendo en cierto modo asociaciones, constituyen una peculiar o especial clase de ellas, con reglas legales propias (art. 36), distintas de las asociaciones de naturaleza jurídico-privada, por lo que es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas». Además, la sentencia aclara que el citado artículo 22 de la Constitución “no prohíbe, por tanto, la existencia de entes que, siempre con la común base personal, exijan un específico tratamiento, o bien un suplemento de requisitos postulados por los fines que se persiguen. Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos -como es el caso de los Colegios- impliquen también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociación, sino justamente como garantía de que unos fines y otros puedan ser satisfechos».*

Inciendo el TC que “*el límite expreso que la Constitución, en su art. 36, impone a la regulación legal de los Colegios Profesionales es que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. (...) Justamente lo que hace la C.E. es no sólo*

---

<sup>184</sup> Cuya dicción es la siguiente: “Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión”.

*constitucionalizar los Colegios, sino atemperarlos a los principios del Estado social y democrático, integrándolos en él, y permitiendo -con la mediación del legislador- esa otra forma de actuación social y colectiva compatible con la estatal y sus diversos poderes y funciones. Si se parte, pues, como ha de partirse según los anteriores fundamentos, de la específica naturaleza y plurales fines de los Colegios, es evidente que la colegiación obligatoria es perfectamente compatible con la exigencia democrática que la C.E. impone como requisito expreso, ya que esta exigencia constituye en sí misma un contrapeso, una compensación del deber del titulado de inscribirse y a la vez una garantía de que esa obligatoriedad estará sujeta al control democrático de los mismos colegiados”.*

El fallo de la STC 89/1989 determina, por lo tanto, que no existe contradicción en cuanto a la colegiación obligatoria que prevé el artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales con el derecho de asociación previsto en el artículo 22 CE, por lo que la Ley de Colegios Profesionales no sufrió modificación alguna a raíz de este contencioso constitucional

Años más tarde, el **Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales**<sup>185</sup> modificó la Ley de Colegios Profesionales en determinados aspectos que plasma y reproduce su Exposición de Motivos al señalar que la nueva normativa pretende eliminar “*la regulación de la actividad de los profesionales que limitan la competencia, introduciendo rigideces difícilmente justificables en una economía desarrollada*”. Y para conseguir este objetivo introduce las siguientes técnicas:

La primera de ellas, el reconocimiento con carácter general de la sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia, para lo que se modifica el artículo 2 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> El poder ejecutivo apreció la necesidad de implementar medidas con carácter urgente, a fin de aprovechar los efectos sobre la capacidad de crecimiento de la economía española, planteando que es justificación suficiente para el empleo de la técnica normativa del Real Decreto-ley, autorizada por el artículo 86 de la Constitución.

<sup>186</sup> En la versión anterior el artículo 2 sólo recogía que “*El Estado garantiza el ejercicio de las profesiones colegiadas, de conformidad con lo dispuesto en las leyes*”. Tras la reforma operada, se añadía que “*el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal*”, además de que “*los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*”.

La segunda, relacionada con la anterior, elimina la facultad de los Colegios Profesionales de fijar honorarios profesionales mínimos, aunque sí podrán establecer baremos de honorarios de tipo orientativo. Ello implica la modificación del contenido artículo 5.º)<sup>187</sup>.

Y en tercer lugar, estableciendo que el indispensable requisito de colegiación deberá únicamente realizarse en el colegio territorial correspondiente al domicilio del profesional. Modificación que queda plasmada en los artículos 2 y 3 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>188</sup>.

Finalmente, la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 5/1996 concede el plazo de un año para que todos los Colegios Profesionales adapten sus Estatutos a estas nuevas modificaciones: libre competencia, baremos orientativos y colegiación única.

Casi un año más tarde, el poder legislativo promulga la **Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales**<sup>189</sup>. En esta ocasión, bajo los mismos principios aludidos en la anterior norma analizada, quedan modificados los mismos artículos casi con el mismo contenido.

La siguiente modificación que sufre la Ley de Colegios Profesionales tuvo poca repercusión en su funcionamiento *ad extra*. Mediante el **Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia** el Gobierno adopta una serie de medidas que tienen por objeto provocar un impacto positivo tanto sobre los precios como sobre las condiciones de la competencia en la economía. El poder ejecutivo entendió que la política económica debía de orientarse hacia una mayor liberalización y flexibilización de los sectores

---

<sup>187</sup> En dicho apartado se recogía como función la de “regular los honorarios mínimos de las profesiones, cuando aquéllos no se devenguen en forma de aranceles, tarifas o tasas”, pasando tras la reforma a decir que la función es “establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo”.

<sup>188</sup> Añadiéndose un tercer apartado al artículo 3 que rezaba así: “Cuando una profesión se organice por Colegios de distinto ámbito territorial, los Estatutos Generales o, en su caso, los Autonómicos podrán establecer la obligación de los profesionales, que ejerzan ocasionalmente en un territorio diferente al de colegiación, de comunicar, a través del Colegio al que pertenezcan, a los Colegios distintos al de su inscripción las actuaciones que vayan a realizar en sus demarcaciones, a fin de quedar sujetos, con las condiciones económicas que en cada supuesto puedan establecerse, a las competencias de ordenación, visado, control deontológico y potestad disciplinaria”.

<sup>189</sup> Conserva el mismo nombre que el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, visto con anterioridad.

productivos, de manera que se lograra un ritmo de crecimiento económico que permitiera continuar aproximando los niveles de nuestro país al del resto de países de la Unión Europea.

En materia de Colegios Profesionales esta norma simplemente modifica la disposición adicional segunda de la Ley de Colegios Profesionales, que regula las singularidades “*de los Estatutos, generales o particulares, los reglamentos de régimen interior y demás normas de los Colegios de Notarios, Corredores de Comercio y Registradores de la Propiedad y Mercantiles*”.

Con la misma orientación el **Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios**, basado de nuevo en objetivos de política económica, modifica de nuevo la Ley de Colegios Profesionales con la finalidad de lograr un ritmo de crecimiento económico que permitiera continuar aproximando los niveles de renta per cápita y de empleo de España a los de las economías más desarrolladas. Para su obtención, la política económica debe mantener la línea ya emprendida, y avanzar en el proceso de liberalización y flexibilización del marco económico en el que operan los agentes productivos.

Solo se modificó el artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales, reforzando el eje vertebral de la colegiación única, mediante las siguientes premisas:

- Una sola colegiación en un solo Colegio para ejercer en todo el territorio del Estado, que será aquel donde radique el domicilio profesional único o principal.
- No podrá exigirse por parte de los restantes Colegios del Estado el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquéllas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial.
- Que los Estatutos Generales o, en su caso, los autonómicos deberán establecer la obligación de los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de su colegiación de comunicar a los Colegios distintos a los de su inscripción la actuación en su ámbito territorial.

La reforma de mayor calado de la Ley de Colegios Profesionales se produce a finales del año 2009, en el marco de la transposición al ordenamiento jurídico interno de

la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los *servicios en el mercado interior* (en adelante, Directiva de Servicios), mediante 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**, coloquialmente conocida como “*Ley ómnibus*”, que reformó profundamente la Ley de Colegios Profesionales<sup>190</sup>.

La Directiva de Servicios, aprobada en el marco de la Estrategia de Lisboa, tenía por objeto crear un mercado interior de servicios, introduciendo principios de aplicación general para el acceso y ejercicio de actividades de servicios dentro de la Unión Europea, eliminando las barreras legales y administrativas que puedan restringir injustificadamente el desarrollo de estas actividades entre los Estados miembros.

La doctrina científica establece un análisis sistemático de las modificaciones de la Ley de Colegios Profesionales por la Ley 25/2009 mediante cinco grandes bloques de materias, que por lo adecuado de su tratamiento seguiremos en su desarrollo<sup>191</sup>: medidas de intensificación de la competencia en el mercado de los servicios profesionales, nuevo régimen de colegiación, funciones y fines colegiales, implantación de servicios obligatorios, transparencia de gestión y medidas de intensificación de la competencia en el mercado de los servicios profesionales.

- Medidas de intensificación de la competencia en el mercado de los servicios profesionales.

Con estas medidas se intenta evitar la posibilidad de que la Ley de Colegios Profesionales supusiera un elemento restrictivo de la Ley de Defensa de la Competencia, condicionada o reducida a la dimensión económica de los acuerdos o disposiciones corporativas. Puesto que en el artículo 2.4 de la Ley de Colegios Profesionales señalaba que sólo los acuerdos, decisiones y recomendaciones con

---

<sup>190</sup> La modificación vino precedida por la toma de postura de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), cuyo “*Informe sobre el sector de servicios profesionales y Colegios Profesionales*” (septiembre de 2008) tendría una notable influencia en su orientación y planteamiento, al punto de constituir la primera de las señas de identidad de la reforma. La referida modificación, sin embargo, y éste es su segundo rasgo característico, no es un punto de llegada sino una etapa más en el curso de un proceso de reformas que ha seguido un método secuencial, a la postre causante de unos perversos efectos disruptivos.

<sup>191</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *A vueltas con la reforma de los Servicios y Colegios Profesionales*. Thomson Reuter, 1ª ed., Pamplona, 2015, pág. 27-53.

trascendencia económica estaban obligados a observar los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que con tal modificación se suprimía el inciso final “*con trascendencia económica*”, el cual suponía un verdadero límite a la sujeción de dichos acuerdos, decisiones y recomendaciones. Esta modificación normativa viene a cumplir con el espíritu de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que había rechazado excluir la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia a aquellos acuerdos, prácticas, decisiones o recomendaciones de los Colegios Profesionales adoptados en el ejercicio de sus prerrogativas públicas, los cuales sólo podían estar sujetos a su revisión a través del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

En relación a las limitaciones al ejercicio profesional conjunto o exclusivo, y con la finalidad de evitar que los Colegios Profesionales pudieran imponer en sus acuerdos y normas, de tipo estatutarias o deontológicas, restricciones de esta naturaleza, se procedió a modificar el artículo 2.5 de la Ley de Colegios Profesionales recogiendo que “*los requisitos que obliguen a ejercer de forma exclusiva una profesión o que limiten el ejercicio conjunto de dos o más profesiones, serán sólo los que se establezcan por ley*”.

También se modifica el contenido del artículo 2.6 que atribuye a los Colegios Profesionales una facultad de fiscalización indicando que “*los Estatutos de los Colegios, o los códigos deontológicos que en su caso aprueben los Colegios, podrán contemplar previsiones expresas dirigidas a exigir a los profesionales colegiados que su conducta en materia de comunicaciones comerciales sea ajustada a lo dispuesto en la ley, con la finalidad de salvaguardar la independencia e integridad de la profesión, así como, en su caso, el secreto profesional*”.

En último lugar, no debemos olvidar la prohibición de recomendación de honorarios que obliga la norma modificadora. Como se analizó en páginas anteriores, mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, se suprimió el carácter obligatorio de los honorarios mínimos que los Colegios Profesionales podían aprobar, transformándolos en honorarios meramente orientativos. Pues bien, la Ley 25/2009 avanza en este aspecto y prohíbe directamente su establecimiento, por lo tanto quedan proscritos los honorarios, tanto mínimos como orientativos. Ello se traslada al derecho positivo mediante la supresión del contenido del apartado “ñ” del artículo 5 de la Ley de



Colegios Profesionales<sup>192</sup>. Además, se añade un nuevo artículo, numerado como 14, el cual reitera esta modificación al establecer una prohibición expresa de recomendación de honorarios<sup>193</sup>, con la única excepción recogida en la disposición adicional cuarta, donde se señala que *“los Colegios (Profesionales) podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Dichos criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita”*.

- Nuevo régimen de la colegiación.

Se establece un nuevo tratamiento de la colegiación obligatoria, cuyos puntos principales consisten en modificar el principio de colegiación obligatoria para desconectar dicho requisito como rasgo característico y definidor de la institución colegial. Para ello la Ley 25/2009 faculta al legislador para establecer la colegiación obligatoria<sup>194</sup>; y ordenar una revisión de la planta de colegios obligatorios congelando entretanto las obligaciones de colegiación vigentes<sup>195</sup>.

Otro aspecto importante que introduce la Ley 25/2009 fue el efecto revisor del principio de colegiación única, el cual experimentó cambios de especial calado<sup>196</sup>. Ello es debido a que, hasta ese momento, el ingreso de un titulado en un determinado Colegio Profesional de ámbito territorial inferior al nacional le habilitaba para el ejercicio profesional sólo dentro de la demarcación territorial del propio colegio, conforme a la versión original del artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>197</sup>, obligando a los profesionales a incorporarse a todos los entes corporativos en los que, aunque fuera de forma esporádica, desarrollaran su actividad profesional. La fuente de inspiración de la modificación fue el Tribunal de Defensa de la Competencia, que

---

<sup>192</sup> Tal apartado recogía la función colegial de establecimiento de baremos de honorarios con *“carácter meramente orientativo”*.

<sup>193</sup> La literalidad del nuevo artículo es: *“Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta”*.

<sup>194</sup> Las dos primeras se enuncian en el artículo 3.2, inciso primero, de la Ley de Colegios Profesionales.

<sup>195</sup> Esta última se encuentra ubicada en la disposición transitoria cuarta de la Ley Ómnibus.

<sup>196</sup> Tal aspecto fue introducido por la Ley 7/1997, de 14 de abril, en el párrafo primero del artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales, en el marco de una amplia reforma de adecuación al derecho de la competencia con el fin de eliminar las restricciones territoriales al ejercicio profesional.

<sup>197</sup> Su contenido es: *“Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión”*.

manifestó en su *“Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones”* de junio de 1992<sup>198</sup>, que las restricciones territoriales suponían una limitación de la competencia, en la medida que conllevaban a un verdadero fraccionamiento del mercado, con la consiguiente reducción del número de competidores en dicho mercado.

Para eliminar dicha restricción se introdujo una previsión que pretendía eliminar los efectos adversos de la asimetría territorial de aquellas obligaciones de adscripción impuestas por las Comunidades Autónomas. El artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales comenzaba y comienza enunciando los términos vigentes del principio, al determinar que *“cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español”*. Añadiendo seguidamente que *“a estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se registrarán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español”*. Inciso que, no cabe duda, es bastante más restrictivo que el anterior.

Como los Colegios Profesionales creados a nivel autonómico no se encuentran ubicados en todo el territorio del Estado, dicha previsión normativa se orienta a eliminar aquellas restricciones que se pudieran dar a la circulación interna y a la libre prestación de servicios profesionales. De esta forma un profesional no estará obligado a incorporarse al Colegio del territorio de destino si en el de su origen no existe obligación de colegiación<sup>199</sup>.

La prohibición dirigida a los Colegios Profesionales de exigir una comunicación al profesional que ejerce en territorio diferente al de su colegio de adscripción, es otra modificación introducida a la Ley de Colegios Profesionales, asociada a la colegiación

---

<sup>198</sup> El informe se abre con una cita de Jovellanos (*Informe sobre el libre ejercicio de las artes*, 1785) que es ejemplarizante: *“Empezaré, pues, demostrando que la abolición de los gremios no puede producir los males que se temen, y en esta parte confirmaré mi dictamen más bien con ejemplos que con raciocinios...”* (...) *“Lo cierto es que los tres grandes fines de la legislación fabril, orden, protección y seguridad, se pueden lograr mucho mejor sin gremios y asociaciones. El método que dejamos indicado, hace compatibles [los gremios] con la libertad de la industria, y por consiguiente no deja pretexto alguno con que justificar su esclavitud.”*

<sup>199</sup> En la actualidad, una profesión conexas a la Odontología como es el Higienista Bucodental, posee Colegios Profesionales de ámbito autonómico en determinados territorios como Madrid, Galicia, Extremadura o Comunidad Valenciana, pero no en las restantes Comunidades Autónomas del Estado español.

única. El artículo 3.3 establece que la colegiación única cumple la función de constituir un vínculo jurídico de sujeción del profesional desplazado con las competencias de control, tanto deontológicas como disciplinarias, del colegio de destino. Además, de servir de cauce para utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades competentes.

En último lugar, en relación a las modificaciones relacionadas con la colegiación única, se extienden los efectos de las sanciones impuestas por el Colegio Profesional del territorio en el que se ejerce la actividad profesional a todo el territorio español, siendo esta función constitutiva del reverso disciplinario de la colegiación única a nivel estatal<sup>200</sup>.

- Modificaciones sobre las funciones y fines colegiales introducidas por la Ley 25/2009.

En este apartado vamos a analizar aquellas modificaciones que afectan a las funciones y fines colegiales, que se encuentran recogidas en los artículos 5 y 1.3 respectivamente de la Ley de Colegios Profesionales. Aunque ambos preceptos resultaron afectados por la Ley 25/2009, la reforma no se realizó con la intensidad ni con la amplitud de la propuesta recomendada por la Comisión Nacional de la Competencia a través del “*Informe sobre el sector de servicios profesionales y Colegios Profesionales*”, que data de septiembre de 2008, en el cual se declaraba la necesidad imperiosa de redefinir y acotar tanto los fines como las funciones de los Colegios Profesionales.

Atendiendo a los fines, el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales sólo recogía una triada: la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas, y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional.

---

<sup>200</sup> Este aspecto se encuentra como frase de cierre del artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales con la siguiente dicción: “*Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español*”.

La modificación impulsada por la Ley 25/2009, establece dos novedades en relación a los fines de los Colegios Profesionales. La primera, al incluir “*la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados*”. La segunda relativa a la modulación de la representación institucional de las profesionales consistente en condicionar la atribución de exclusividad al mantenimiento de la colegiación obligatoria, vinculada a la preparación del cambio del modelo institucional y el tratamiento de la colegiación obligatoria.

El reforzamiento de la protección de los intereses de consumidores y usuarios es uno de los vectores de la reforma de la Ley de Colegios Profesionales con la intención de mejorar la calidad de los servicios, objetivo fundamental que persigue la Directiva de Servicios.

Dentro del elenco de funciones colegiales que recoge el artículo 5<sup>201</sup>, se efectúan dos modificaciones de especial calado:

- Se elimina la fijación de baremos orientativos de honorarios, que opera mediante la supresión del contenido del apartado “ñ”<sup>202</sup>.

- Se incorpora en el apartado “a” la siguiente función: “*Cuántas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados*”.

Además, en el apartado “u”, se incorpora una nueva función consistente en atender las solicitudes de información sobre sus colegiados y sobre las sanciones firmes impuestas, así como las peticiones de inspección o investigación que les formule cualquier autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea en los términos previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre **el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, y en particular, en lo que se refiere a que las solicitudes de información y de realización de controles, inspecciones e investigaciones estén debidamente motivadas y que la información obtenida se emplee únicamente para la finalidad para la que se solicitó.

---

<sup>201</sup> El cual comienza diciendo: “*Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones en su ámbito territorial (...)*”.

<sup>202</sup> Cuyo contenido era: “*Establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo*”.

En último lugar en relación a los fines y funciones de los Colegios Profesionales es menester aclarar que una de las funciones más destacadas por la reforma, la referente al visado colegial, no tiene efecto alguno en el campo de la Odontoestomatología debido a que no se trata de una “*profesión técnica*”<sup>203</sup>.

Es menester destacar en este apartado la modificación que sufre la Ley de Colegios Profesionales en materia de protección de consumidores y usuarios, reiterándolo en dos preceptos de dicha Ley: en el artículo 5, dentro del elenco de funciones<sup>204</sup>; y con el añadido de un nuevo artículo 12 intitulado “*Servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios*”, que regula las bases y el procedimiento para que los Colegios Profesionales puedan atender las quejas o reclamaciones presentadas por los colegiados y, sobre todo, disponer de un servicio de atención a los consumidores o usuarios (SACU)<sup>205</sup>.

A través del meritado servicio, se tramitarán y resolverán aquellas quejas y reclamaciones, interpuestas por los pacientes demandantes de servicios profesionales, frente la actividad, bien colegial, bien profesional, de los colegiados. La presentación puede realizarse tanto por el propio consumidor o usuario que haya contratado los servicios profesionales, así como por asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios en su representación o en defensa de sus intereses.

En el seno de cada Colegio Profesional, normalmente a través de un órgano colegiado habilitado para ello (SACU), se resolverá sobre la queja o reclamación. La Ley establece las diferentes posibilidades de resolución de conflicto: en primer lugar, informando al paciente y al/a los profesional/es sobre un sistema extrajudicial de resolución de conflictos; en segundo lugar, remitiendo el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, en caso de detectar presuntas infracciones de tipo deontológico; en tercer lugar, archivando el procedimiento; y en último lugar, adoptando cualquier otra decisión conforme a derecho, como emitiendo informe plasmando el parecer del órgano que lo tramita.

---

<sup>203</sup> A través del artículo 5.13 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, es decir, la denominada Ley Ómnibus, se crea el artículo 13, referente a la actividad de visado.

<sup>204</sup> Como apartado “a) *Cuántas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados*”.

<sup>205</sup> La regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia.

Por parte del Consejo General de Dentistas de España se han realizado dos estudios estadísticos sobre el funcionamiento de los SACU de todos los Colegios Profesionales existentes en España, que serán expuestos en el correspondiente apartado del presente trabajo de investigación, en el que se analiza dicha función del artículo 5.a de la Ley de Colegios Profesionales, de atender las quejas y reclamaciones procedentes de los colegiados y los consumidores o usuarios.

- Implantación de nuevos servicios obligatorios de los Colegios Profesionales.

Aunque esta modificación de la Ley 25/2009 se encuentra relacionada con las funciones de los Colegios Profesionales, no llegaron a integrarse en el artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales que contempla un largo elenco de ellas, con la intención de no forzar su sistemática normativa interna.

Se tratan de determinados servicios que los Colegios Profesionales debían implantar, como el servicio de ventanilla única que contempla el artículo 10; y el servicio de atención a colegiados y consumidores o usuarios, previsto en el artículo 12. Para su implantación se concedió un plazo máximo de seis meses, a través de la disposición transitoria quinta de la mencionada Ley 25/2009.

Respecto a la ventanilla única, la Ley 25/2009 exigió a los Colegios Profesionales que dispusieran de una página web en la que se alojase tal medio de comunicación con las corporaciones, convirtiéndose en una herramienta *on line* al servicio de la simplificación administrativa<sup>206</sup>. Se trata de crear un punto único a través del cual los prestadores puedan llevar a cabo, por vía electrónica y a distancia, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios. Los beneficiarios de esta medida son tanto profesionales como los consumidores o usuarios.

Tal como se plasma en el artículo 10.1 de la Ley 25/2009, los profesionales pueden usar la ventanilla única para realizar a través de la misma todos los trámites

---

<sup>206</sup> Previsión contenida en el artículo 18 de la Ley 17/2009: “Los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”.

necesarios para la colegiación, su ejercicio y su baja en el Colegio, a través de un único punto, por vía electrónica y a distancia<sup>207</sup>.

Los consumidores y usuarios, con el objetivo fundamental de defender sus derechos, pueden acceder a la información facilitada por los Colegios Profesionales, que deberá ser clara, inequívoca y gratuita (artículo 10.2 de la Ley 25/2009)<sup>208</sup>.

La creación de un servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios, que se recoge en el artículo 12 de la Ley de Colegios Profesionales, tiene por objetivo gestionar y tramitar la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia. Sin embargo, atendiendo a los colegiados, sólo se prevé que los Colegios Profesionales deberán atender las quejas o reclamaciones presentadas por los colegiados, simple y llanamente. Por lo tanto, se colige que el objeto preferente del servicio es la atención a consumidores y usuarios, más que la de los colegiados. No obstante, el servicio necesariamente tramitará y resolverá aquellas quejas y reclamaciones derivadas de la actividad tanto colegial como profesional de los propios colegiados que se presenten bien por cualquier consumidor o usuario que contrate los servicios profesionales, bien por asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios en su representación o en defensa de sus intereses. Los Colegios Profesionales están obligados, a través del mismo, a resolver sobre la queja o reclamación. Ello se realizará mediante una de las siguientes acciones:

- Informar sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos,
- Remitir el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, y
- Archivar o adoptar cualquier otra decisión conforme a Derecho.

---

<sup>207</sup> En ellas se encuentran: obtener de forma gratuita toda la información y formularios necesarios para el acceso a la actividad profesional y su ejercicio; presentar toda la documentación y solicitudes necesarias, incluyendo la de colegiación; conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga consideración de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y su resolución por el colegio, incluida la notificación de los expedientes disciplinarios cuando no fuera posible por otros medios; y convocar a los colegiados a las Juntas Generales Ordinarias y Extraordinarias y poner en su conocimiento la actividad pública y privada del colegio profesional.

<sup>208</sup> Como aquellas relativa a el acceso al Registro de colegiados permanentemente actualizado, en el que constarán, al menos, los datos relativos al nombre y apellidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que estén en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional; el acceso al registro de sociedades profesionales; las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional; los datos de las asociaciones u organizaciones de consumidores y usuarios a las que los destinatarios de los servicios profesionales pueden dirigirse para obtener asistencia; y el contenido de los códigos deontológicos.

- Transparencia en la gestión y otros servicios.

La Ley 25/2009 obliga a las organizaciones colegiales a elaborar una memoria anual como herramienta al servicio del principio de transparencia de gestión, que deberán publicar a través de la página web en el primer semestre de cada año (artículo 11 en la Ley de Colegios Profesionales).

La citada memoria incluirá los siguientes datos y documentos:

- Un informe anual de gestión económica, incluyendo los gastos de personal suficientemente desglosados y especificando las retribuciones de los miembros de la Junta de Gobierno en razón de su cargo.

- El importe de las cuotas aplicables desglosadas por concepto y por el tipo de servicios prestados, así como las normas para su cálculo y aplicación.

- La información agregada y estadística relativa a los procedimientos informativos y sancionadores en fase de instrucción o que hayan alcanzado firmeza, con indicación de la infracción a la que se refieren, de su tramitación y de la sanción impuesta en su caso, de acuerdo, en todo caso, con la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

- La información agregada y estadística relativa a quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores o usuarios o sus organizaciones representativas, así como sobre su tramitación y, en su caso, de los motivos de estimación o desestimación de la queja o reclamación, de acuerdo, en todo caso, con la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

- Los cambios en el contenido de sus códigos deontológicos, en caso de disponer de ellos.

- Las normas sobre incompatibilidades y las situaciones de conflicto de intereses en que se encuentren los miembros de las Juntas de Gobierno.

- La información estadística sobre la actividad de visado.

Ello obedece a una obligación que recae sobre toda la denominada “*organización colegial*”, definida en la nueva disposición adicional tercera de la Ley de Colegios Profesionales como “*el conjunto de corporaciones colegiales de una determinada profesión*”. Tal estatus la ostentan el Consejo General o Superior de Colegios, los Colegios de ámbito estatal, los Consejos Autonómicos de Colegios y los Colegios Profesionales provinciales. Por ello, cuando proceda, los datos se presentarán



desagregados territorialmente por corporaciones, y por su parte, el Consejo General hará pública, junto a su Memoria, la información estadística impuesta a los Colegios Profesionales, pero de forma agregada para el conjunto de la organización colegial, ya que cada Colegio Profesional lo realiza de manera individual. Con esta misión, se obliga tanto a los Consejos Autonómicos como a los Colegios Profesionales provinciales a facilitar a sus Consejos Generales o Superiores la información necesaria para elaborar la Memoria Anual, tratándose de una declaración de intenciones ya que no se establece ningún mecanismo de tipo coactivo en el caso de que exista incumplimiento de tal obligación por parte de los componentes de la organización colegial, entendiéndose por ello que su ejecución queda en la simple voluntad de aquellos.

Para finalizar las modificaciones que sufrió la Ley de Colegios Profesionales mediante la Ley 25/2009 se encuentra la redacción de un nuevo artículo, el 15, con un contenido que no ha podido ser encuadrado en la estructura sistemática seguida anteriormente. Se trata de reafirmar el principio de igualdad de trato y no discriminación: *“El acceso y ejercicio a profesiones colegiadas se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación, en particular por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en los términos de la Sección III del Capítulo III del Título II de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”*<sup>209</sup>.

Tras las modificaciones introducidas por la Ley 25/2009, se promulga años más tarde la última norma que repercute en el régimen jurídico de los Colegios Profesionales: la **Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y**

---

<sup>209</sup> El artículo 34 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, bajo el capítulo dedicado a *“medidas de igualdad de trato y no discriminación en el trabajo”* señala que: *“Esta sección tiene por objeto establecer medidas para que el principio de igualdad de trato y no discriminación sea real y efectivo en el acceso al empleo, la afiliación y la participación en las organizaciones sindicales y empresariales, las condiciones de trabajo, la promoción profesional y la formación profesional ocupacional y continua, así como en el acceso a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional y la incorporación y participación en cualquier organización cuyos miembros desempeñen una profesión concreta. El principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona. Las diferencias de trato basadas en una característica relacionada con cualquiera de las causas a que se refiere el párrafo anterior no supondrán discriminación cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre que el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado”*.

**mercantiles.** Las disposiciones finales de esta norma coheren con la regulación de la mediación con los procedimientos judiciales, reformándose la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, y la Ley de Colegios Profesionales, para incluir entre sus funciones, junto al arbitraje, la mediación, permitiendo así su actuación como instituciones de mediación.

Por medio de la disposición final primera de la Ley 5/2012 se produce la modificación de la Ley de Colegios Profesionales, al introducir un nuevo contenido en el hueco existente en el artículo 5 apartado “ñ” con la siguiente redacción: Los Colegios Profesionales deberán *“Impulsar y desarrollar la mediación, así como desempeñar funciones de arbitraje, nacional e internacional, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente”*.

Finalmente, mediante la **Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia**, se añade una nueva disposición adicional sexta, intitulada *“Sesiones telemáticas”*. Con ella, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, todos los órganos colegiados de las corporaciones colegiales se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. En todo caso, estas previsiones podrán ser desarrolladas por los correspondientes reglamentos de régimen interno o normas estatutarias.

En la actualidad, y tras todas las modificaciones citadas, la Ley de Colegios Profesionales está finalmente constituida por un preámbulo, quince artículos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, y en último lugar, una disposición final. De forma breve y resumida, su contenido se estructura de la siguiente forma:

- Artículo 1, definición de los Colegios Profesionales y establecimiento de sus fines esenciales.
- Artículo 2, regulación del ejercicio de las profesiones colegiadas y límites legales de los Colegios Profesionales, entre otros asuntos.
- Artículo 3, relativo a la colegiación.

- Artículo 4, constitución de Colegios Profesionales.
- Artículo 5, funciones de los Colegios Profesionales en su ámbito territorial.
- Artículo 6, relativo a las normas por las que se rigen los Colegios Profesionales, el contenido de los estatutos, y su elaboración y modificación.
- Artículo 7, dedicado a los cargos y miembros de gobierno de la organización.
- Artículo 8, sobre la legitimidad, nulidad o anulabilidad de los actos emanados de los órganos de los colegios de consejos generales.
- Artículo 9, encargado de describir las funciones atribuidas a los consejos generales de los Colegios Profesionales como corporaciones de derecho público.
- Artículo 10, ventanilla única como herramienta de acceso a servicios y trámites para profesionales, colegiados, consumidores y usuarios. Incluye el artículo aquellos elementos objeto de acceso.
- Artículo 11, elaboración de la memoria anual como elemento relativo a la transparencia en la gestión de las organizaciones colegiales. Establece también la información mínima que deberá incluir la misma.
- Artículo 12, dedicado a los servicios de atención a los colegiados y a los consumidores y usuarios. El artículo aborda el sistema de atención y presentación de quejas y reclamaciones por parte de estos sujetos.
- Artículo 13, visados sobre trabajos profesionales.
- Artículo 14, prohibición de recomendaciones sobre honorarios.
- Artículo 15, igualdad de trato y no discriminación, principio por el que se regirá el acceso y el ejercicio a las profesiones colegiadas.

En cuanto a las disposiciones adicionales contenidas en la ley:

- La disposición adicional primera establece que los Consejos Generales, en sus Estatutos, podrán admitir el derecho para el desempeño de determinados cargos por personas procedentes de puestos electivos.
- La disposición adicional segunda hace referencia a que las normas de los Colegios de Notarios, Corredores de Comercio y Registradores de la Propiedad y Mercantiles se adaptarán a lo establecido en la Ley de Colegios Profesionales.
- La disposición adicional tercera alude al concepto de Organización Colegial<sup>210</sup> y corporaciones colegiales.

---

<sup>210</sup> Como se ha tenido la oportunidad de ver al analizar la modificación efectuada por la Ley Ómnibus, se entiende por "*Organización Colegial*" al conjunto de corporaciones colegiales de una determinada

- La disposición adicional cuarta regula la valoración de los Colegios Profesionales para la tasación de costas.

- La disposición adicional quinta faculta a un control documental de las Administraciones Públicas.

- La disposición adicional sexta permite la celebración de las sesiones telemáticas en el ámbito de la vida colegial.

Por último, en lo que se refiere a la primera y segunda disposición transitoria:

- La disposición transitoria primera determina que las disposiciones reguladoras de los Colegios Profesionales y de sus Consejos Superiores y los Estatutos de los mismos continuarán vigentes en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en la ley.

- Y la disposición transitoria segunda prevé la continuación en el ejercicio de los cargos, hasta que proceda su renovación, de los profesionales que formen parte de los respectivos órganos colegiales y hayan sido elegidos o designados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

## VI. CREACIÓN DE NUEVOS COLEGIOS PROFESIONALES

En la actualidad, el crecimiento del número de nuevos Colegios Profesionales se debe fundamentalmente a dos factores: por un lado, el impulso del modelo corporativo de profesión y; por otro lado, la consolidación de nuevas profesiones<sup>211</sup>.

En cuanto al primer factor (impulso del modelo corporativo), se trata de un factor de tipo político debido a la implantación del sistema de “*representación orgánica*” del Régimen Franquista, de corte corporativista, en la que las organizaciones de profesionales son las principales implicadas. Esta tendencia política de crear nuevas estructuras colegiales y potenciar las ya existentes, permitió acceder a las Juntas Directivas de los Colegios Profesionales a través de caminos institucionales de representación política.

Siendo pionera en esta orientación la Dictadura de Primo de Rivera, donde se ensayaron fórmulas parecidas que gozaron del clima idóneo para que se produjera la expansión posterior de los Colegios Profesionales. No obstante, fue en el régimen de Franco donde se aprecia con especial nitidez en las normas promulgadas en esa época la

---

profesión. Son corporaciones colegiales el Consejo General o Superior de Colegios, los Colegios de ámbito estatal, los Consejos Autonómicos de Colegios y los Colegios Profesionales.

<sup>211</sup> CALVO SÁNCHEZ, L., *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 146-149.

estrecha vinculación entre la creación de Colegios Profesionales y los postulados políticos corporativos del nuevo régimen, en las que se utilizaban expresiones como: “dentro del sentido orgánico que inspira la general organización prevista”<sup>212</sup>, “Organismo Oficial que inspira las actividades de dichas profesiones en el espíritu del Estado Nacional Sindicalista”<sup>213</sup>, “Siendo de especial postulado del nuevo Estado el estructurar todas las actividades nacionales en forma corporativa”<sup>214</sup>, “La Comisión nombrada eleva a este Ministerio el proyecto de Estatuto que se le encargó y en el cual, recogiendo los postulados esenciales del nuevo Estado, se estructuran en forma corporativa las actividades del sector”<sup>215</sup>, y “Recientemente se ha manifestado el deseo de la indicada clase pericial en el sentido de superar la asociación voluntaria por otra con obligatoria colegiación; deseo perfectamente acorde con las directrices políticas y sociales del nuevo Estado y que sigue la trayectoria de lo que ha venido realizándose en otras profesiones”<sup>216</sup>.

Mientras que el segundo factor que afecta a la creación de nuevos Colegios Profesionales se debe a la aspiración de consolidación profesional de los nuevos titulados universitarios, aspiración favorecida por el clima creado por el Régimen. La creación de tales Colegios Profesionales es consecuencia de la obtención de nuevos títulos universitarios, como el título de Ciencias Químicas y Físico-Químicas en 1951, el de Profesores de Dibujo en 1955, etc.<sup>217</sup>

La creación de los Colegios Profesionales de estas nuevas titulaciones no cabe duda que ayuda a la identificación de dicha profesión ante la sociedad. Ello significa en palabras de SOUVIRÓN MORENILLA, “que en cuanto se produce la diversificación de las antiguas Facultades y títulos en otras independientes, de inmediato se pretende consolidar un nuevo status profesional mediante la usual vía española de creación de

---

<sup>212</sup> Orden Ministerial de 21 de julio de 1942, por la que se daban normas para la reglamentación de la Federación Nacional de Aparejadores y sus Colegios Oficiales.

<sup>213</sup> Orden Ministerial de 9 de mayo de 1940, de ordenación de la colegiación obligatoria de Aparejadores.

<sup>214</sup> Real Orden de 29 de abril de 1941, sobre constitución del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles.

<sup>215</sup> Decreto de 15 de diciembre de 1942, por la que se aprueban los Estatutos del Consejo Superior de Titulares Mercantiles.

<sup>216</sup> Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1947, sobre creación de los Colegios Oficiales de Peritos Agrícolas y su Consejo General.

<sup>217</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La configuración jurídica de las profesiones tituladas en España y en la Comunidad Económica Europea*. Secretaría General del Consejo de Universidades, 1988, págs. 32 y 76.

*un colegio profesional separado o nuevo que identifique artificialmente una profesión con un título universitario*”<sup>218</sup>.

Por lo tanto, habría que contestar al interrogante: ¿todas las profesiones tituladas han de ser colegiadas? No todas, sino aquellas que coincidan con el contenido recogido, por imperativo legal, en la Disposición Transitoria 4ª de la Ley 25/2009, que establece “*en el plazo de un año el Gobierno previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley que prevea la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional, para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas*”. Hay que destacar que ha transcurrido con creces el tiempo establecido en dicha disposición transitoria 4ª sin haberse materializado dicho proyecto de ley.

En la actualidad, como se puede comprobar, existe disparidad de criterios a la hora de crear un Colegio Profesional. Véanse, por estar relacionado con la Odontología, los Colegios Profesionales de Higienistas Bucodentales, profesión relacionada con la de dentista, que solo existe en cinco de las diecisiete comunidades autónomas que conforman el Reino de España. Desde nuestro punto de vista carece de sentido la existencia de estas corporaciones de Derecho Público en una profesión que carece de tradición histórica y relevancia, así como de autonomía e independencia para su ejercicio profesional. Por ello, existe una grave desigualdad entre profesionales sanitarios competidores: por un lado, el higienista valenciano que está obligado a cursar alta colegial, al pago de la preceptiva cuota y al sometimiento de un código deontológico, y por otro lado, a pocos kilómetros del anterior, el compañero catalán que no tiene Colegio Profesional donde inscribirse.

## VII. CUESTIONAMIENTO DE LA LABOR DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

---

<sup>218</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La Universidad Española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Universidad de Valladolid, 1988, pág.107, nota 10.

El crecimiento exponencial de la creación de colegios puede que haya tenido cierto efecto pernicioso sobre la percepción de su labor, como consecuencia de alguna de las siguientes causas:

1. En primer lugar, se da a entender la idea de que cualquier titulación o profesión requiere contar con el respaldo de un Colegio Profesional que lo ampare, es decir, un organismo corporativo para llevar a cabo sus funciones y fines hacia la sociedad y sus propios colegiados. En su defensa se apela a sus precedentes históricos, o la existencia de otros Colegios de profesiones o titulaciones que guardan cierta relación de hermandad.

2. En segundo lugar, los Colegios Profesionales son percibidos como instituciones corporativas concebidas para la exclusiva defensa de los intereses de la profesión y de sus miembros, es decir, como instituciones que ejercen un control sobre los intereses profesionales.

3. Y una tercera y residual, en la que se considera que tiene una función representativa y defensora<sup>219</sup>.

Incluso hay factores de índole política, que han determinado una aproximación desenfocada de la institución, destacando esa función representativa-defensora, para eludir un control político-administrativo en tiempos de intervención, como se desprende de la lectura del Decreto 3095/1972, de 9 de noviembre, sobre régimen de las Organizaciones Profesionales Sindicales.

Los Colegios Profesionales han sido tradicionalmente enmarcados dentro de la “*Administración Corporativa*”, compartiendo esta definición otros entes como las Cámaras Oficiales y otras corporaciones, en las que tienen un único rasgo común identificador: la defensa o representación de los intereses de los individuos que los componen. Por ello, esa percepción de que los Colegios Profesionales es una institución para la defensa y representación de la profesión y de los intereses de los profesionales, una falsa idea según JORDANA DE POZAS, el cual cita que “*el fin perseguido por nuestro trabajo no es otro que el de reunir, exponiéndolas bajo un cierto plan, una serie de entidades o instituciones existentes en España, y en las cuales, a primera vista, descubrimos ciertas notas comunes, para poner de relieve sus caracteres e intentar construir su teoría dentro del Derecho administrativo español*”<sup>220</sup>, para posteriormente

---

<sup>219</sup> CALVO SÁNCHEZ, L., *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 149-150.

<sup>220</sup> JORDANA DE POZAS, L. *Ensayo sobre las entidades públicas representativas y profesionales en el Derecho Administrativo Español. Homenaje a Jordana de Pozas*, I, IEP, 1961, pág. 213.

añadir que “no obstante la gran variedad de entidades aludidas, se percibe sin gran dificultad que existe algo común a todas ellas, que las hace especies de un mismo género que es estar formadas en consideración o por consecuencia de ciertos intereses comunes y permanentes”<sup>221</sup>.

Las Corporaciones no territoriales (o Entes públicos asociativos, según la doctrina italiana), son asociaciones voluntarias o forzosas de particulares creadas por el Estado que les atribuye personalidad jurídica propia para, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privados de sus miembros, desempeñar funciones de interés general, cuyo ejercicio es controlado por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Se trata, según PARADA VÁZQUEZ, de un supuesto singular de “*hermafroditismo organizativo*”, que constituye una verdadera descentralización funcional. Están dotados de una dualidad de fines, de elementos y de regímenes jurídicos, tanto públicos como privados, y se diferencian de las asociaciones de carácter privada y los sindicatos, ambos de carácter voluntario, por una triada de causas: el origen público de su constitución, la obligatoriedad indirecta y su carácter monopolístico<sup>222</sup>.

Estudios recientes realizados por Unión Profesional intentan responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se perciben colegio y colegiados mutuamente?, estableciéndose los siguientes resultados. El colegiado suele pensar del Colegio Profesional: “Solo se acuerda de mí para el pago de la cuota”, “El colegio no hace nada”, “No me representa”, “No resuelve mis problemas”, “Se pierde en la burocracia” y “No actúa”. Y el Colegio piensa del colegiado: “Mis colegiados no participan en el Colegio”, “Ni siquiera acuden a votar”, “No conocen lo que hacemos”, “Ni quieren conocerlo” y “Buscan en otros sitios (clubes, asociaciones privadas) lo que les ofrecemos nosotros”<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> JORDANA DE POZAS, L. *Ensayo (...), op. cit.*, pág. 307.

<sup>222</sup> PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo I. (...) op. cit.*, págs. 295-297.

<sup>223</sup> Unión Profesional es la asociación que agrupa a las profesiones colegiadas españolas con la misión de defender la cultura y los valores profesionales. Vertebrador social, económico e intelectual, sus principales ejes de trabajo se centran en el desarrollo y difusión de la función deontológica, la formación continua, el desarrollo profesional y la empleabilidad.



Esta distancia entre ambas partes, colegiados y Colegio Profesional, podría solventarse mediante recursos humanos y financieros; una gestión profesionalizada<sup>224</sup>, libre de personalismos y voluntarismos; un liderazgo empático y sensible a estas cuestiones; una definición adecuada de estrategias y objetivos; con una defensa personalizada de los colegiados (no son un grupo uniforme y tengo que conocerlos); una profesionalización de la comunicación<sup>225</sup>.

## 1. La Ley de Transparencia y la actividad colegial

En el ámbito estatal, la normativa sobre transparencia de la actividad colegial se encuentra recogida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), y en las normas que existen sobre la materia en la respectiva comunidad autónoma<sup>226</sup>.

Los Colegios Profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, están sujetos a las distintas normas de transparencia, tanto en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en su página web, como en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de cualquier persona. No obstante, esta sujeción de transparencia no es absoluta, ya que únicamente están obligados a cumplir las leyes de transparencia “*en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*”<sup>227</sup>. Es por ello clave determinar las actividades concretas que quedan sujetas al Derecho Administrativo y cuáles no, para conocer el alcance de las obligaciones de los Colegios en materia de transparencia y, por tanto, sometidas a la obligación de publicitar su actividad.

---

<sup>224</sup> Mediante la utilización de circulares, celebración de cursos y actos de festividad profesional, como el acto de Santa Apolonia, patrona de los dentistas, que anima a cientos de colegiados a congregarse y estrechar lazos de amistad y compañerismo.

<sup>225</sup> MUÑOZ JODAR, C. *Comunicación: colegios profesionales y colegiados*. Unión Profesional, 2ª ed., Madrid, 2009, pág. 21.

<sup>226</sup> A modo de ejemplo, en el caso andaluz se trata de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ya que la LTAIBG es una norma de carácter básico, y al amparo de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la citada Comunidad Autónoma en la materia, puede promulgar una ley que tenga por objeto el desarrollo de la normativa básica estatal, en los términos establecidos en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, en relación con el artículo 47 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ahondando, en la medida de sus posibilidades, en la ampliación del ámbito de la actividad que se somete a la transparencia.

<sup>227</sup> Así se describe en el artículo 2.1.e) de la LTAIBG, al tratar el ámbito subjetivo de aplicación de la norma.

Ante esta disyuntiva cabe destacar el análisis realizado por BLANES CLIMENT<sup>228</sup> sobre las numerosas resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), y de otras instituciones autonómicas análogas que se han pronunciado sobre qué actividades de los Colegios Profesionales están sujetas al Derecho Administrativo y, por tanto, al cumplimiento de las respectivas leyes de transparencia, siendo agrupadas en dos grandes bloques, según proceda o no facilitar información pública.

En primer lugar, se entiende **actividad sujeta a Derecho Administrativo y a las normas de transparencia** y, por lo tanto, existe obligación de facilitar información de forma activa en la web y a través del derecho de acceso, en los siguientes casos:

1. Las funciones que el Estado encomienda o delega en los Colegios Profesionales, como pueda ser la representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencias en la materia; la regulación de la profesión; la verificación de requisitos de acceso a la profesión y, en su caso, la colegiación obligatoria<sup>229</sup>; las actuaciones relativas a la deontología profesional, redacción de normas o códigos deontológicos; todo su régimen electoral<sup>230</sup>; el régimen disciplinario; el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias, respecto de sus colegiados, etc.<sup>231</sup>.

2. En aplicación del artículo 8.1 de la LTAIBG, las retribuciones percibidas por los altos cargos y máximos responsables de las Corporaciones de Derecho Público (excepto las dietas) como, por ejemplo, los Decanos o Presidentes de los Colegios Profesionales<sup>232</sup>, y en el caso de los Consejos Generales, los correspondientes a los del

---

<sup>228</sup> BLANES CLIMENT, M.A. *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante, Alicante, 2013.

<sup>229</sup> Por ejemplo, el censo de letrados, Resolución del CTBG nº 336, de fecha 22/09/2016.

<sup>230</sup> Resolución del CTBG nº 72, de 3/06/2016 y Resolución del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias nº 59/2016, de fecha 29/03/2017.

<sup>231</sup> Resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana nº 24, de 3 de noviembre de 2016.

<sup>232</sup> Resolución del CTBG nº 17, de 30/03/2016.

Presidente, Vicepresidente/s, Secretario General, Vicesecretario General, Tesorero u órganos similares<sup>233</sup>.

3. Todo lo relacionado con el régimen jurídico de los órganos colegiados, incluido la elaboración de actas, se trata de una actividad sujeta a Derecho administrativo. En materia de libros de actas, el Colegio Profesional debe facilitar el acceso a los mismos en todo aquello que se refiera al ejercicio de funciones sujetas a Derecho administrativo, como por ejemplo, el ejercicio de facultades disciplinarias e imposición de sanciones, la convocatoria de elecciones, etc., garantizando la protección de datos personales<sup>234</sup>.

4. Los contratos suscritos por el Colegio Profesional con entidades y organismos pertenecientes al sector público<sup>235</sup>: contratos de obras, concesión de obra, concesión de servicios, suministro, y contrato de servicios<sup>236</sup>. También deberá darse publicidad de los desistimientos, renunciaciones, rescisiones y renovaciones de plazo o prórrogas. De igual modo, los contratos que celebre el Colegio Profesional cuyo objeto sea la proyección del ejercicio de una actividad de carácter público o convenios firmados en ejercicio de dichas actividades<sup>237,238</sup>. Hoy la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las corporaciones de derecho público cuando cumplan los requisitos para ser consideradas poderes adjudicadores de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.3 apartado d) de la LCSP.

5. La información sobre las funciones de los altos cargos del Colegio Profesional, normativa de aplicación, organigrama actualizado, estructura organizativa y perfil profesional de cada órgano, debe ser facilitada<sup>239</sup>.

6. La información consistente en conocer si ha sido objeto de visado y su fecha, por parte del Colegio Profesional de uno o varios proyectos de ejecución de edificación,

---

<sup>233</sup> Resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana nº 24, de 3/11/2016 y Resolución del CTBG nº 80, de 30/05/2016.

<sup>234</sup> Resolución del CTBG nº 72, de 3/06/2016.

<sup>235</sup> Es decir, los contratos sometidos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. La fuente señala el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, debido a que se redactó en el año 2013.

<sup>236</sup> Resolución del CTBG nº 80, de 30/05/2016.

<sup>237</sup> Resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana nº 24, de 3/11/2016.

<sup>238</sup> En opinión del autor, también quedarían sujetos los contratos o convenios que cuenten con financiación pública, aunque no se superen los umbrales fijados para las entidades privadas por el art. 3.b) de la LTAIBG (“Subvenciones públicas de cuantía superior a 100.000 euros en un año o más del 40% del total de ingresos”) o de la correspondiente ley autonómica de transparencia.

<sup>239</sup> Resolución del CTBG nº 80, de 30/05/2016.

cuyo objeto es un concreto edificio, así como si él mismo ha sido a título de ampliación, reforma, modificación o, en su caso, rehabilitación<sup>240</sup>.

7. Acceder al expediente tramitado por la queja presentada contra un colegiado, en el que la Comisión Deontológica, una vez examinada la documentación aportada por ambas partes, decidió archivar al no apreciar indicios de quebrantamiento por parte del profesional colegiado<sup>241</sup>.

8. El coste anual previsto del servicio de circulares periódicas<sup>242</sup>.

**Y en segundo lugar, se encuentra la actividad no sujeta a Derecho Administrativo ni a las normas de transparencia,** entendiéndose que se trata de actividad privada y que, por lo tanto, no existe obligación de facilitar información, la cual se ejemplifica de la siguiente manera:

1. Quedan excluidos los contratos del personal laboral del organismo, asesores, profesionales o proveedores<sup>243</sup>. También la información relativa a la gestión patrimonial, contratos no públicos y sin financiación pública, recursos humanos y servicios a los colegiados, como funciones de asistencia mutua o social<sup>244</sup>, o la del proceso de selección de un coordinador general del Colegio Profesional<sup>245</sup>.

2. El presupuesto y las cuentas anuales que sobre el mismo se rindan (informes de auditoría y fiscalización, facturas o justificantes de gastos) no forman parte de las materias que deba considerarse como sujetas a Derecho Administrativo<sup>246</sup>. El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía matiza que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el acto de aprobación de los presupuestos (órgano competente y constitución en forma) sí que estaría sometido a Derecho administrativo y, por tanto, a la normativa sobre transparencia<sup>247</sup>.

---

<sup>240</sup> Resolución del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia nº 24, de 8/11/2016.

<sup>241</sup> Resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León nº 11, de 21/02/2017.

<sup>242</sup> Resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León nº 14, de 16/06/2016.

<sup>243</sup> Resolución del CTBG nº 80, de 30/05/2016 y la Resolución de la Comisión catalana de garantía del derecho de acceso a la información pública (GAIP) nº 6 de fecha 10/01/2015.

<sup>244</sup> Resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana nº 24, de 3/11/2016.

<sup>245</sup> Resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía nº 114/2016, de 30 de noviembre.

<sup>246</sup> Resolución del CTBG nº 80, de 30/05/2016.

<sup>247</sup> Resolución nº 31/2016, de 1 de junio. Según la opinión del autor, tal y como se ha descrito con anterioridad, las partidas presupuestarias constituidas por subvenciones o dinero público sí que quedarían sujetas a dicha normativa de transparencia, aunque no se superen los umbrales fijados para

3. La documentación contenida en un expediente administrativo sancionador incoado por un Ministerio en el marco de una subvención otorgada al Colegio Profesional para su actividad formativa y consignada en su presupuesto<sup>248</sup>.

4. La información sobre el cobro de cuotas colegiales, establecimiento o modificación de las cuotas colegiales<sup>249</sup>.

5. La denominación, objeto social, naturaleza, consejo de administración, retribuciones, etc. de las empresas pertenecientes al Colegio Profesional y los acuerdos de los órganos de gobierno del colegio que las crearon, así como copia del acta de los mencionados acuerdos, no son actividades sujetas a Derecho Administrativo<sup>250</sup>.

6. La información sobre el coste de una cena de celebración, la contratación de una campaña publicitaria, la identidad y coste de un abogado contratado por el colegio, la contratación de una agencia o el pago de actividades de formación a miembros de la Junta<sup>251</sup>.

Tal como señala BLANES CLIMENT *“estos ejemplos constituyen una buena muestra del casuismo existente en relación con la transparencia de los Colegios Profesionales. Junto al criterio de la sujeción de la actividad al Derecho administrativo también habría que ponderar si esa concreta actividad está financiada con dinero público, en cuyo caso, en mi opinión, aunque no se superen los límites de las subvenciones públicas recibidas por las entidades privadas, sí que debería quedar sujeta a las leyes de transparencia”*<sup>252</sup>.

## **2. La protección de datos de los Colegios Profesionales.**

---

las entidades privadas por el art. 3.b) de la LTAIBG y análogos preceptos de las leyes de transparencia autonómicas.

<sup>248</sup> Resolución del CTBG nº 287, de 6/09/2016. A juicio del autor, la naturaleza pública de la subvención recibida habría justificado el acceso a dicha información.

<sup>249</sup> Resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana nº 24, de 3/11/2016.

<sup>250</sup> Resolución del CTBG nº 80, de 30/05/2016.

<sup>251</sup> Resolución de la Comisión catalana de garantía del derecho de acceso a la información pública (GAIP) nº 16/2017, de 18 de enero.

<sup>252</sup> BLANES CLIMENT, M.A. *La transparencia (...)* op. cit., pág. 18.

En el año 2016 se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos<sup>253</sup> (en adelante, RGPD), cuya entrada en vigor y aplicación obligatoria y directa por parte de los Estados miembros de la Unión Europea comenzó el 25 de mayo de 2018.

Es de reseñar que las tecnologías de la información y comunicación han sufrido tal progreso y perfeccionamiento, que la tendencia hoy en día es el uso de las herramientas digitales frente al manejo de documentación física. Esta realidad trasciende la esfera profesional, siendo numerosas las organizaciones que invierten su economía en implantar sistemas de gestión de la información, suponiendo con ello un aumento en su volumen de negocio gracias al tratamiento automatizado de importantes cantidades de bases de datos que serían imposibles de procesar con cualquier otro método.

Frente a este importantísimo avance tecnológico e informático, el control de datos personales de los ciudadanos había quedado un poco difuminado al desconocer, en muchos casos, el uso que de ellos podían hacer las distintas entidades y organizaciones. Y ello sucede, entre otras muchas causas, por mera dejadez, o porque los responsables ocultan los verdaderos fines de la obtención de dichos datos al someter su tratamiento a cláusulas extremadamente genéricas; o a que el desarrollo tecnológico dificulta la comprensión de la vida útil del dato, es decir, cómo se obtiene, cómo se procesa, cómo se conserva y cómo se devuelve y/o destruye.

Y ante este cúmulo de circunstancias, la única defensa jurídica existente en la materia era la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respeta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y su normativa de transposición, que en España se incorporó a través de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD). No obstante, ante una normativa tan arcaica frente a los constantes avances e innovaciones de la tecnología, poca protección podían recibir los ciudadanos debido

---

<sup>253</sup> Mediante el cual se deroga la Directiva 95/46/CE.

fundamentalmente a los vacíos legales existentes en dicha normativa para poder hacer frente a los inminentes problemas que se iban planteando<sup>254</sup>.

Por otro lado, la LOPD de 1999 se elaboró y aprobó de acuerdo a una directiva europea que posibilitaba a los Estados miembros a decidir sobre la forma y los medios para conseguir los objetivos pretendidos. Por lo que cada país reguló la protección de datos conforme a sus propios criterios y conveniencia, quedando este modelo de directiva radicalmente obsoleto, ya que la sociedad demandaba implantar un modelo de gobierno único armonizado, de aplicación directa y uniforme en todos los Estados miembros de la UE. Por lo que el Reglamento UE era el instrumento normativo idóneo, al ser su aplicación de obligado cumplimiento en toda la UE.

En relación a la profesión odontológica, los profesionales colegiados titulares de clínicas y los propios Colegios Profesionales son, a todos los efectos los “*Responsables*”<sup>255</sup> del tratamiento de datos de carácter personal, puesto que son los que los recopilan y deciden sobre la finalidad de su uso, por lo que tienen el deber de adaptarse a estas nuevas exigencias marcadas por el Derecho europeo. A lo anterior hay que añadir el carácter personalísimo que acompaña a la recogida de datos en la prestación de un servicio de asistencia sanitaria, por lo que los esfuerzos deberán ser mayores a la hora de aplicar medidas de seguridad sobre los datos personales de los pacientes, debido a la especial protección que requieren dichos datos.

El ámbito sanitario se diferencia del resto de actividades profesionales en que, en el marco de los procesamientos de datos, los datos personales no íntimos casi siempre van asociados a datos íntimos de especial protección, todos recogidos dentro de la historia clínica, sin olvidarnos que la actuación del profesional sanitario en relación con sus pacientes, y de la asistencia sanitaria que éste les presta, está basada en una relación de confianza<sup>256</sup> que lleva intrínsecamente aparejada la salvaguarda de la intimidad,

---

<sup>254</sup> A modo de ejemplo, en la actualidad actividades tales como la computación en nube o “*cloud computing*” no fueron reguladas al no existir en esa época, en la que no se utilizaba Internet como se utiliza en la actualidad.

<sup>255</sup> Definido en el artículo 4 del RGPD como “*la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros*”.

<sup>256</sup> Aspecto que se recoge en el artículo 15 del Código de Ética y Deontología Dental Español, bajo la rúbrica de “*Trato con el paciente*”, donde se indica que “*la relación entre dentista y paciente es de*

confidencialidad y el respeto a la información proporcionada al profesional por parte del paciente. Por lo tanto, los dentistas en el ejercicio de su profesión tratan datos sensibles de sus pacientes, por lo que deben ser especialmente conscientes de la responsabilidad que implica su tratamiento, garantizándoles que velan por el cumplimiento de la normativa de protección de datos, evitando eventuales fugas de información o accesos no autorizados a sus datos personales.

El espíritu del RGPD es consolidar una verdadera cultura de privacidad para los responsables con el fin último de proteger de forma eficiente los datos personales de todos los ciudadanos europeos<sup>257</sup>. Su principal novedad es la puesta en funcionamiento de procedimientos de prevención del riesgo derivado del tratamiento de datos, mediante la incorporación de medidas dirigidas a identificarlo, valorando la probabilidad de que ocurran, el daño que causarían si se materializasen y las medidas a adoptar en caso de que efectivamente sucedan. Para ello el RGPD propone que los responsables del tratamiento actúen de conformidad con el principio de “*accountability*” o responsabilidad proactiva, el cual obliga además al responsable a estar en condiciones de demostrar en todo momento que cumple con las previsiones normativas en materia de protección de datos<sup>258</sup>.

La normativa europea analizada, es decir, el RGPD, señala que para que un responsable pueda demostrar su cumplimiento, debe mantener registros de las actividades de tratamiento bajo su responsabilidad. Dicho registro sustituirá la obligación formal que tenían los responsables de inscribir los ficheros en el Registro General de Protección de Datos, como órgano integrado en la Agencia Española de Protección de Datos, depositaria de los registros e inscripciones de los ficheros<sup>259</sup>.

La figura del Delegado de Protección de Datos (en adelante, DPD)<sup>260</sup> es una de las novedades que contempla el RGPD, y a la vez es uno de los ejes principales del principio de responsabilidad proactiva, ya que deberá ser la persona encargada informar

---

*confianza. Por ello, en el ejercicio de su profesión, el dentista actuará siempre con corrección, respetando en todo momento la intimidad de su paciente, así como las convicciones de éste o sus allegados”.*

<sup>257</sup> Lo que hasta la fecha suponía una obligación legal de protección del dato personal pasa a convertirse en un nuevo modelo de privacidad.

<sup>258</sup> Se trata del denominado principio de rendición de cuentas.

<sup>259</sup> Deberá llevarse dicho registro en determinados supuestos: 1. que el responsable cuente con más de 250 empleados, 2. que el tratamiento realizado pueda entrañar un riesgo para los derechos y libertades de los interesados o que, 3. se realicen tratamientos de datos incluidos en las categorías especiales como son los datos relativos a la salud.

<sup>260</sup> Esta figura también se puede encontrar como “*Data Protection Officer, DPO o DPD*”.



a los responsables o encargados del tratamiento sobre sus obligaciones legales en materia de protección de datos, así como de supervisar el cumplimiento normativo al respecto, y de cooperar con la autoridad de control y actuar como punto de contacto entre ésta y la entidad responsable del tratamiento de datos<sup>261</sup>. El delegado podrá designarse de forma externa o podrá formar parte de la plantilla del responsable

Los Responsables de datos de determinadas organizaciones deberán designar un DPD siempre que, el tratamiento lo lleve a cabo una autoridad u organismo público, excepto los tribunales que actúen en ejercicio de su función judicial; que las actividades principales del responsable o del encargado consistan en operaciones de tratamiento que, en razón de su naturaleza, alcance y/o fines, requieran una observación habitual y sistemática de interesados a gran escala, o cuando las actividades principales del responsable o del encargado consistan en el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos (datos salud) o de datos relativos a condenas e infracciones penales.

El encargado del tratamiento se define como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.

Hay que destacar que el RGPD también establece la posible designación de un DPD de forma voluntaria siendo esta opción un criterio de garantía de su cumplimiento y de responsabilidad proactiva. Y en su afán de otorgar más poder de control a los ciudadanos sobre sus datos les reconoce, además de los derechos ya existentes, otros derechos nuevos.

Existe una información común a todos los derechos, que se sintetiza de la siguiente manera:

- Respecto al plazo de respuesta, los derechos ejercitados deberán ser respondidos en el plazo de un mes desde que se recibe la solicitud, aunque dicho plazo podrá prorrogarse otros dos meses atendiendo a la complejidad y el número de solicitudes, para lo cual se deberá informar al interesado de las prórrogas y la motivación de las mismas.

- En cuanto a la obligatoriedad de la respuesta, los derechos deberán ser contestados siempre, sin excepciones.

---

<sup>261</sup> Recogido en el artículo 37 y ss. del RGPD.

- Para los supuestos de solicitudes infundadas, excesivas o repetitivas se podrá cobrar un canon razonable atendiendo a los costes que representa, o negarse a actuar respecto de la solicitud.

Una de las grandes novedades que presenta el RGPD es el principio de responsabilidad activa (*accountability*), que viene a imponer al responsable, y al encargado del tratamiento, estar en condiciones de demostrar que cumple con las previsiones normativas en materia de protección de datos de carácter personal.

El responsable debe adoptar medidas apropiadas, incluida la elección de encargados, de tal forma que garantice y esté en condiciones de probar que el tratamiento de datos se está realizando conforme a lo que establece el Reglamento Europeo. Esta previsión se extiende igualmente al encargado cuando subcontraten servicios que impliquen acceso a datos, con otros subencargados.

Respecto a la responsabilidad del encargado del tratamiento de datos, el RGPD señala que, si un encargado infringe el Reglamento al determinar los fines y medios, será considerado responsable de dicho tratamiento.

### **3. Debate sobre la colegiación obligatoria.**

Tal como hemos tenido oportunidad de analizar en el capítulo histórico de este trabajo, el punto de fricción alrededor del cual se creó el modelo corporativo fue la colegiación obligatoria, única fórmula eficaz para asegurar el buen fin de la actividad o régimen disciplinario que tienen atribuido estas corporaciones<sup>262</sup>.

Las profesiones se organizan de distintos modos, pero uno de los elementos constantes en todas ellas es que el acto profesional, se ejercerá con independencia y responsabilidad personales. Característica que se aplica incluso a aquellos casos en los cuales el profesional tiene una relación jerárquica laboral, tanto para una organización pública como privada. Ahora bien, este modelo asociativo puede adoptar diferentes formas jurídicas: asociaciones profesionales, sindicatos y/o Colegios Profesionales. La distinción formal entre ellas la podemos encontrar en la diferente consideración del interés público asignado. Las asociaciones y sindicatos son organizaciones asociativas

---

<sup>262</sup> CALVO SÁNCHEZ, L., *Régimen jurídico (...)*, op. cit., págs. 62-63.

de carácter privado que defienden fundamentalmente los intereses de sus afiliados, normalmente frente a la Administración Pública o frente al empleador privado. Por su parte los Colegios Profesionales, son corporaciones de derecho público creados exclusivamente por la norma jurídica (estatal o autonómica) y cuya esencia y misión es la defensa del modelo corporativo de profesión liberal, donde al menos dos facetas de dicho modelo son indeclinables.

Por un lado, la independencia del acto profesional implica que dicho acto queda sometido al cumplimiento de la *lex artis* y al servicio del cliente.

Y por otro lado, la responsabilidad de los facultativos, que va más allá de lo que exigen los códigos jurídicos, donde el arquetipo más famoso dentro de ellos es el Juramento Hipocrático de los médicos, ya que ningún sindicato ni asociación profesional impone a sus miembros un texto parecido, en el que la principal preocupación sea el paciente: la salud es un valor tan eminente que es fácil visualizar el modelo de las profesiones sanitarias, siendo menor en el resto de profesiones<sup>263</sup>.

En las profesiones sanitarias, ilustrativas del modelo de profesión liberal, desde hace varias décadas asistimos a unos cambios de gran calado en la relación que se entabla entre el paciente y el profesional, que ponen en tela de juicio lo que se ha venido denominando “*paternalismo profesional*”, en el que se presume que el profesional tiene unos conocimientos superiores al paciente por lo que, por este motivo, el facultativo puede decidir lo que es más beneficioso para el paciente, sin discusión alguna, debido a la asimetría de los conocimientos. Corriente que hoy en día ya no se mantiene. Los profesionales sanitarios pasan a tener una responsabilidad jurídica por sus acciones en tanto que son profesionales, aunque desarrollen su actividad con ignorancia, impericia, imprudencia y/o negligencia. El paciente es ahora el que define lo que le conviene a través de la figura del consentimiento informado. En esta nueva relación, el secreto profesional ya no es primariamente un deber profesional, sino un derecho de todo ciudadano, en cuanto paciente<sup>264</sup>.

El consentimiento informado implica la “*conformidad libre, voluntaria y consciente de un paciente, manifestada en el pleno uso de sus facultades después de*

---

<sup>263</sup> DE MIGUEL, A., *Aportación (...), op. cit.*, págs. 47-48.

<sup>264</sup> GRACIA GUILLÉN, D., *Fundamentos de Bioética*. Ed. Triacastela, Madrid, 2007.

*recibir la información adecuada, para que tenga lugar una actuación que afecte a su salud*<sup>265</sup>. Como es natural, la firma del consentimiento informado por parte del paciente no excluye la responsabilidad del profesional, aunque la atenúa considerablemente, al tratarse de un documento que afecta legalmente a su actividad profesional, sobre todo en tratamientos que pueden suponer un gran riesgo para la integridad física del paciente.

La propia Ley General de Sanidad considera esencial la emisión del consentimiento informado, que no implica exigencia legal para que el facultativo cure al paciente (obligación de resultado), pero sí en cambio a que se ajuste a la “*lex artis*” (obligación de medios) para procurar su mejor salud, siendo una salvaguarda para ambas partes: paciente y facultativo. La exigencia de esta responsabilidad a los profesionales se hace de difícil cumplimiento sin la instancia de los Colegios Profesionales, ya que, por un lado, esta responsabilidad no puede reducirse en términos estrictamente jurídicos y, por el otro, porque hay exigencias de tipo moral que sólo puede encauzarse mediante la organización democrática de los Colegios Profesionales<sup>266</sup>. De ahí la obligación, en muchos casos, de establecer legalmente la colegiación obligatoria.

Sobre este tema, la colegiación obligatoria, el Tribunal Constitucional (TC) se ha venido pronunciando en distintas sentencias que por su importancia pasamos a analizar en orden cronológico.

En primer término, la **STC 3/2013, de 17 de enero**. La resolución constitucional trae origen del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, en relación a las competencias sobre Colegios Profesionales. La pretensión del citado recurso es la nulidad del precepto legal autonómico que establece los supuestos de colegiación de los funcionarios públicos autonómicos. Dicho artículo 30.2 de la norma andaluza antes citada declara que el requisito de la colegiación no será exigible al personal funcionario, estatutario, o laboral de las Administraciones Públicas

---

<sup>265</sup> Así reza el artículo 3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

<sup>266</sup> ZAMARRIEGO CRESPO, J. “Propuestas de las Sociedades Científicas sobre consentimiento. Protocolos en ginecología”. En: *El futuro de la información al paciente. En el consentimiento informado. Consecuencias legales y éticas*. Instituto de Fomento Sanitario, Madrid, 1996.

de Andalucía para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas. Es decir, sólo y exclusivamente precisarán de la preceptiva colegiación, y en el caso de que así fuera exigido, para el ejercicio privado de su profesión.

Es importante destacar que la aparente competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Colegios Profesionales<sup>267</sup> no significa que el Estado carezca de cualquier título competencial, pues la personalidad jurídico-pública que ostentan los Colegios Profesionales y las funciones públicas que, en muchos casos, tienen atribuidas, fundamentan la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, así como el régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, deberán garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas<sup>268</sup>.

Este aparente conflicto entre la norma estatal y la autonómica tiene una clara raíz, la utilización incorrecta y confusa del término “*competencias exclusivas*” para ambas instancias territoriales sobre una misma materia. Se trata de una verdadera anomalía ya que dos instancias territoriales distintas, el ámbito estatal y el autonómico, incluyen en su normativa la atribución de “*competencias exclusivas*” sobre la regulación de los Colegios Profesionales, desnaturalizando así el contenido del término o concepto exclusivo, que excluye la posibilidad de intervenir a otras instancias territoriales, cuando en realidad se trata de competencias “*conjuntas*” o “*compartidas*”, pero no exclusivas al tener atribuidas competencias básicas el Estado.

La STC 3/2013 declara que la determinación de los supuestos de colegiación obligatoria y sus excepciones forma parte de la competencia estatal, según reiterada doctrina establecida por el TC (STC 330/1994, de 15 de diciembre). Pero es más, el TC llega a establecer que es una competencia que asiste al Estado para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos

---

<sup>267</sup> Recogido en el artículo 13.24 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, Comunidad Autónoma donde acontecen los hechos.

<sup>268</sup> Tal como señala el artículo 149.1.18 de la Constitución Española: *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*

y cumplimiento de los deberes constitucionales<sup>269</sup> en una doble dimensión: en primer lugar, la que afecta al derecho a elegir y a ejercer una actividad profesional o empresarial, *ex* artículo 35.1 de la Carta Magna; y en segundo lugar, la que viene a incidir, por tratarse de una garantía del ejercicio profesional, en los derechos de los destinatarios de los servicios profesionales que afectan a bienes jurídicos de máxima relevancia como la vida, la integridad corporal, la libertad o la seguridad.

Es por ello que, una vez delimitados los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, el TC considera que el artículo 30 de la Ley andaluza 15/2001, de 26 de diciembre, en su totalidad, estaría afectado de inconstitucionalidad por haber invadido el ámbito competencial reservado al Estado, contradiciendo con ello a la legislación básica, ya que la exención de la colegiación forzosa, contemplada en el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales, para el personal de la Administración Pública, no ampararía el ejercicio por sus empleados y por cuenta de ésta, de funciones propias de la profesión titulada, cuando sus destinatarios son los ciudadanos o terceros. En consecuencia, como quiera que la regulación autonómica exime de la colegiación al personal de las Administraciones andaluzas para la realización de cualesquiera actividades profesionales por cuenta de éstas, no solo cuando su destinataria es la propia Administración, sino también cuando afectan a ciudadanos y terceros, vulnera la legislación básica estatal.

El Tribunal Constitucional coincide con el recurrente, en este caso el Gobierno de la Nación, que la competencia para la regulación básica de los Colegios Profesionales que el mencionado artículo 149.1.18 de la Constitución Española atribuye al Estado no excluye *a priori* que una determinada prescripción dictada en ejercicio de su competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por afectar, además, al contenido primario de un derecho constitucional, pueda ser una condición básica que tienda a garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> Tal y como señala el artículo 149.1.1 de la Carta Magna: el Estado tiene competencia exclusiva sobre “*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

<sup>270</sup> Como tiene afirmado el mismo Tribunal en varias sentencias, entre otras, en las SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4º y 227/2012, de 29 de noviembre, el art. 149.1.1 de la Carta Magna no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento.

Añadiendo que desde el aspecto de su delimitación negativa, la regulación bajo el amparo del artículo 149.1.1 de la Carta Magna no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate, pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas relativas al régimen jurídico de ese derecho. Y en cuanto a su delimitación positiva, el Tribunal entiende que *“se ha exigido una directa relación entre las condiciones básicas y el contenido primario del derecho o posiciones jurídicas fundamentales, y que resultan imprescindibles para garantizar la igualdad pues, si por condiciones básicas hubiera de entenderse cualquier condición material, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas”*<sup>271</sup>.

Por tanto, el régimen de colegiación obligatoria, al igual que la creación de una profesión titulada, que vincule el ejercicio de determinadas atribuciones o competencias profesionales a la posesión de una titulación académica, constituye una limitación del derecho reconocido en el artículo 35.1 de la CE<sup>272</sup>. Sin embargo, como quiera que el título competencial del art. 149.1.1 CE no garantiza un tratamiento homogéneo, ni impide un tratamiento divergente por el legislador autonómico de los derechos y libertades constitucionales, el Tribunal Constitucional entiende necesario analizar si, además, la exigencia de colegiación forzosa y la determinación de las excepciones que puedan imponerse a la misma, puede considerarse una condición básica en los términos en que ésta ha sido definida por la doctrina constitucional.

Por lo que declara que, *“pueden ser condiciones básicas en el ejercicio de un derecho constitucional, tanto las que afectan a su contenido primario y posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales y límites esenciales)”*<sup>273</sup>, como aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas<sup>274</sup>. Pero,

---

<sup>271</sup> Véase el Fundamento de Derecho 3º de la STC 184/2012, de 17 de octubre.

<sup>272</sup> Plasmado en el Fundamento Jurídico 5º de la STC 194/1998, de 1 de octubre. Cumple, así, con el requisito que señalamos, entre otras, en nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.b), de la relación directa, inmediata y estrecha que debe guardar la regulación de una condición básica con el derecho o libertad constitucional afectado.

<sup>273</sup> STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3º.

<sup>274</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8º.

*además, deben ser imprescindibles o absolutamente necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho*<sup>275</sup>”.

De todo lo anterior podemos deducir que la colegiación obligatoria no es una exigencia del artículo 36 de la CE<sup>276</sup>, que regula los Colegios Profesionales, sino una decisión del legislador al que este precepto remite. Pero en la medida en que éste decide imponerla para el ejercicio de determinadas profesiones, se constituye en requisito inexcusable para el ejercicio profesional y, en consecuencia, un límite que afecta al contenido primario del derecho reconocido en el artículo 35.1 de la misma norma fundamental.

No se trata de una condición accesoria, ya que la obligación de colegiación es una de las cuestiones que inciden de forma más directa y profunda en este derecho constitucionalmente reconocido. Además, es un límite sustancial, que determina la excepción, amparada en el anteriormente mencionado artículo 36 de la Carta Magna, del derecho a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a su miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión.

Recordando el Tribunal que con anterioridad se había pronunciado en diversas ocasiones sobre la relación existente entre colegiación forzosa y la libertad negativa de asociación, en las que declaró que, aunque la adscripción forzosa a un Colegio Profesional no vulnera el artículo 22 de la CE que regula el derecho de asociación, está amparada por el artículo 36 de la CE que permite imponerla<sup>277</sup>, y supone una indudable limitación al derecho de asociación, tanto que requiere para su legitimidad constitucional una necesaria vinculación con la tutela de los intereses generales<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9º.

<sup>276</sup> Hecho puesto de manifiesto en la STC 89/1989, FJ 8º.

<sup>277</sup> Cuestión en la que se basan las SSTC 35/1993, de 8 de febrero; 74/1994, de 14 de marzo; 89/1989, de 11 de mayo; y 131/1989, de 17 de julio.

<sup>278</sup> Hecho que se detalla en el FJ 4º de la STC 89/1989: *“en todo caso, la calificación de una profesión como colegiada requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados, o dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esta decisión dependerá que el Colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad*



Por lo que concluye que tal juicio de valoración respecto a la colegiación obligatoria debe realizarse caso por caso para cada profesión, ya que debe tener en cuenta los concretos intereses generales que pueden verse afectados y la obligación del legislador de optar, entre las posibilidades que le permite el artículo 36 de la CE. La colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones constituye, en definitiva, un límite que se impone al contenido primario del derecho del artículo 35.1 de la Carta Magna por ser un requisito necesario para su ejercicio; siendo también, un límite esencial en la medida en que su exigencia supone la excepción, para quienes eligen una determinada profesión, del derecho fundamental de asociación en su vertiente negativa y, finalmente, resulta imprescindible pues, no se garantizaría el ejercicio del derecho del artículo 35.1 de la CE en condiciones de igualdad, si el resultado del juicio que necesariamente debe realizarse a la vista de los concretos intereses públicos que concurren en cada caso, en cada profesión, y la obligación de elegir la alternativa menos gravosa entre las permitidas en el artículo 36 de la Carta Magna, fuera distinta dependiendo del lugar de establecimiento o de prestación.

Por lo que el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley de Colegios Profesionales, y por lo tanto, siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual el TC declara que dicho inciso impugnado vulnera las competencias estatales, y, por tanto, es inconstitucional, siendo finalmente estimado el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación.

**La STC 63/2013, de 14 de marzo**, redundando en alguno de los argumentos esgrimidos en la STC anteriormente estudiada contiene pronunciamientos relevantes sobre la competencia de los Colegios Profesionales, que por su importancia pasamos a comentar.

La Sentencia tiene su origen en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 4 de la Ley 10/2003, de 6 de

---

*profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados; extremos que podrán ser controlados por este Tribunal”.*

noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía. En el que se refleja la existencia de cierta controversia competencial en relación a estas Corporaciones de Derecho Público, y se solicita la declaración de nulidad del precepto legal impugnado (supuestos de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos autonómicos).

En concreto se impugna, en el marco de la excepción de colegiación obligatoria de los empleados públicos, el inciso “*o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas*”, del primer párrafo del artículo 4 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía. Al considerar el Gobierno de la Nación que en la medida que este inciso exime de la colegiación forzosa a los empleados públicos que realizan actividades propias de una profesión colegiada por cuenta de las Administraciones públicas andaluzas, cuando sus destinatarios son ciudadanos o terceros, vulnera la competencia estatal para determinar los supuestos de colegiación obligatoria y sus excepciones.

En la resolución del recurso el TC esgrime sus argumentos en cuatro grandes apartados:

1. En primer lugar el Tribunal menciona que “*el inciso impugnado contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa, que sirve como elemento definitorio de la institución colegial a la que se pertenece en razón de la actividad profesional que se realiza. Por ello, debe quedar encuadrado en el título competencial de colegios profesionales, siendo el de función pública meramente incidental al no tratarse de colegios profesionales integrados exclusivamente por funcionarios públicos*”. Añadiendo que “*la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva, en lo no afectado por el artículo 149.1.18 CE, en materia de colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución y con la legislación del Estado [art. 79.3 b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Por su parte, la competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada por el artículo 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas*<sup>279</sup>”.

---

<sup>279</sup> Deducción obtenida del FJ 5º de la STC 3/2013, de 17 de enero.

2. En segundo lugar, señala que el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales no contiene ningún tipo de excepción a la regla general de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública cuando ésta resulte exigible. Tal aspecto no se desprende del tenor literal del precepto, ni obedece al concepto de Colegio Profesional que acogió la Ley de tales Corporaciones y hoy se mantiene para los de colegiación obligatoria. Que implica un modelo basado en la encomienda a los profesionales, por su experiencia y pericia, de los aspectos más relevantes sobre la profesión, sin distinguir entre el ejercicio libre de la profesión y el ejercicio por cuenta ajena. En consecuencia a lo anterior, el inciso impugnado vulnera lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales, que exige la colegiación forzosa para el ejercicio de las profesiones que determine una ley básica estatal, tal como describe el fundamento jurídico sexto de la STC 3/2013, de 17 de enero.

3. En tercer lugar, el TC detalla que forma parte de la competencia estatal descrita en el artículo 149.1.18 de la CE la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de Colegios Profesionales pero, también, la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo, pues el régimen forzoso o voluntario es una condición esencial de la conformación de cada Colegio Profesional, como se cita en el fundamento jurídico séptimo de la sentencia de referencia.

4. Finalmente determina que la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión y, en consecuencia, sus excepciones, constituyen además una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales *ex* artículo 149.1.1 de la CE. Y guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el artículo 35.1 de la Carta Magna en el que incide de forma directa y profunda, y constituye una excepción, amparada en el artículo 36 de la CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a su miembros y a no abandonarla en tanto en

cuanto sigan ejerciendo la profesión. Todo ello es extractado del fundamento de derecho octavo de la STC 3/2013, de 17 de enero.

Por lo que el TC concluye que el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley de Colegios Profesionales. Añadiendo que siendo solo y exclusivamente competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual el Tribunal declara que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales y, por tanto, resulta inconstitucional.

**La STC 201/2013, de 5 de diciembre**, resultado de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, en relación con diversos preceptos de la Ley del 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los Colegios Profesionales de Cataluña, en conexión con el artículo 125 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En ella se debaten las competencias sobre Colegios Profesionales, proponiéndose la nulidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen en exclusiva a los estatutos colegiales el establecimiento del régimen sancionador y disponen la adscripción obligatoria al Colegio Profesional.

Para entrar a analizar la citada resolución del TC, vamos a utilizar el método inverso al usado con anterioridad<sup>280</sup>, por entender que, en este caso, es más clarificador analizar el fallo que clasifica las diversas pretensiones del recurrente.

El Tribunal Constitucional declara la inadmisión del recurso formulado en relación con el artículo 125 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que versa sobre las Corporaciones de Derecho Público y las profesiones tituladas implantadas en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma. Este precepto estatutario autonómico con anterioridad había sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular, recayendo sobre el mismo la STC 31/2010, de 28 de junio, cuyo fundamento jurídico 71 se pronunció expresamente sobre los cuatro apartados del

---

<sup>280</sup> En el que sólo existía una pretensión que era analizada paso a paso.

precepto impugnados. Por lo que, al haber sido resuelta la controversia competencial planteada, entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, el TC en la citada Sentencia declara que no procede un nuevo pronunciamiento sobre dicho precepto<sup>281</sup>.

Concluyendo la STC 201/2013 que se declara extinguido el recurso formulado en relación con el artículo 44.4 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los Colegios Profesionales por pérdida sobrevenida de objeto. La Ley 7/2006 ha sido modificada por el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de las normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y entre los preceptos afectados se incluye el art. 44.4, recurrido en el presente proceso constitucional, y que resulta modificado en un doble sentido<sup>282</sup>. La nueva redacción dada a este inciso no incurre en el vicio de inconstitucionalidad denunciado, por lo que ha desaparecido también la controversia suscitada en relación con el mismo.

En sede de estimación, se declaran inconstitucionales y nulos determinados preceptos de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, de la que cabe destacar el artículo 38.2, el cual establece que *“El requisito de colegiación no es necesario si se trata de personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña, en lo concerniente al ejercicio con carácter exclusivo de la funciones y actividades propias de su profesión que ejercen por cuenta de aquéllas”*, cuestión aquí planteada que ya ha sido resuelta por el mismo Tribunal en la STC 3/2013, de 17 de enero, respecto a un supuesto respecto al personal al servicio de la Administración Pública andaluza, tal y como hemos tenido la oportunidad de analizar con anterioridad.

---

<sup>281</sup> Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tienen valor de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 164.1 CE y 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), por lo que, una vez declarada, en su caso, la titularidad de la competencia de que se trate, y como dijimos en la STC 110/1983, de 29 de noviembre, FJ 2, *“desaparece su carácter controvertido, por lo que el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dio lugar al conflicto, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la Sentencia señale, en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial”*.

<sup>282</sup> Por un lado, se suprime el inciso en el que, a juicio de la parte recurrente se introducía indebidamente una excepción al principio de colegiación única establecido por la legislación básica estatal, lo que determina la pérdida de objeto de la impugnación formulada contra dicho inciso. Por otro, se suprime también el inciso final del art. 44.4, que se reputaba inconstitucional, al sustituirse la norma estatutaria corporativa por una disposición de rango legal, como fuente del deber de comunicación de las actuaciones profesionales.

Como conclusión, podemos establecer que la colegiación obligatoria es más que necesaria para ofrecer garantías, tanto a los colegiados como a la población, del correcto ejercicio profesional, debido a la vigilancia realizada por parte de los Colegios Profesionales. En caso contrario, si la colegiación de un profesional fuera facultativa, difícilmente dichos Colegios Profesionales podrían desplegar sus actividades de interés público, como la ordenación de la profesión o la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. En el caso de la Odontoestomatología, para conseguir el objetivo de velar por la mejora de la salud bucodental de la profesión, es necesario el mecanismo fundamental de la incorporación obligatoria del dentista, siendo el Colegio Profesional de Dentistas que corresponda por territorio quien vigile la actuación profesional, garantizando que se cumpla la legalidad y la ética profesional.

No obstante, para que los Colegios Profesionales puedan desplegar sus fines y funciones, sería conveniente que los titulares de las clínicas dentales, al menos de forma mayoritaria para la toma de decisiones, fuesen dentistas colegiados. La actual permisividad provoca que ciudadanos ajenos a la profesión ostenten la titularidad de las clínicas dentales, dejando fuera del ámbito de competencias de vigilancia de los Colegios Profesionales determinadas actuaciones realizadas en el seno de dichos centros sanitarios.

## CAPÍTULO II. FINES Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

### I. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROFESIÓN ODONTOLÓGICA

Antes de iniciar un estudio en profundidad de los fines y funciones de los Colegios Profesionales de Dentistas en nuestro país, es conveniente realizar un análisis de cómo se encuentra en la actualidad la profesión odontológica.

Tanto la denominada clase dental como la población en general perciben cierta degradación de la situación en la que se encuentra la profesión. Esta percepción y sensación se desprende de graves acontecimientos como las malas prácticas y el cierre de determinadas clínicas dentales, cuyos titulares, la mayoría de los casos, personas jurídicas, ejercen la profesión con una exclusiva orientación lucrativa con la finalidad de obtener rápidos beneficios económicos.

Debido a la extensión y a la importancia de esta situación, realizaremos una sistematización de dichos problemas.

En primer lugar, nos encontramos ante la denominada plétora profesional<sup>283</sup>. Debemos remontarnos al año 2014, cuando el Ilmo. Sr. Villa Vigil, entonces Presidente del Ilustre Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, manifestó sin pudor que *“casi todos los males gravísimos que aquejan a nuestra profesión proceden de la plétora profesional, (...) es nuestra gran debilidad, causante de sometimiento, abusos, caída de calidad y unas directrices de las políticas empresariales basadas en objetivos mercantiles o económicos, y no profesionales”*<sup>284</sup>.

El mismo representante colegial achacaba que a tal situación se llegó por la pasividad de las Administraciones. No obstante, entona el *“mea culpa”* al reconocer que es causa también el *“no haber querido invertir recursos en concienciar a la sociedad de que somos una profesión en decadencia económica, y por algunas ostentaciones, antaño habituales entre los dentistas de élite”*<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> La oferta masiva de profesionales del sector dental provoca que no exista demanda, dejando a los nuevos titulados en manos de empresarios cuyo único fin es la rentabilidad de la asistencia odontológica.

<sup>284</sup> Recogidas en el documento *“Ideario y testamento ideológico en mi despedida”* de fecha 12/06/2014.

<sup>285</sup> Realidad histórica de la década de los 80, como se plasma en el preámbulo de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, cuando menciona

Analizar el número de dentistas en España es un tema de obligado tratamiento, ya que la evolución en la última década pone en evidencia la óptima situación en cuanto a la disponibilidad de profesionales. La oferta de profesionales se ha disparado, pero hay que atender a las actuales características de la demanda laboral en un sector en donde las actuales formas organizativas mediante franquicias determinan una situación de precariedad para los nuevos dentistas, en su gran mayoría asalariados en forma de falsos autónomos, que tienen mucha dificultad para competir, viendo casi imposible su posicionamiento profesional<sup>286</sup>.

Los estudios de Odontología en España fueron ofertados en el curso académico 2016-2017<sup>287</sup>, en nada más y nada menos que en 21 universidades de las cuales 12 son de titularidad pública y 9 son privadas. Estas últimas, las universidades privadas, registran un total de 6.155 alumnos matriculados frente a 3.691 de las públicas, siendo la relación de 5 alumnos en la privada por cada 3 de la pública, al contrario de lo que sucedía hace una década, donde los profesionales formados en universidades públicas eran notoriamente mayores que los formados en las privadas<sup>288</sup>.

Otro de los notorios problemas que acechan a la Odontología desde sus principios es el intrusismo profesional. La realización de actos propios del dentista por parte de personas no tituladas es una lacra que arrastra la profesión desde antaño, al igual que en otras profesiones<sup>289</sup>.

Una de las causas que influye en esta lacra es la legislación penal actual, la persecución de este delito por parte de los poderes públicos, y principalmente, por los Colegios Profesionales de Dentistas, no suele ser fructífera debido a que, tras un largo y tedioso proceso judicial, las penas que suelen imponerse son muy bajas y de carácter pecuniario, con multas de 12 a 24 meses con una cuota diaria.

---

que *“uno de los principales problemas a la hora de acometer la necesaria reestructuración en materia de salud dental es el déficit de profesionales existentes en la actualidad”*.

<sup>286</sup> PINILLA DOMÍNGUEZ, J. “Las condiciones laborales de la profesión de dentista en España: una aproximación a la calidad del empleo a través de las bases de datos disponibles”, En: *El futuro de la profesión de dentista en España: expectativas laborales de los nuevos egresados*. Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, Madrid, 2013, pág. 10.

<sup>287</sup> El lector debe recordar que se trata de fechas tan obsoletas porque se ha tomado como referencia el Ideario del Ilmo. Sr. Villa Vigil.

<sup>288</sup> PINILLA DOMÍNGUEZ, J. *El mercado de trabajo y los nuevos titulados en odontología: un estudio del desajuste educativo*. Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, Madrid, 2017, págs. 24-25.

<sup>289</sup> Como en la medicina con los curanderos; en la fisioterapia con los masajistas, quiroprácticos, etc.



Es necesario plantearse una mayor persecución de este tipo de delito pluriofensivo, mediante el uso de más recursos, pero la reforma no será satisfactoria si el poder legislativo no reconsidera aumentar tanto cuantitativa como cualitativamente las penas a imponer en caso de la comisión del delito<sup>290</sup>.

Finalmente, dentro de los principales problemas que acechan al ejercicio de la Odontología de nuestros días, los encontramos en el crecimiento exponencial de clínicas de franquicias y de aseguradoras, y a la publicidad sanitaria. Problemas que se encuentran relacionados entre sí e íntimamente conectados.

En relación a la publicidad, aunque contamos con normativa estatal que delimita tanto la publicidad general como la publicidad específica sanitaria, nos encontramos con muchas lagunas que son aprovechadas por los operadores económicos para lucrarse de la actividad dental, y con muy pocos medios para combatir la publicidad engañosa. Es habitual la difusión de publicidad que no cuenta con filtro de veracidad alguno, su contenido no respeta, en muchos casos, el correcto y eficaz ejercicio profesional, y suele burlar la deontología a la queda sometida la profesión.

Este hecho se produce por parte de las franquicias, propietarias de un número de macroclínicas dentales que han sufrido un crecimiento exponencial a lo largo de las últimas dos décadas. Dichas clínicas, que tan solo representan el 5,1% de los centros odontológicos, acumulan más de la mitad de las reclamaciones de los pacientes en los Colegios Profesionales de Dentistas de España, donde 7 de cada 10 de estas reclamaciones son por motivos clínicos y en las que el 38% de estas causas clínicas proceden de tratamientos de implantes. Existe un dato muy clarificador: por cada reclamación por tratamiento de implantes que recibe una clínica privada, una clínica propiedad de una franquicia recibe la asombrosa cantidad de 37<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> El vigente Código Penal recoge dicho delito en el artículo 403, disponiendo que *“el que ejerciere actos propios de una profesión sin poseer el correspondiente título académico expedido o reconocido en España de acuerdo con la legislación vigente, incurrirá en la pena de multa de doce a veinticuatro meses”*, siendo aplicable el tipo agravante, con la imposición de pena de prisión de seis meses a dos años, sólo y exclusivamente si concurriese alguna de las siguientes circunstancias: si el culpable, además, se atribuyese públicamente la cualidad de profesional amparada por el título referido, o si el culpable ejerciere los actos a los que se refiere el apartado anterior en un local o establecimiento abierto al público en el que se anunciare la prestación de servicios propios de aquella profesión.

<sup>291</sup> Estudio completo al respecto disponible en <http://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidad-consejo/notas-de-prensaconsejo/item/1500->

Esta situación de la profesión que será estudiada con mayor profundidad desde un punto de vista legal y jurisprudencial en los siguientes capítulos al tratar la participación de los Colegios Profesionales en los planes de estudios universitarios; al adentrarnos en la aportación legal, jurisprudencial y colegial en la lucha contra el intrusismo; al hacernos eco de la llamativa inaplicación de la Ley de Sociedades Profesionales en este sector; y al denunciar la existencia de cierta publicidad engañosa, requiere un previo análisis de las competencias atribuidas a los Colegios Profesionales para poder combatir los citados problemas de la profesión dental. Y lo haremos a través de la concreción de los fines y funciones que la Ley de Colegios Profesionales prevé para estas Corporaciones de Derecho público. Tema que pasamos a estudiar.

## II. FINES Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Según el Derecho vigente, los fines esenciales de los (Ilustres) Colegios Profesionales<sup>292</sup> están identificados en el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales, la cual ha sufrido dos reformas hasta la actualidad. Desde su redacción originaria, los fines de los Colegios Profesionales quedaron plasmados en los apartados 3 y 4 de dicho artículo, y en la actualidad es exclusivamente el apartado 3º el que se ocupa de su regulación<sup>293</sup>.

En su versión originaria de 1974 la Ley de Colegios Profesionales establecía que son fines esenciales de estas corporaciones:

*«La ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional y de las específicas de la Organización Sindical en materia de relaciones laborales (artículo 1.3)».*

Añadiendo el apartado cuarto que:

---

[el-consejo-general-de-dentistas-publica-el-2-informe-de-quejas-y-reclamaciones.html](#) [Consultado el 08/12/2020].

<sup>292</sup> Según DE MIGUEL las denominaciones (“*Ilustre Colegio Oficial*”), los emblemas (escudos, coronas), algunas sedes magnificantes y otros símbolos llevan a la consideración popular de que los Colegios Profesionales son parte del Estado. También señala dicho autor la visión poco grata de los sindicatos y asociaciones que los consideran como enemigos. DE MIGUEL, A. *Aportación (...) op. cit.*, pág. 15.

<sup>293</sup> Su redacción actual es la siguiente: “*Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional*”.

*«los Colegios son cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y demás tareas de interés general, en los términos consignados en las leyes» (artículo 1.4).*

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales, que recordemos que es la norma encargada de adaptar el contenido de la originaria Ley de Colegios Profesionales de 1974 al marco constitucional, deroga el apartado cuatro del artículo primero y el inciso final del apartado tres del mismo artículo, que establecía las competencias específicas de la Organización Sindical en materia de relaciones laborales, quedando la parte de los fines esenciales de los Colegios Profesionales formulados de la siguiente forma<sup>294</sup>:

*«Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial» (artículo 1.3).*

Para que se produzca la segunda y última modificación es necesario que transcurran tres décadas. 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, más conocida como “*Ley Ómnibus*”<sup>295</sup>, señala en su artículo 5 que:

*«Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial» (artículo 5.3).*

Para el desarrollo de estos fines, el artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales atribuye una serie de funciones que agrupadas junto al elenco de fines

---

<sup>294</sup> Modificación publicada el 11 de enero de 1979, en vigor a partir del 2 de febrero de 1979.

<sup>295</sup> Denominación adoptada dada la amplitud de las leyes afectadas por su contenido al modificar cuarenta y siete leyes estatales de distintos sectores y ciento dieciséis decretos leyes y normas autonómicas y municipales. La Ley 25/2009 adapta la legislación española a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también denominada “*Directiva Bolkestein*”, que persigue eliminar trabas y suprimir requisitos burocráticos del sector servicios, y sustituir los regímenes de autorización administrativa previa por controles administrativos a posteriori mediante la introducción de comunicaciones previas y declaraciones responsables. Dicha ley afecta especialmente al sector del taxi y a los colegios profesionales.

mencionados en el citado artículo 1.3 de dicha norma legal, en su redacción actual, serían, según MARTÍN RETORTILLO<sup>296</sup>:

*Actuaciones relacionadas con la ordenación del ejercicio de las profesiones:*

- Participar en la elaboración de los planes de estudio e informar las normas de organización de los Centros docentes correspondientes a las profesiones respectivas y mantener permanente contacto con los mismos y preparar la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales (art. 5.f).

- Ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial (art. 5.i.).

- Procurar la armonía y colaboración entre los colegiados, impidiendo la competencia desleal entre los mismos (art. 5.k).

- Adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional (art. 5.l).

- Intervenir, en vía de conciliación o arbitraje, en las cuestiones que, por motivos profesionales, se susciten entre los colegiados (art. 5.m).

- Visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 13 (art. 5.q).

- Cumplir y hacer cumplir a los colegiados las Leyes generales y especiales y los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los Órganos colegiales, en materia de su competencia (art. 5.t)<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> MARTÍN RETORTILLO L. *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 98-100. Este trabajo de investigación, debidamente actualizado como consecuencia de la reforma que sufre la Ley en 2009 por la Ley Ómnibus, se toma como base en el desarrollo de este epígrafe.

<sup>297</sup> Actividad no relacionada con la actividad de la Odontología, ya que atendiendo al contenido del artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales: *“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 establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios: a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas. b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales”*.

*En relación a la defensa y representación institucional de las profesiones sujetas a colegiación obligatoria* los Colegios deberán:

- Informar preceptivamente, a los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional, de los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles (art. 2.2).

- Ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa (art. 5.b).

- Ostentar la representación que establezcan las leyes para el cumplimiento de sus fines (art. 5.c).

- Participar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en la materia de competencia de cada una de las profesiones (art. 5.d).

- Estar representados en los Patronatos Universitarios (art. 5.e).

- Ostentar en su ámbito la representación y defensa de la profesión ante la Administración, Instituciones, Tribunales, Entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tres del artículo primero de esta Ley (art. 5.g).

- Facilitar a los Tribunales, conforme a las leyes, la relación de colegiados que pudieran ser requeridos para intervenir como peritos en los asuntos judiciales, o designarlos por sí mismos, según proceda (art. 5.h).

- Informar en los procedimientos judiciales o administrativos en que se discutan honorarios profesionales (art. 5.o).

*En cuanto a la representación, defensa, asistencia y gestión de los intereses profesionales de los colegiados* los Colegios Profesionales tienen encomendadas las siguientes funciones:

- Organizar actividades y servicios comunes de interés para los colegiados, de carácter profesional, formativo, cultural, asistencial y de previsión y

otros análogos, proveyendo al sostenimiento económico mediante los medios necesarios (art. 5. j).

- Encargarse del cobro de las percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente, en los casos en que el Colegio tenga creados los servicios adecuados y en las condiciones que se determinen en los Estatutos de cada Colegio (art. 5.p).

- Organizar, en su caso, cursos para la formación profesional de los postgraduados (art. 5.r).

- Facilitar la solución de los problemas de vivienda a los colegiados, a cuyo efecto, participarán en los Patronatos oficiales que para cada profesión cree el Ministerio de la Vivienda (art. 5.s).

- Atender las solicitudes de información sobre sus colegiados y sobre las sanciones firmes a ellos impuestas, así como las peticiones de inspección o investigación que les formule cualquier autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea en los términos previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en particular, en lo que se refiere a que las solicitudes de información y de realización de controles, inspecciones e investigaciones estén debidamente motivadas y que la información obtenida se emplee únicamente para la finalidad para la que se solicitó (art. 5.u).

Por último, *sobre la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados*<sup>298</sup>, los Colegios Profesionales deberán intervenir:

- En cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados (art. 5.a).

- Resolviendo por laudo, a instancia de las partes interesadas, las discrepancias que puedan surgir sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los trabajos realizados por los colegiados en el ejercicio de la profesión. (art. 5.n).

- E impulsando y desarrollando la mediación, así como desempeñar funciones de arbitraje, nacional e internacional, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente (art. 5.ñ).

---

<sup>298</sup> Fin añadido con una mención en el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales, a causa de la Ley Ómnibus.

De todo lo expuesto debemos reseñar que existe un claro solapamiento de seis de las funciones citadas:

1ª) La función de “*Ostentar la representación que establezcan las leyes para el cumplimiento de sus fines (art. 5.c)*” es una generalización de otra función más concreta, la de “*Ostentar en su ámbito la representación y defensa de la profesión ante la Administración, Instituciones, Tribunales, Entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tres del artículo primero de esta Ley (art. 5.g)*”.

2ª) Sucede lo mismo entre la función generalista “*Organizar actividades y servicios comunes de interés para los colegiados, de carácter profesional, formativo, cultural, asistencial y de previsión y otros análogos, proveyendo al sostenimiento económico mediante los medios necesarios (art. 5.j)*” con la más simplista “*Organizar, en su caso, cursos para la formación profesional de los postgraduados (art. 5.r)*”.

3ª) Y finalmente, son coincidentes la función de “*Resolver por laudo, a instancia de las partes interesadas, las discrepancias que puedan surgir sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los trabajos realizados por los colegiados en el ejercicio de la profesión (art. 5.n)*” con la de “*Impulsar y desarrollar la mediación, así como desempeñar funciones de arbitraje, nacional e internacional, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente (art. 5.ñ)*”.

Como consecuencia de este solapamiento normativo, el análisis que realizaremos de los fines y funciones de los Colegios Profesionales los agruparemos como si sólo fueran tres, al existir una manifiesta dificultad para organizar los resultados obtenidos en una u otra función que es considerada igual o similar.

Las funciones clasificadas en los cuatro grandes fines, excepto la representación, defensa, asistencia y gestión de los intereses profesionales de los colegiados, corresponden a funciones públicas, es decir, actividades de interés público, en las que la Administración Pública puede optar entre un sistema de gestión burocrática, u otro de gestión mediante autoadministración, razón por la cual los Colegios actúan, por atribución de ley o por delegación expresa de la Administración General del Estado (o de las Comunidades Autónomas), como verdaderos entes públicos, siendo beneficiarios, en algunos casos, de determinadas potestades y prerrogativas de carácter administrativo.

Se entiende por ello que el fundamento y razón de ser de estas corporaciones de Derecho público no se basa exclusivamente en la defensa de intereses privados (*“representación, defensa, asistencia y gestión de los intereses profesionales de los colegiados”*), como ha venido considerándose de manera general por la población, sino que su constitución ha sido muy útil para poder defender los derechos e intereses de la colectividad frente a los intereses de su propios miembros, a través de la ordenación y la defensa de la profesión. No obstante, afirmaciones generalizadas en la opinión pública como que *“El colegiado es el centro de gravedad del colegio, su materia prima y razón de ser”* causan cierta confusión sobre la consecución de fines de interés público de la institución, aunque en el origen de estas corporaciones colegiales sea una clara realidad<sup>299</sup>.

Así lo señala el Tribunal Constitucional al considerar el fin primordial de los Colegios Profesionales la defensa de los intereses privados, tal como se desprende de la lectura del fundamento jurídico cuarto de la STC 20/1988, de 18 de febrero, en el que el TC declara que a pesar de que se trata de *“corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público”*.

Por ello, creemos que son las actividades de interés público que ejercen los Colegios Profesionales para proteger los derechos e intereses de terceros (mediante la ordenación de la profesión, la deontología profesional y la potestad disciplinaria, entre otras) las que justifican su reconocimiento como Corporaciones de Derecho público, existiendo incluso partidarios de recortar y reducir el reconocimiento de esta fórmula asociativa y organizativa, solo y exclusivamente, a aquellas profesiones muy cualificadas en función a su incidencia social<sup>300</sup>, aspecto recogido en el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, exactamente en su Disposición adicional primera<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> MUÑOZ JODAR, C. *Comunicación: colegios profesionales y colegiados*. Unión Profesional, 2ª ed., Madrid, 2009, pág. 16.

<sup>300</sup> FANLO LORAS, A., *El Debate (...) op. cit.*, págs. 145 y ss.

<sup>301</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 25 del Anteproyecto de Ley de servicios y Colegios Profesionales de fecha 20/12/2013, *“es obligatorio estar colegiado en los Colegios que se indican para ejercer las actividades profesionales o profesiones”* indicadas en tal precepto, las cuales son 18, entre las que se incluyen médicos, dentistas, abogados, etc. De dicho texto se obtuvo dictamen del Consejo de Estado con fecha 27/02/2014 pero nunca vio la luz ya que el 15/04/2015 el Gobierno decidió su retirada ya que *“desde el propio Ejecutivo y el propio partido (Partido Popular) se planteó que no podíamos*



Otros autores, como CALVO SÁNCHEZ<sup>302</sup>, realiza una clasificación de las funciones de los Colegios Profesionales sin relacionarlos con sus fines, estableciendo tres grupos según un “*criterio de entidad o relevancia*”. En primer lugar, funciones de tono menor, dada su escasa operatividad o relevancia actual; en segundo lugar, las que denomina funciones relevantes; y finaliza con un grupo denominado como el núcleo duro de las funciones.

Esta sistemática o clasificación funcional de los Colegios Profesionales no podemos acogerla debido a que el presente estudio se va a centrar en los Colegios Profesionales de Dentistas y, como se verá más adelante, en ellos no se puede establecer como función relevante la actividad de visado cuando en este ámbito no existe. Por otra parte, no nos parece adecuado simplificar o rebajar la función de confeccionar la lista de peritos judiciales adjetivándolas como “*función de tono menor, dada su escasa operatividad o relevancia actual*” cuando tal función es esencial para la función jurisdiccional que ejercen juzgados y tribunales, al ilustrar y ayudar a argumentar con criterios técnicos sus resoluciones judiciales.

Reconocemos, no obstante, que del elenco de funciones que cita la Ley de Colegios Profesionales es necesario establecer algunas observaciones. No cabe duda que alguna de ellas puede considerarse como superflua, como simple recordatorio de fines didácticos, y en muchos casos como reiterativas y reincidentes, como opción más acertada. Su existencia no añade ni adiciona nuevas funciones a las ya reconocidas y ostentadas por los Colegios Profesionales. Y estas observaciones nos parecen sorprendentes y llamativas que las podamos realizar sobre el contenido de una disposición normativa, pues estos objetivos no deberían predicarse de una norma jurídica como es la Ley de Colegios Profesionales, al tratarse de objetivos bastantes extraños a los que debe perseguir una Ley.

Así la función incorporada en el artículo 5 apartado “c” de “*ostentar la representación que establezcan las leyes para el cumplimiento de sus fines*”, necesitaría una mayor concreción y precisión, al tener que ser consignada y autorizada por otra norma. O la incluida con la letra “p” del mismo precepto legal, “*encargarse del cobro*

---

*sacarlo adelante*”, debido a la confrontación existente con algunas de las partes implicadas como los Colegios Profesionales de abogados, arquitectos e ingenieros.

<sup>302</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...) op. cit.*, pág. 83.

*de las percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente (...)*<sup>303</sup>, que se puede tildar como previsión de tipo redundante.

Otras funciones de carácter más específico podrían tener acogida en el marco del enunciado de otras funciones más generales, al tratarse de simples variantes, detalles o especificaciones, como sucede con el apartado “g” que incluye la función de *“ostentar en su ámbito la representación y defensa de la profesión ante la Administración, Instituciones, Tribunales, Entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición”*. Cuyo contenido podría tener acogida en la función más genérica del apartado “c” del artículo 5: *“ostentar la representación que establezcan las leyes para el cumplimiento de sus fines”*.

En otros casos, funciones previstas en el amplio elenco que contempla el artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales han sido sobradamente superadas en la actualidad, ya que son el reflejo de referencias normativas derogadas<sup>304</sup> que se localizan en diferentes normas del ordenamiento jurídico, tales como la de facilitar la solución de los problemas de vivienda a los colegiados, a cuyo efecto, participarán en los Patronatos oficiales que para cada profesión cree el Ministerio de la Vivienda, función que aún sobrevive en el apartado “s”, o el apartado “e”, que describe *“estar representados en los Patronatos Universitarios”*, cuando esta referencia a tales entes debería haber sido sustituida por la actual denominación de Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la universidad, como elemento de interrelación entre ellas<sup>305</sup>.

### III. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA RELACIONAR LOS FINES Y FUNCIONES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

---

<sup>303</sup> Esta función es sólo y exclusivamente operativa, como se determina literalmente en el precepto, en los casos en que el Colegio tenga creados los servicios adecuados y en las condiciones que se determinen en los Estatutos de cada Colegio.

<sup>304</sup> Es de destacar que pueden ser definidas como vestigios de una norma que ha superado un periodo superior a cuatro décadas.

<sup>305</sup> Cada Comunidad Autónoma regulará mediante ley la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria. No obstante, serán miembros del Consejo Social, el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros.

A partir de este epígrafe, se va a realizar un estudio pormenorizado de cada una de las funciones encomendadas a los Colegios Profesionales, agrupadas según los fines que describe la norma que la regula.

Pero antes de adentrarnos en dicho estudio, sería conveniente establecer cuáles han sido las fuentes utilizadas para llevar a cabo esta misión. Además de la normativa sectorial vigente en la materia, incluyendo la estatutaria y colegial, analizaremos los pronunciamientos de la doctrina científica, junto a otras fuentes como los informes, circulares, entrevistas, publicaciones, etc.

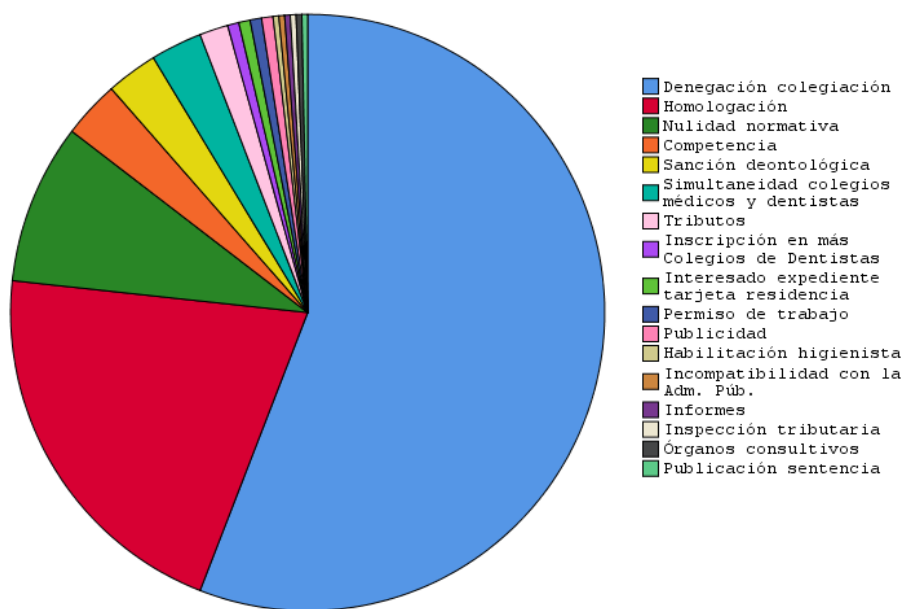
No obstante, dada la generalización, amplitud y, en algunos casos, falta de concreción, precisión y rigor de la Ley de Colegios Profesionales, la fuente más utilizada y, quizá la más productiva, ha sido la jurisprudencia, ya que muchas de las resoluciones judiciales analizadas tienen su origen en alguno de los órganos que componen la estructura y organización colegial (Consejo General, Consejos Autonómicos, Colegios Profesionales, Juntas Provinciales, etc.), que se han visto obligados a acudir a la vía jurisdiccional en defensa de sus pretensiones o para impedir que otros puedan obtenerlas de forma irregular o ilegal.

El método jurisprudencial objeto de estudio lo hemos llevado a cabo mediante la introducción de la ecuación: Colegio/Consejo; Dentista/Odontólogo/Estomatólogo, en el buscador de la base de datos Aranzadi de Thomson Reuters, entre los años 1984 y 2021. Y de esta búsqueda hemos obtenido 1.625 resoluciones judiciales que han sido analizadas de manera individualizada mediante una división sistemática para poder extraer los datos más relevantes e interesantes relacionados con la materia objeto de estudio, reduciéndose la cifra a 322 autos y sentencias, procediendo una gran mayoría (82,6%) del Tribunal Supremo, siguiéndole en prevalencia los diversos Tribunales Superiores de Justicia (13%) y la Audiencia Nacional (4,3%).

Atendiendo al año o fecha de la resolución judicial, se aprecia que la mitad de la muestra se encuentra inmersa dentro de dos intervalos temporales. El primero de ellos, desde 1986 hasta 1989; y el segundo, del año 2000 al 2003. Sin olvidarnos de resaltar que en España, en dichas fechas, las homologaciones y denegaciones de colegiaciones de extranjeros, estaban a la orden del día.

Un análisis estadístico de los motivos generadores de las citadas resoluciones judiciales nos muestra que algo más de la mitad (55.9%) corresponden a controversias

relacionadas con denegaciones de las colegiaciones de los nuevos titulados por parte de los Colegios Profesionales<sup>306</sup>. A esta causa le siguen las homologaciones (20,8%), la cual está íntimamente relacionada con la anterior. En tercer lugar, se encuentran los requerimientos por parte de la Organización Colegial de la nulidad de diversa normativa por entender que incidía negativamente en la profesión, en los Colegios Profesionales y/o en los colegiados.



Causas originarias del procedimiento judicial.

La participación de la Organización Colegial en sede judicial para la resolución de controversias se ha realizado con diferente intensidad. El Consejo General de Colegios de Dentistas de España comparte el mismo porcentaje de participación que el Colegio de Dentistas de Valencia, denominado de la III Región (17,7% cada uno de ellos). Le sigue el Colegio de la I Región (14,9%), cuyo ámbito territorial comprende la Comunidad de Madrid y las provincias de Ávila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo; y el Colegio Profesional de Cataluña (14,6%). A continuación, la frecuencia baja enormemente, encontrándose el Colegio de la XV Región, que corresponde al territorio de Canarias (5%), donde los datos son poco representativos.

#### IV. APORTACIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL A LA ORDENACIÓN DEL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES

<sup>306</sup> Como se va a poder estudiar más adelante, a raíz de la aplicación del Acta nº 4/83, creada por unanimidad por reunión del Pleno del Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos.

El fin destinado a la ordenación del ejercicio de la profesión acoge en su seno, como se ha reseñado en el capítulo anterior, a una serie de funciones de importante relevancia, como ha definido la doctrina más autorizada en la materia.

Entre tales fines se encuentran participar en la elaboración de los planes de estudio, mantener contacto con los con los nuevos profesionales, ordenar la actividad profesional de los colegiados desde el punto de vista de la ética y la dignidad profesional, procurar la armonía y colaboración entre los colegiados, impedir la competencia desleal entre dichos colegiados, evitar el intrusismo profesional, y cumplir y hacer cumplir a los colegiados las normas generales y colegiales. Tales funciones van a ser analizadas de manera pormenorizada a continuación.

### **1. Participación de los Colegios Profesionales en la ordenación de la profesión.**

Dentro del listado de funciones que recoge el artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales, existen dos que guardan relación con la Universidad. En primer lugar, la elaboración de planes de estudio, que se ubica en el apartado “f” y la cual se va a tratar con mayor detalle a continuación y; en segundo lugar, estar representados en los extintos “*Patronatos Universitarios*”, denominados en la actualidad Consejos Sociales<sup>307</sup>, que se ubica en el apartado “e”. Esta última se encuentra sistematizada como función perteneciente al fin por el cual les corresponde a los Colegios Profesionales la defensa y representación institucional cuando estén sujetas a colegiación obligatoria.

Ambas funciones conexas a la Universidad, para que puedan ser verdaderamente efectivas, es imprescindible que estén contempladas en la regulación de la correspondiente normativa sectorial, por lo que su genérica mención como funciones por parte de la Ley de Colegios Profesionales obedece a “*una cierta sensibilidad bienintencionada* hacia el mundo universitario con la finalidad de tender entre ambos ámbitos<sup>308</sup>”.

---

<sup>307</sup> La mención “*Patronato Universitario*” era la correcta cuando se promulgó la Ley de Colegios Profesionales de 1974, al estar recogida en esa época en la vigente Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. La denominación de “*Consejo Social*” se introduce con la entrada en vigor de Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y se mantiene en la posterior y vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

<sup>308</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)* op. cit., pág. 539.

Hay que reseñar que en la actualidad uno de los objetivos de los Colegios Profesionales es la de reconquistar la participación de los jóvenes profesionales formados en las universidades, pero existe cierta dificultad por la falta de engranaje entre ambas instituciones (Colegios y Universidades), ya que los alumnos no suelen tener un contacto previo con el Colegio Profesional hasta que no formen parte de él, al iniciar su carrera profesional. La idea de que exista una participación activa de los Colegios Profesionales en la vida académica va avanzando de forma demasiado lenta, a pesar de ser esencial en el establecimiento del perfil profesional y en la elaboración de las directrices generales de los planes de estudio<sup>309</sup>. Ello implica una necesaria reflexión sobre esta desconexión, teniendo en cuenta la indudable aportación que los colegios harían en la delimitación correcta del perfil profesional.

En cuanto a la participación en la elaboración de los planes de estudio y de informar las normas de organización de los centros docentes correspondientes a las profesiones respectivas, la intención del legislador estatal en la redacción inicial de la Ley de Colegios Profesionales fue la de alentar una eficaz colaboración de las corporaciones en la elaboración de los planes de estudios cuya titulación permita en un futuro el ingreso del profesional en el correspondiente colegio. No obstante, para que dicha participación pueda ser real, efectiva y directa, ha de contar con la necesaria habilitación y título competencial, todo lo contrario de lo que sucedió en la década de los ochenta y de lo que sucede en la actualidad, en la que nos encontramos ante una relación completamente inoperante, debido a la falta de correspondencia competencial de la legislación sectorial educativa con el contenido de la Ley de Colegios Profesionales<sup>310</sup>.

Esta ausencia de relaciones entre el ámbito universitario y el colegial se refleja en una abundante jurisprudencia ya que, en multitud de ocasiones, los Colegios Profesionales de diferentes ramas han impugnado en sede judicial la normativa que regulan las titulaciones de ámbito universitario amparada en alegaciones como la ausencia de participación o trámite de audiencia en el proceso de elaboración de los planes de estudio de las titulaciones, pretensiones que han sido rechazadas mediante la

---

<sup>309</sup> DE MIGUEL, A. *Aportación (...) op. cit.*, pág. 16.

<sup>310</sup> TARDÍO PATO, J.A. *El derecho de las universidades públicas españolas*. Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, Barcelona, 1994, pág. 1022.

desestimación de tales impugnaciones, con argumentaciones de lo más variopintas, como se va a proceder a describir a continuación.

La participación de los Colegios Profesionales se refiere, solo y exclusivamente, a la elaboración de los planes de estudio, por lo que no es de recibo alegar esta competencia cuando lo que se pueda tramitar es una norma que aprueba un calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo<sup>311</sup>. A lo largo del año 1994, existe una acusada jurisprudencia en la cual se ventilan una serie de recursos contra normas que establecían tanto las titulaciones universitarias como las directrices propias de los planes de estudio conducentes a su obtención, en las que se denunciaban la omisión del trámite de audiencia a los respectivos Colegios Profesionales, los cuales entendían que era preceptiva su participación activa bajo el imperativo legal del artículo 5.f)<sup>312</sup>, originando una corriente jurisprudencial asentada que consideraba que tal trámite se había cumplido<sup>313</sup>.

Tal corriente recuerda que cuando se elaboró el reglamento ejecutivo de la legislación universitaria<sup>314</sup>, no era preceptivo tal trámite de audiencia para la aprobación de las directrices generales de cada plan de estudio, pretensión, que los Colegios Profesionales plasmaban en sus escritos de impugnación.

La posterior reglamentación universitaria siguió la misma orientación, me refiero al Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado y, al vigente Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Es ilustrativo al respecto el fundamento jurídico segundo de la STS de 23 de octubre de 1996<sup>315</sup>, nacida a causa de la interposición de un recurso de casación por parte de un Consejo General de Colegios Profesionales contra el Real Decreto

---

<sup>311</sup> STS 5787/1996, de 23 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª).

<sup>312</sup> Que recoge esta función: “f) Participar en la elaboración de los planes de estudio e informar las normas de organización de los Centros docentes correspondientes a las profesiones respectivas y mantener permanente contacto con los mismos y preparar la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales”.

<sup>313</sup> Se pueden indicar, a modo de ejemplos, las SSTS 18 de abril, 25 de abril, 30 de abril, 2 de mayo y 4 de mayo, todas ellas de 1994.

<sup>314</sup> Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional.

<sup>315</sup> STS 5787/1996, de 23 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª).

1497/1987, de 27 de noviembre, que por su claridad expositiva pasamos a transcribir literalmente:

*«(...) La parte demandante (...) se limita a señalar que la omisión del trámite determina la nulidad del Real Decreto impugnado. Con ello, la cuestión es la siguiente: ¿Era preceptivo -tesis del demandante- oír al Consejo General de los Colegios Oficiales (...)? Esta cuestión, obliga a la Sala a hacer las siguientes consideraciones: (...) 2. Que la Ley de Colegios Profesionales, en su art. 5.º.f), disponía que a los Colegios Profesionales les correspondía la función de participar en la elaboración de los planes de estudios en los términos que indica la parte demandante; pero ello ha quedado modificado por la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, de suerte que hoy, lo observable por la Administración en este punto es lo dispuesto en los arts. 28.1 y 29 de la citada Ley Orgánica. Y es que los planes de estudio miran directamente a la formación intelectual de quienes acceden a la Universidad para cursar sus estudios y obtener el título correspondiente, pero los planes no miran a aspectos profesionales de los futuros titulados universitarios, salvo en el aspecto dicho de obtener una buena formación intelectual. Por ello, compete al Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecer las directrices generales comunes de los planes de estudios que deban cursarse para la obtención y homologación de los títulos correspondientes (art. 28.1 Ley Orgánica 11/1983); y corresponde a las Universidades, la elaboración y aprobación de sus planes de estudio (...)».*

Sería también aconsejable reactivar y potenciar *la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales* mediante una eficaz colaboración entre las universidades y los propios Colegios Profesionales<sup>316</sup>.

No se puede discutir la premisa de que el legislador es soberano y libre para optar por la desvinculación omisiva de la presencia de los Colegios Profesionales en la elaboración de los planes de estudio, para informar las normas de organización de los centros docentes correspondientes a las profesiones respectivas y mantener permanente contacto con los mismos, y para preparar la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales. El legislador dispone de un amplio margen de determinación *ex artículo 36 de la Carta Magna*, donde sus creadores constituyentes quisieron hacer un texto duradero y atemporal en la medida de lo posible, que sirviera para los más variados supuestos de hecho<sup>317</sup>.

Pero esta desvinculación teórica se rompe con la realidad que se respira en la sociedad actual, donde las facultades de diferentes titulaciones, como las de Odontología, suelen anudar intensos lazos con los Colegios Profesionales de

<sup>316</sup> Sobre este extremo existen sugerencias por parte de la doctrina científica más autorizada. Véase una magnífica exposición realizada en: MARTÍN REBOLLO, L. "Régimen jurídico de los Colegios", En: MARTÍN-RETORTILLO, L. (Coord.). *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 237-242.

<sup>317</sup> MARTÍN-RETORTILLO es tajante cuando opina que nadie discute que los autores de la ley gozan de una amplia libertad para elaborarla, pero por lo mismo, también les corresponde la responsabilidad de sus decisiones a las que, sin duda, tienen que hacer frente ante la opinión pública (*Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 237-242).



Odontólogos y Estomatólogos<sup>318</sup>, los cuales integran a los titulados, e incluso a los pregraduados. Las causas por las cuales se mantienen estas relaciones bilaterales universidad-Colegio Profesional son muy variadas: orientación profesional a los estudiantes, facilitarles trabajo donde integrarse cuando finalicen sus estudios, iniciar la creación de producción científica, ofrecer la asistencia en los cursos de especialización, dotación de premios o becas, etc.

El elenco de resultados beneficiosos derivados de una eficaz y rigurosa colaboración entre Universidad y Colegios Profesionales podría ser muy fructífera para las partes implicadas y, sobre todo, para la sociedad española en general. Tal como señala MARTÍN-RETORTILLO BAQUER<sup>319</sup> no se pierde nada con la presencia de los Colegios Profesionales en el ámbito universitario, ya que no se tratan “*de apestados que haya que evitar, por lo que “sería lamentable no contar ella (la relación) o llegar incluso a despreciarla”*”.

Por todo lo anterior entendemos que no se debe de desaprovechar las fructíferas relaciones que se pueden (y se deben) establecer entre las autoridades académicas y los Colegios Profesionales, al entender que ambas partes se van a ver favorecidas de dicha relación. Por un lado, los universitarios que cursan los estudios de Odontología, futuros profesionales que solicitarán su inclusión en los Colegios Profesionales, tendrían la oportunidad de iniciarse en la vida profesional en su seno. Por otro lado, favorecería también a los Colegios Profesionales, al realizar un acercamiento de sus posibles nuevos miembros hacia la corporación, mostrándoles sus fines y funciones, su estructura, sus beneficios, etc. Todo ello, no cabe duda que redundaría en beneficio del ejercicio de la profesión.

Coincidimos por todo ello con los autores anteriormente citados en que, ciertamente, sería una magnífica oportunidad para ambas partes. La participación de estas Corporaciones de Derecho público podría ser muy enriquecedora para la elaboración de los planes de estudio de los futuros titulados, al trasladar la experiencia en el itinerario curricular de los planes de estudio reglados de Odontología, pero a la vez acercaría el desarrollo de la profesión a la formación académica del futuro profesional.

---

<sup>318</sup> La terminología “*Odontólogos y Estomatólogos*” se encuentra en desuso ya que poco a poco están tomando la definición de “*Dentistas*” con la premisa de que los Colegios Profesionales no deben recoger a titulados, sino a profesiones, y más cuando los Odontólogos están representando la mayoría en las corporaciones respecto a los Médicos especialistas en Estomatología debido al recambio generacional.

<sup>319</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Ordenación y control”, En: MARTÍN-RETORTILLO, L. (Coord.). *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 292-293.

Pero la falta de carácter imperativo de esta necesaria relación que vincularía el interés general o público al interés ejercido en la actividad profesional, se debe precisamente a la inexistencia de obligatoriedad de esta colaboración, tal como viene declarando la jurisprudencia, por lo que dicha función colegial queda en la realidad en “*agua de borrajas*”.

En las relaciones Colegios Profesionales-Universidades, es ilustrativo al respecto, la experiencia desarrollada por las Universidades públicas españolas y el Consejo General de la Abogacía para implantar en nuestro país el master oficial o universitario de acceso a la abogacía, donde se han podido constatar las dificultades y la falta de sintonía de ambas instituciones.

No obstante, a pesar de estos escollos normativos que introducen una mera posibilidad o cierta discrecionalidad en la relación, la realidad, en algunos casos, muestra que existe voluntad por ambas partes de colaborar. Es el caso del Colegio Profesional de Odontología de Cádiz donde ostento un cargo en la Junta de Gobierno, que mantiene una intensa relación con la Facultad de Odontología más próxima (Sevilla), invitando gratuitamente a los alumnos de pregrado a asistir a los cursos de formación continuada, entre otras actuaciones. También he de reconocer los lazos existentes entre la Universidad de Sevilla y el Colegio de dicha provincia, sobre todo en la mutua colaboración que mantienen para la formación continuada de los colegiados.

### 1.1 Cumplimiento de los deberes profesionales.

Esta función colegial se centra en ordenar la actividad profesional de los colegiados, siempre y cuando sea ejercida en el ámbito de la competencia de los Colegios Profesionales. Es una misión que se ha asignado a estas Corporaciones de Derecho público, que incluso fue el principal motivo de su origen. No obstante, esta función absorbe en su seno otra, incluso hay autores que creen que se presupone dentro de ella: nos referimos a la función de controlar el acceso a la profesión<sup>320</sup>, que no ha sido descrita de manera expresa dentro del elenco de funciones del artículo quinto de la Ley de Colegios Profesionales, sino que se recoge en otros preceptos de la misma norma.

---

<sup>320</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen (...) op. cit.*, pág. 624.

En concreto, el artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales señala que el sujeto que ostente la titulación requerida para ejercer la profesión vinculada a un determinado Colegio Profesional, siempre que reúna las condiciones establecidas en los Estatutos, tendrá derecho a ser admitido como colegiado, y el Colegio tendrá la obligación de incorporarlo, al ser un requisito indispensable para el ejercicio de la profesión cuando así lo establezca una ley estatal.

Así lo señala el artículo 6.3.a) de la Ley de Colegios Profesionales que les obliga a que se rijan por sus propios Estatutos, los cuales regularán, entre otras materias, “*la adquisición, denegación y pérdida de la condición de colegiado*”.

Y de la condición de colegiado, tal como precisa la jurisprudencia<sup>321</sup>, derivan las características específicas de la relación jurídica entre los Colegios Profesionales y sus miembros o colegiados. Una relación caracterizada en una determinada época por parte de la doctrina como una relación de supremacía especial o de especial sujeción, que implica mayor intensidad que la que preside las relaciones generales de sujeción de los demás sujetos. El fundamento de ello lo encontramos en el hecho de que es el profesional el que solicita su pertenencia e integración en la organización colegial, es decir, el interesado solicita y pide ser admitido en el ámbito profesional, de tal suerte que al dar de alta al peticionario el Colegio Profesional emite un acto típico de admisión administrativa en virtud del cual el solicitante queda incorporado a la colectividad con todos los derechos que ello implica, pero también con todos los deberes que, lógica y normalmente, se derivan de dicha pertenencia al colectivo profesional en cuestión, encontrándose entre estos deberes muy señaladamente, como se cuida de precisar el Tribunal Supremo, la sumisión a la potestad disciplinaria del Colegio<sup>322</sup>. Tanto más cuanto que, al menos en el caso de los profesionales liberales, se trata de la única potestad disciplinaria ejercida válidamente sobre ellos y cuya conducta involucra de modo obvio la satisfacción del interés general o público<sup>323</sup>.

Algunos autores especialistas en la materia citan en ello la clave donde descansa la existencia y actual supervivencia de estas corporaciones, describiendo que “*el Colegio Profesional es básicamente una institución capaz, por acumulación de toda la pericia y experiencia de los componentes de una rama profesional, de enjuiciar las*

---

<sup>321</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 9 de diciembre de 1999, nº 875/1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, RJCA/1999/4423. Se describe en el FJ 3º.

<sup>322</sup> Entre otras, en la STS de 30 de mayo de 1994 (RJ 1994\4474).

<sup>323</sup> Como se recordaba en la STS de 11 de noviembre de 1992 (RJ 1992\867).

*desviaciones que puede haber en el ejercicio profesional. De ahí, la deontología profesional, como función justificadora última del Colegio Profesional, que garantiza así frente a la sociedad la buena práctica de la profesión*". Incluso algún autor manifiesta que "el Colegio Profesional aparece, ante todo, como la institución que define las reglas y deberes observables por los profesionales en el ejercicio de su profesión, y que en último extremo juzga las conductas profesionales de los colegiados. Se revela como la institución idónea para ello, porque acumula en su seno todo el saber y experiencia", que se refiere a los colegiados que lo componen, que son profesionales titulados en la materia<sup>324</sup>.

Es menester reseñar que el tratamiento jurídico positivo de las actividades profesionales no implica en su regulación una tarea sumamente difícil o compleja, por lo que no debería ser considerada como una molesta o excesiva "intervención administrativa". La dificultad de someter la actividad a una regulación jurídica se debe a que las tareas profesionales son de naturaleza eminentemente facultativa, es decir, es el profesional el que elabora, controla y desarrolla su propia ciencia, de la cual está curtido, y es tal ciencia la que, *a posteriori*, la aplica a nivel técnico. Por todo ello, se recaba lo que se podría denominar una "autonomía de tipo intelectual", pero también moral, debido a que el enjuiciamiento de los actos profesionales que realice difícilmente puede ser reducible a ciertas pericias<sup>325</sup>.

El enjuiciamiento que se realiza sobre una determinada conducta profesional está dentro de los márgenes deontológicos y, por lo tanto, puede ser objeto de reproche disciplinario, que a la hora de ejercerlo suele encontrarse con ciertas dificultades, debido a que se trata de sustituir el criterio profesional de un determinado sujeto para verificar un control técnico. Por lo que el ejercicio de tal función no puede quedar asignada a cualquier individuo que sea profano o lego en la profesión que se esté analizando<sup>326</sup>.

---

<sup>324</sup> XIMENEZ DE SANDOVAL, E. *¿A dónde van los Colegios Profesionales?* Boletín Oficial del Ilustre Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid, Madrid, 1983, pág. 27.

<sup>325</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen (...) op. cit.*, pág. 626.

<sup>326</sup> A esta conclusión llegan diversos autores, entre ellos: LEGA, C. *Deontología de la profesión de Abogado*, Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1983. MARTÍNEZ ROLDÁN, L. *Deontología de las profesiones técnicas*, Profesiones Técnicas y Derecho, Oviedo, 1985. GÓMEZ PÉREZ, R. *Deontología jurídica*, Ed. Universidad de Navarra, 3ª ed., 1991. MARTÍN BERNAL, J.M. *Colegiación, titulación y deontología*, Colegio de Administradores de Fincas de Madrid, Madrid, 1995. MARTÍN-RETORTILLO, L. "El papel de los Colegios en la ordenación de las profesiones y en el control y vigilancia del ejercicio profesional", En: MARTÍN-RETORTILLO, L. (Coord.). *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

Por todo ello, el apartado *i*) del artículo quinto de la Ley de Colegios Profesionales, contiene dos aspectos que definen el verdadero sentido que las Corporaciones de Derecho Público al ordenar la actividad profesional realizada por sus propios colegiados. Hay que destacar que el contenido literal de “*velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares*”, tiene su procedencia en un determinado Informe de la Ponencia de elaboración del citado precepto en la que se incluía que “*la ética y dignidad profesionales y el respeto a los derechos de los particulares son precisamente los objetivos finales a los que debe dirigirse la ordenación, por los colegios, de la actividad profesional*”<sup>327</sup>.

Cuando la legislación sobre Colegios Profesionales incorpora en su articulado tales pautas sobre el ejercicio profesional, vinculándola a la función de ordenación de la actividad, se está reafirmando que el cumplimiento de esta función ofrece una garantía de que sus colegiados ejecutan su actividad profesional correctamente frente a la sociedad que la demanda, al afectar de forma directa a derechos e intereses de los ciudadanos. Por lo que en ese juego de confianza existente entre el facultativo y el demandante del servicio<sup>328</sup>, el profesional deberá estar plenamente comprometido con los valores fundamentales como la vida, la salud, la integridad física e incluso el honor.

Esta amalgama de ideas deja claro que el control, la ética y la dignidad profesional se relacionan con el respeto de los derechos de los particulares, siendo el corolario del ejercicio de la función que se analiza en este apartado<sup>329</sup>.

Ahora bien, es de destacar que esta función está limitada al ámbito de competencias que corresponde a los Colegios Profesionales, en el marco normativo de un determinado reparto de cometidos. Por ello, se hace necesario precisar dos aspectos esenciales: cuál es ese “*ámbito competencial*” que queda a disposición del Colegio Profesional, y cuál es el que queda fuera, especificando la línea roja que no deben ni pueden cruzar tales corporaciones en el ejercicio de la profesión, con la determinación del porqué de tal circunstancia.

El primer y más claro límite es el que marca la propia norma reguladora de los Colegios Profesionales, límites respecto al Estado y las propias Comunidades

---

<sup>327</sup> Este criterio fue introducido debido a la enmienda número 258 presentada por el Procurador Henríquez Hernández con la justificación de no realizar una separación en dos apartados (por un lado, la normativa de la actividad profesional, y por el otro, la función de velar por la ética y dignidad profesional) ya que ambos están íntimamente relacionados.

<sup>328</sup> MARTÍN RETORTILLO, L. (Coord.). *Los Colegios (...) op. cit.*, págs. 297 y ss., y págs. 323 y ss.

<sup>329</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen (...) op. cit.*, pág. 627.

Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, que deben garantizar el ejercicio de las profesiones colegiadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes<sup>330</sup>. La regulación de las profesiones, desde el punto de vista jurídico, no es ni puede ser objeto de la potestad normativa de los Colegios Profesionales. De todo lo anterior se colige que una cosa es regular la profesión, que es un cometido exclusivamente estatal, y otra, bien distinta, es ordenar su ejercicio, con arreglo a unas pautas o cánones, que pertenece a las competencias del Colegio Profesional.

Dicho extremo ha sido refrendado por la STSJ de Madrid de 4 de noviembre de 2019<sup>331</sup> en la que se revoca una resolución del Consejo General de Colegios Oficiales de Colegios Oficiales de Enfermería de España, que ordena determinados aspectos del ejercicio profesional enfermero en el ámbito de los cuidados corpoestéticos y de la prevención del envejecimiento para la salud. Especificando el fundamento de derecho décimo *in fine* de la citada resolución judicial que “*El Consejo General de Enfermería tiene en consecuencia competencia para ordenar (artículo 5) la actividad de los enfermeros, pero en ningún caso para regular dicha profesión puesto que dicha regulación se establecerá por Ley*”. Gracias a tal actuación por parte del Consejo General de Dentistas de España, se impide que los enfermeros realicen impresiones bucales de alginato, tartrectomías bucales por ultrasonidos, o “*intervencionismo en procesos dentales*”, como se recoge en el artículo 5.1.7 del texto revocado.

El segundo límite de la función ordenadora de la actividad profesional llevada a cabo por los Colegios Profesionales, se describe con claridad en la cláusula de cierre del artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales, al señalar que la ejercerán “*sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional*”. Esta específica mención es descrita en ocasiones por determinados autores con un significado que impone unas fronteras incorrectamente entendidas, y aplicadas de manera aún peor<sup>332</sup>. El límite que supone la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional, tal como reza literalmente el fragmento del precepto citado, no afecta a la función colegial de ordenación del ejercicio profesional que corresponde a los Colegios Profesionales de los funcionarios

---

<sup>330</sup> Así se plasma en el vigente artículo 2.1 de la Ley de Colegios Profesionales, ya que antes de la reforma operada por el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, era competencia exclusiva del Estado.

<sup>331</sup> Sentencia del TSJ de Madrid nº 716/2019, de 4 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª).

<sup>332</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen (...), op. cit.*, pág. 629.

públicos. Ello es debido a que no existe esa competencia administrativa en la relación funcional, en la que los Colegios Profesionales de funcionarios públicos se rigen por su normativa específica, es decir, se disciplinan en primer lugar por la respectiva legislación reguladora de la función pública y, de manera supletoria, por la Ley de Colegios Profesionales. Así se puede deducir, *ad exemplum*, por la disposición adicional segunda de la Ley de Colegios Profesionales<sup>333</sup>.

Ahora bien, existen Colegios Profesionales en los cuales coexisten personal al servicio de la Administración Pública con el resto de ejercientes de la misma profesión que no se encuentran vinculados ella, agrupando en su seno a todos los ejercientes de la profesión, con independencia de la forma en la que éstos desempeñen la misma<sup>334</sup>. La referencia del inciso final del artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>335</sup>, constituye la garantía de que el ejercicio por los Colegios Profesionales de su función de ordenación de la actividad profesional de los colegiados no interferirá, en ningún caso, en las competencias que ostenta la Administración Pública sobre aquellos colegiados cualificados por prestar sus servicios a la propia Administración.

De todo lo anterior se deduce que la salvedad que hace la Ley de Colegios Profesionales, en su cláusula de cierre del artículo 1.3, a la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional, permite el control de aquellos titulados que ejercen en ella, siendo argumento de apoyo para la debatida obligatoriedad de colegiación de los funcionarios públicos, que ha requerido el pronunciamiento del Tribunal Constitucional<sup>336</sup>.

Es necesario por ello analizar cuáles son las potestades atribuidas a los Colegios Profesionales al ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares, ejerciendo su facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial. Para ello, no cabe duda que los Colegios Profesionales deban estar dotados

---

<sup>333</sup> Al determinar que: “Los Estatutos, generales o particulares, los reglamentos de régimen interior y demás normas de los Colegios de Notarios, Corredores de Comercio y Registradores de la Propiedad y Mercantiles se adaptarán a lo establecido en la presente Ley, en cuanto no se oponga a las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros. En todo caso, les será de aplicación lo dispuesto en los artículos 2.1 y 2.4 de la presente Ley”.

<sup>334</sup> Bien como funcionarios o como personal laboral al servicio de la Administración Pública, bien autónomos, bien personal en régimen de dependencia laboral general.

<sup>335</sup> “Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones (...) todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional”.

<sup>336</sup> Entre otras, en las SSTC 3/2013, de 17 de enero; 63/2013, de 14 de marzo, y 201/2013, de 5 de diciembre, tal y como hemos expresado anteriormente.

de los instrumentos adecuados con el fin de obtener una correcta satisfacción de la citada función, que la realizan mediante sus facultades normativas y disciplinarias, que serán objeto de estudio individualizado.

En cuanto a su facultad normativa, los Colegios Profesionales positivizan los deberes profesionales observables por los colegiados que los integran, y su resultado se concreta en la elaboración del régimen interno del Colegio Profesional de que se trate, en la aprobación de los Estatutos Generales de la Profesión, y en la conocida y tradicional manifestación normativa colegial: las Normas Deontológicas, es decir, las normas reguladoras de la actividad ética-profesional de los colegiados.

La existencia de esta facultad normativa se apoya fundamentalmente en el reconocimiento de su autonomía, proporcionando a los Colegios Profesionales un conjunto de proposiciones básicas para ordenar su funcionamiento, mediante los Estatutos de las distintas corporaciones que integran la Organización Colegial y los Reglamentos de Régimen Interior, que hacen posible la función de ordenar la actividad profesional de los colegiados. Esta atribución se hace explícita en el artículo 5.t de la Ley de Colegios Profesionales, precepto que está conectado con el 5.i, cuando encarga a los Colegios Profesionales la función de cumplir y hacer cumplir a las colegiados no sólo las Leyes generales y especiales, sino también “*los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los Órganos colegiales, en materia de su competencia*”, reconociéndose de tal manera la atribución de la potestad normativa para la ordenación de la profesión.

La facultad normativa interna que ostentan los Colegios Profesionales no está, en ningún caso, sujeta a supervisión administrativa, hecho que, en cambio, sí sucede con los Estatutos Generales, normativa estatutaria por excelencia de estas Corporaciones de Derecho Público<sup>337</sup>.

Sobre la naturaleza jurídica de las normas deontológicas, la jurisprudencia ha venido reconociendo su verdadero valor de norma, tal como señala la STS de 26 de marzo de 1980<sup>338</sup>, al indicar que no tienen “*mero carácter programático*”, sino que se trata de auténticas normas jurídicas que tienen por sí solas fuerzas de obligar. Referencia jurisprudencial que queda conectada a lo declarado por el Tribunal

---

<sup>337</sup> Según el artículo 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales, “*Los Consejos Generales elaborarán, para todos los Colegios de una misma profesión, y oídos éstos, unos Estatutos generales, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio competente*”.

<sup>338</sup> STS 1962/1980, de 26 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo).



Constitucional en la STC 219/1989, de 21 de diciembre, sobre la innecesaria supervisión administrativa de las citadas normas deontológicas predicando de ellas su carácter de norma<sup>339</sup>: *“las normas de deontología profesional aprobadas por los Colegios profesionales o sus respectivos Consejos Superiores u órganos equivalentes no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencias en el orden disciplinario. Muy al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de los Colegios para «ordenar... la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares» [art. 5 i) de la Ley de Colegios Profesionales], potestades a las que el mismo precepto legal añade, con evidente conexión lógica, la de «ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial»”*<sup>340</sup>.

Es por ello que las Normas Deontológicas que se encuentran vigentes en la actualidad suelen recalcar la fuerza de obligar de sus preceptos, y su carácter imperativo respecto de los colegiados. En el caso del Código Español de Ética y Deontología Dental<sup>341</sup>, norma deontológica de los dentistas que ejercen en territorio español, describe en su artículo 3 (Ámbito de aplicación) que su contenido *“obliga a todos los dentistas en el ejercicio de su profesión, cualquiera que sea la modalidad en que la practiquen e independientemente de su ideología social, religiosa, política o cualquier otra condición que pueda interferir en la calidad de su actuación profesional”*, incluso recalca que *“también será de aplicación para aquellos profesionales foráneos que, por vía de convenios o tratados internacionales, participación docente en cursos, congreso cualquier otra situación, puedan ejercer ocasionalmente en España”*.

Además, el artículo 92 del citado Código Deontológico recoge que *“es responsabilidad prioritaria de la Organización Colegial la ordenación, en su ámbito respectivo, de la actividad profesional de los colegiados, y velar por la ética y dignidad profesional, y por el respeto debido a los derechos y dignidad de los pacientes”*, por lo que dicha *“Organización Colegial ha de esforzarse por conseguir que las normas ético-deontológicas de éste Código sean respetadas y protegidas por la Ley”*, y sus

<sup>339</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, ob. cit., pág. 640.

<sup>340</sup> Extracto del fundamento jurídico 5º de la STC 219/1989, de 21 de diciembre.

<sup>341</sup> Aprobado por mayoría en la Asamblea del Ilustre Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, celebrada los días 14 y 15 de Junio de 2012, por Acuerdo AA06/2012, que modifica el aprobado por dicha Asamblea en su sesión de los días 9 y 10 de Julio de 1999, mediante Acuerdo AA17/99 (modificado, a su vez, en la Asamblea de 9 y 10 de Junio de 2000, por los Acuerdos AA07/2000 y AA13/2000), y constituye la versión vigente desde esta fecha.

*“directivos (...) están obligados a mantener la unidad deontológica de toda la colegiación”*. El artículo se cierra determinando que *“el Consejo General debe impulsar entre todos los dentistas el conocimiento y aplicación en su ejercicio de los principios de ética profesional”*.

Junto a esta facultad normativa, los Colegios Profesionales cuentan con la potestad disciplinaria atribuida con la finalidad de corregir las desviaciones de aquellos colegiados que se apartan de la deontología profesional preestablecida mediante su facultad normativa. El incumplimiento de las Normas Deontológicas por parte de los profesionales colegiados constituye el presupuesto del ejercicio de la facultad sancionadora de los Colegios Profesionales.

Esta potestad ha sido objeto de análisis por parte del Tribunal Constitucional en STC 219/1989, de 21 de diciembre, proclamando que *“las transgresiones de las normas de deontología profesional, constituyen, desde tiempo inmemorial y de manera regular, el presupuesto del ejercicio de las facultades disciplinarias más características de los Colegios profesionales”*, por lo que *“el incumplimiento de dichas normas es merecedor de las sanciones previstas en el ordenamiento corporativo”*<sup>342</sup>.

De todo ello podemos deducir la existencia de una conexión de la potestad sancionadora del artículo 5.i de la Ley de Colegios Profesionales con la función de ordenación del ejercicio profesional, debido a la vinculación de esta función con el ejercicio de la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.

La potestad sancionadora se manifiesta mediante dos variantes. Por un lado, la colegial, la cual apela a las relaciones internas del profesional como miembro del Colegio Profesional, y por el otro, la profesional, que comprende facultades de establecimiento, imposición y ejecución.

En el campo de la Odontoestomatología, el Código Español de Ética y Deontología Dental establece en sus artículos 4 y 5 que el dentista está sujeto a responsabilidad disciplinaria interna de carácter corporativo-colegial, basada en los preceptos ético-deontológicos y legales que vertebran el ejercicio profesional del dentista y amparada, por los Estatutos de los Odontólogos y Estomatólogos. Por ello, su incumplimiento constituye falta disciplinaria tipificada en dichos Estatutos, y cuya

---

<sup>342</sup> Se trata de otro extracto del fundamento jurídico 5º de la STC 219/1989, de 21 de diciembre.

corrección se hará a través del procedimiento general establecido en los citados Estatutos, en los específicos de cada Colegio y en la demás normativa de desarrollo<sup>343</sup>.

Como se ha tenido la oportunidad de exponer anteriormente, esta función se centra en ordenar la actividad profesional de los colegiados, siempre y cuando sea ejecutada en el ámbito de la competencia de los Colegios Profesionales. Por lo tanto, se trata de una misión que se ha asignado a estas Corporaciones de Derecho Público, que incluso fue el motivo de su origen.

No obstante, esta función absorbe en su seno otra, incluso hay autores que la presuponen, como es la función de controlar el acceso a la profesión<sup>344</sup>, y aunque dicha función no ha sido descrita de manera expresa dentro del elenco de funciones del artículo quinto de la Ley de Colegios Profesionales, sí se recoge en otros preceptos de la misma norma legal. Así el artículo 3, impone que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones, la incorporación al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal, obligando al Colegio Profesional a admitir a aquel sujeto que ostente la titulación requerida para ejercer la profesión que acoge dicho Colegio Profesional, siempre y cuando reúna las condiciones señaladas en los Estatutos, ya que tendrá derecho a ser admitido como colegiado. Y el artículo 6.3.a), que obliga a los Colegios Profesionales a que se rijan por sus propios Estatutos, los cuales regularán, entre otras materias, *“la adquisición, denegación y pérdida de la condición de colegiado y clases de los mismos”*.

Respecto al nudo gordiano que nos ocupa en este epígrafe, velar por la ética y dignidad profesional y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial, pasamos seguidamente a exponer las cuestiones fundamentales que afectan al ámbito de la Odontoestomatología.

En la Ley de Colegios Profesionales dicha función está contemplada en diferentes pasajes, el artículo 1.3 la incluye como uno de los fines esenciales de estos entes<sup>345</sup>, mencionando el artículo 6.3 que los Estatutos de los Consejos Generales deberán regular el *“régimen (...) disciplinario”*, que ejercerán a nivel nacional, tal como

---

<sup>343</sup> Para ello se promulgó el ACUERDO AA07/1999, de la Asamblea General del Ilustre Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología, previsto en los vigentes Estatutos.

<sup>344</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...) op. cit.*, pág. 624.

<sup>345</sup> El precepto arranca diciendo: *“Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones (...)”*.

se desprende del apartado “a” del artículo 9.1, donde se especifica que corresponde a los Consejos Generales las funciones *atribuidas por el artículo quinto a los Colegios Profesionales siempre que tengan ámbito o repercusión nacional*, y el apartado “g” del mismo precepto legal que de forma más precisa especifica que ejercerán *las funciones disciplinarias con respecto a los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios y del propio Consejo*.

Conforme a ello, la Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, que aprueba el Estatuto-Reglamento del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos, derogada en la actualidad pero vigente desde 1950 hasta 1998, incluía esta función en el apartado “B” del artículo 2º, donde se establecía que los Colegios eran responsables de *“mantener la disciplina social de los colegiados sobre los principios de unidad y cooperación indispensables, dictando para ello las normas precisas e imponiendo la observancia de los preceptos deontológicos”*. Indicando el apartado “S” que la función de *“ejercer la jurisdicción disciplinaria la llevarían a cabo las Juntas de Gobierno de la máxima autoridad, con exigencia correlativa de la mayor responsabilidad pudiendo imponer las sanciones que se especifican en estos Estatutos (...)”*. Así mismo, el artículo 6º, atribuía como competencia del Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos, la de *“fallar, en su caso, las apelaciones que se le dirijan contra las correcciones disciplinarias impuestas a colegiados por los organismos profesionales de la Región”*, como reproduce el apartado 4º de dicho artículo, y la de *“resolver los conflictos de todo orden que puedan suscitarse entre los colegiados y sus Colegios respectivos, así como también cuantos puedan surgir entre los Colegios y otras Asociaciones”*, como se desprende de la lectura del apartado 5º.

Es de destacar que, en esta Orden que data de 1950, contiene un Capítulo VIII intitulado *“De la jurisdicción disciplinaria”* que regula la función de los Colegios Profesionales relacionada con la deontología profesional desde el artículo 91 al 119<sup>346</sup>.

Resulta curioso por ello contemplar que en la sección 2ª de este capítulo disciplinario, se establecía el funcionamiento de los Tribunales de Honor, regulados en los artículos 103 al 117, que de forma expresa quedaron proscritos en 1978 con la

---

<sup>346</sup> Arrancando el primero de ellos: *“Sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa en que incurran los colegiados que infrinjan sus deberes profesionales, podrán incurrir igualmente en faltas de carácter disciplinarios que sancionarán los Colegios respectivos (...)”*, tipificando aquellas actuaciones que pueden ser candidatas de ser admitidas como faltas, y recogiendo el artículo posterior, el 92, las sanciones que pueden llevar aparejadas las meritadas faltas.

promulgación de la Constitución Española<sup>347</sup>, quedando derogados tácitamente dichos preceptos.

Estos Estatutos son expresamente derogados por la promulgación del Real Decreto 2828/98, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos, cuyo artículo 7 incluye como fin esencial de la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología *“la regulación y la ordenación, en el ámbito territorial de su competencia, del ejercicio de la correspondiente actividad profesional”*, destacando como función del Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos en el artículo 8, *“elaborar, vigilar el cumplimiento y hacer cumplir los Códigos Ético y Deontológico en la práctica profesional de la Odontología y la Estomatología”*, descrito en su apartado “c”; y *“ordenar la actividad profesional de los colegiados, en el ámbito de sus competencias, para velar por la ética y dignidad profesional, y por el respeto debido a los derechos de los particulares, y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial”*.

En el artículo 23 de dicho cuerpo normativo se regulan las *“Secciones colegiales”*, necesarias para atender selectivamente actividades concretas, estableciendo como *“recomendables”* el Comité de Ética y Deontología para la vigilancia del cumplimiento ético y deontológico profesional, e instruir los expedientes disciplinarios. Recogiendo el Título VI el régimen disciplinario, en el que se incluyen el procedimiento de tramitación, la tipificación de las infracciones y de las sanciones, así como su extinción<sup>348</sup>. El carácter recomendable atribuido a los Comités de ética y deontología, no deja de llamarnos la atención cuando el ejercicio de la función que tienen asignada viene a ser el fundamento o razón de ser de los Colegios Profesionales.

No obstante, es en el artículo 45.5 de dicho Estatuto donde se recoge que *“en materia de Ética y Deontología profesional, compete al Consejo General: a) Aprobar el Código Deontológico actualizado, con las normas correspondientes ordenadoras del ejercicio de la Odontología y la Estomatología, de ámbito estatal”* y *“b) Crear un Comité Central de Ética y Deontología”*.

---

<sup>347</sup> Artículo 26 de la Constitución Española: *“Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales”*.

<sup>348</sup> Siendo aplicable el Acuerdo AA07/1999, de la Asamblea General del Ilustre Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología, previsto en los nuevos Estatutos.

La normativa deontológica de la profesión de Odontología en España se encuentra incluida en el Código Español de Ética y Deontología Dental, aprobado por mayoría en la Asamblea del Ilustre Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, celebrada los días 14 y 15 de junio de 2012, por Acuerdo AA06/2012<sup>349</sup>.

En aplicación de dicha normativa, la jurisprudencia ha venido ejerciendo un papel clave en la incoación de los expedientes disciplinarios por parte de los Colegios Profesionales cuando reciben noticias de la supuesta comisión de una infracción deontológica por parte de un colegiado. Por lo que procederemos en los siguientes epígrafes a destacar las resoluciones judiciales de mayor relevancia, siguiendo una sistemática que atiende a las materias objeto a debate.

## 1.2 Potestad disciplinaria.

Del barrido jurisprudencial realizado, destaca una sentencia procedente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 de septiembre de 2012<sup>350</sup>. En este caso, un colegiado fue sancionado por la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz a la suspensión temporal del ejercicio profesional por un plazo de seis meses y multa de 50 cuotas colegiales, por la comisión de una falta disciplinaria muy grave por las imputaciones vertidas contra ciertos miembros de los órganos de gobierno del Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz, por la realización de conductas que podrían ser constitutivas de delito pero que no fueron acreditadas ni probadas. Pues bien, la sentencia apelada consideró atípicas estas infracciones castigadas, siendo absuelto de su cumplimiento.

El Colegio Profesional también le impuso la sanción de suspensión temporal del ejercicio profesional por un plazo de 1 mes y 20 cuotas colegiales, por las continuas y reiteradas faltas de respeto a los citados órganos de gobierno, al decoro y la dignidad de

---

<sup>349</sup> Por mi ubicación profesional, la Provincia de Cádiz, me voy a permitir destacar algunos pasajes de la Orden de 8 de noviembre de 2013, por la que se aprueba la modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz y se dispone su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía; normativa estatutaria que me ha servido de base en la elaboración del presente trabajo de investigación. Sus artículos 12 y 13 recogen como fin y como función la ordenación de la profesión. Incluyendo su Capítulo Cuarto la regulación de la *“Ética y Deontología profesional”* (artículo 25), y el Título VIII *“El Régimen Disciplinario”*, donde se desarrolla su ejercicio.

<sup>350</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 septiembre de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. JUR\2013\150957.

sus componentes, hechos todos acontecidos con motivo de la tramitación de diversas quejas o reclamaciones dirigidas frente al apelante por algunos de sus pacientes. La sentencia “*ad quem*” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 septiembre de 2012) mantiene esta sanción por considerar que la conducta sancionada se encontraba probada y podía incardinarse sin esfuerzo en el tipo aplicado<sup>351</sup>.

Estos últimos actos encuentran encaje en el tipo empleado por la resolución disciplinaria recurrida en origen, concretamente en el artículo 38 de los Estatutos Generales de Odontólogos y Estomatólogos<sup>352</sup>, en el apartado “a”, el cual establece que será sancionada(...) *la indisciplina deliberadamente rebelde frente a órganos de gobierno colegiales y, en general, la falta grave del respeto debido a aquellos (...)*; y el apartado “c”, que rechaza (...) *los actos u omisiones que atenten a la moral, decoro, dignidad, prestigio y honorabilidad de la profesión, o sean contrarios al respeto debido a los colegiados (...)*”.

El Tribunal desestimó las pretensiones del colegiado de evitar la sanción deontológica impuesta tras ser revisada por el Juzgado “*a quo*”, cuyo fundamento de derecho tercero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 septiembre de 2012 señala que:

*«La Constitución no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería por lo demás incompatible con la dignidad de la persona que se proclama en el artículo 10.1 del Texto fundamental (SSTC 105/1990 y 226/2001, entre otras muchas), como, desde luego, sucede con la mayoría de las señaladas expresiones. Es verdad que esa libertad de expresión debe enmarcarse en el derecho a la tutela judicial efectiva (ex artículo 24) cuando se trate del desarrollo de ésta, recibiendo en tal caso una especial consideración. (...) Sin embargo, aunque pudiera extenderse esta especial consideración al supuesto examinado, ajeno la defensa ejercida profesionalmente, lo cierto es que en ningún caso con ello podrían comprenderse expresiones como las descritas, absolutamente gratuitas y desligadas de cualquier línea de argumentación defensiva del recurrente, quedando dirigidas exclusivamente al*

---

<sup>351</sup> Permítanme que, por lo ilustrativo de algunas de las manifestaciones vertidas, incluya determinados párrafos de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 septiembre de 2012. En la que se relata que el colegiado llegó a afirmar respecto de uno de los miembros de la Comisión Deontológica que “(...) *por qué un viejo jubilado tenía que decir cómo estaba hecho su trabajo (...)*”, o que no “(...) *tenía ni puta idea (...)*” de cómo realizar el trabajo profesional; calificando a la citada Comisión de “(...) *oráculo de jubilados o prejubilados (...)*”, señalando que “(...) *firma informes falsos (...)*”, o describiéndola como “(...) *olimpo de jubilados (...)*”; de igual forma, describió al Presidente de la Comisión como “(...) *un pensionista con más de 75 años (...)* y *con dudosas ganas obvias de mantenerse al día en las nuevas tecnologías (...)*”, añadiendo que éste y otro de los miembros del órgano “(...) *están utilizando sus cargos para realizar una persecución política (...)*”, y calificando el informe del órgano como “(...) *una estafa al rigor científico (...)*” y “(...) *una canallada (...)*”; finalmente, dirigiéndose al Secretario de la Comisión Deontológica del Colegio de Dentistas de Cádiz, el apelante afirmó respecto de los componentes de dicha Comisión que “(...) *sois una partida de sinvergüenzas y de hijos de puta (...)*”, “(...) *sois unos simples sacamuelas (...)*”, calificando al Presidente del Colegio como “(...) *fascista de mierda (...)*”.

<sup>352</sup> Aprobados por Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre.

*menosprecio, desconsideración e insulto de los miembros del Colegio afectados, siendo innecesarias por completo para el ejercicio de aquella defensa, es decir como instrumentalmente ordenadas a la argumentación necesaria para impetrar la debida tutela de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (ATC 76/1998, de 16 de marzo)».*

De todo lo anterior podemos llegar a la conclusión de que el colegiado se encuentra sometido al deber de cumplir las normas deontológicas que la Organización Colegial pueda aprobar, estando el incumplimiento de dichas normas sancionado por parte de los Colegios Profesionales tras el correspondiente procedimiento sancionador predeterminado legalmente. Una vez agotada la vía administrativa, queda expedita al sancionado la vía judicial contenciosa-administrativa, pero a los solos efectos de poder revisar si el procedimiento ha seguido el ordenamiento jurídico, quedando reservado al órgano responsable del procedimiento sancionador la discrecionalidad técnica para la valoración del supuesto de hecho.

### *1.2.1 Principio in dubio pro collegiate.*

Aunque el colegiado está sujeto a la obligatoriedad de acatamiento de las normas deontológicas bajo el apercibimiento de una sanción, esta sujeción no es óbice para que la resolución de dicho procedimiento pueda beneficiar la aplicación de la normativa posterior que pueda resultarle más favorable.

En el siguiente caso se estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una colegiada contra una resolución administrativa dictada por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Vizcaya, y posteriormente confirmada por el Consejo General de Colegios Odontológicos y Estomatológicos, por la cual se impone una determinada sanción de suspensión de ejercicio profesional, anulando parcialmente la resolución impugnada y reduciendo la sanción impuesta. Ello se produce para aplicarle retroactivamente una normativa posterior que le resultaba más favorable a la colegiada<sup>353</sup>, al igual que sucede en el ámbito penal<sup>354</sup>.

La STJ del País Vasco de 9 de diciembre de 1999 da por confirmado que la colegiada estaba vulnerando los honorarios mínimos y diversas disposiciones sobre

---

<sup>353</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del País Vasco de 9 diciembre de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, RJCA\1999\4423.

<sup>354</sup> Recuérdese que el artículo 2.2 del vigente Código Penal establece que “*tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo, aunque al entrar en vigor hubiera recaído sentencia firme y el sujeto estuviese cumpliendo condena. En caso de duda sobre la determinación de la Ley más favorable, será oído el reo*”.



publicidad establecidas en los Estatutos del Colegio Profesional de Odontólogos donde radicaba su domicilio profesional y en el Código Deontológico vigente en la fecha. La cuestión a decidir es la de establecer si la colegiada era responsable de los mismos o si, como ella postula en su recurso contencioso-administrativo, la sanción no fue impuesta conforme a Derecho, al apreciar que el Colegio que tuvo conocimiento de los hechos objeto de la sanción, lo hizo a través de una mera presunción carente de prueba.

En este supuesto de hecho el Colegio Profesional aplicó los Estatutos Colegiales aprobados por la Orden de 13 de noviembre de 1950, norma evidentemente preconstitucional pero vigente en la fecha de la controversia y perfectamente aplicable siempre que no contradiga el contenido del texto constitucional.

A los efectos de poder resolver la problemática que se plantea, el Tribunal que resuelve el recurso hace suya la doctrina del Tribunal Supremo sobre la potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales, a cuyo tenor declara que *“el ejercicio de potestades públicas por los Colegios Profesionales es normal en nuestro derecho y viene consagrado por el ordenamiento jurídico, debiendo entenderse que una interpretación restrictiva de la potestad disciplinaria debe considerarse antisocial y, por tanto, contraria a todas las reglas que inspiran el ordenamiento al ser la citada potestad la única ejercida sobre los profesionales liberales para la vigilancia y mejor cumplimiento de sus deberes en cuanto tales pues, de no existir dicha potestad de los Colegios, los profesionales liberales no estarían sometidos a poder disciplinario alguno. Por ello, según tiene declarado el Tribunal Supremo, dicha potestad disciplinaria debe interpretarse de modo amplio, de manera que suponga un robustecimiento de los poderes públicos del Colegio Profesional, potestad disciplinaria que encuentra su fundamento en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su artículo 5, apartados i) y k)”,* apartados que son objeto de análisis en este apartado del presente trabajo de investigación.

Como bien se señala en la resolución judicial, la potestad disciplinaria debe ejercerse de acuerdo con los Estatutos Colegiales, correspondiendo a los Colegios Profesionales, dentro de su ámbito territorial, el ejercicio de las funciones recogidas en los apartados i) y k) del artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>355</sup>. Y ambas

---

<sup>355</sup> El apartado “i” corresponde a la función de *“ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial”*; mientras que el apartado “k” incluye la función de *“procurar la armonía y colaboración entre los colegiados, impidiendo la competencia desleal entre los mismos”*.

disposiciones normativas deben ser interpretadas conjuntamente<sup>356</sup>, porque al defender los intereses de los profesionales los Colegios Profesionales no hacen más que cumplir los fines que les atribuye la Ley, toda vez que el ejercicio de la potestad disciplinaria no se refiere sólo a la ética y dignidad profesional, esto es, a la deontología, sino también a la colaboración entre los colegiados para impedir una competencia desleal<sup>357</sup>.

No obstante, y como detalladamente se debate en el fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal de Justicia del País Vasco de 9 diciembre de 1999<sup>358</sup>, la colegiada invoca la modificación de la Ley de Colegios Profesionales a raíz de la entrada en vigor de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales, norma que elimina la potestad de los Colegios Profesionales para fijar honorarios mínimos, disponiendo que las Corporaciones sólo podrán establecer baremos de honorarios orientativos.

Este cambio legislativo hace que el Tribunal aprecie que debe aplicársele retroactivamente dicha normativa por resultarle más favorable<sup>359</sup>, conduciendo a emitir una estimación parcial del recurso debido a que, por un lado, es de recibo proceder a anular la falta apreciada por infracción del artículo 91.b) de los Estatutos<sup>360</sup>, relativa a la infracción por honorarios mínimos, pero, por otro lado, debe mantenerse, por contra, la infracción del artículo 91.g)<sup>361</sup>, toda vez que la publicidad autorizada por la Comisión

---

<sup>356</sup> Según tiene establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de diciembre de 1995 (RJ 1995\9679).

<sup>357</sup> Es plenamente válida una regulación genérica de las infracciones que cubre los supuestos de vulneración de las órdenes o acuerdos aprobados por las organizaciones colegiales, como ha determinado el Tribunal Constitucional en la STC de 21 de diciembre de 1989 (RTC 1989\219), que *“las normas deontológicas de la profesión, aprobadas por los Colegios Profesionales, no son simples tratados de deberes morales sin consecuencia en el orden disciplinario, pues tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento para los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de dichos Colegios, de manera que las transgresiones de las normas de deontología profesional, constituyen el presupuesto del ejercicio de facultades disciplinarias dentro del ámbito de los Colegios Profesionales”*.

<sup>358</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del País Vasco de 9 diciembre de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, RJCA\1999\4423.

<sup>359</sup> Ello se realiza, según menciona el Tribunal, en conformidad con la Jurisprudencia contenida en la doctrina de las SSTs de 5 de diciembre de 1997 (RJ 1997\8863) y de 4 de febrero de 1998 (RJ 1998\1815), pues el principio de retroactividad de las disposiciones favorables al infractor viene afirmándose en nuestro ordenamiento a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, habiendo sido expresamente positivado por el artículo 128.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

<sup>360</sup> Dicho precepto reza que estarán sujetos a sanción *“Todos aquellos colegiados que en la remuneración de sus servicios depriman al decoro profesional, infringiendo los precios mínimos recogidos en la tarifa de honorarios aprobada por el respectivo Colegio Regional”*.

<sup>361</sup> Cuya literalidad es: *“Los que hiciesen publicar anuncios de solicitud de servicios odontológicos, en que la condiciona ofrecidas resulten notoriamente vejatorias o depresivas para el decoro de la clase. No*

de Control de Publicidad Sanitaria del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco no era comprensiva de la contenida en el tríptico buzoneado por la colegiada al no autorizar la inclusión en el texto de una comparación entre los precios de la clínica donde ejercía y los del Colegio Profesional habiendo de concluirse que, en definitiva, existió una extralimitación del texto autorizado, como se propugna por la Corporación que sancionó a la colegiada.

La citada resolución judicial llega a la conclusión de la necesaria aplicación del principio de retroactividad de las disposiciones favorables al infractor. Al señalar que, aunque el colegiado está sujeto a la obligatoriedad de acatamiento de las normas deontológicas bajo el apercibimiento de una sanción, ello no es óbice para que no se pueda beneficiar de la aplicación retroactiva de la normativa posterior que pueda resultarle más favorable. Añadiendo seguidamente que el principio de retroactividad de las disposiciones favorables al infractor además de haber sido reiteradamente acogido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>362</sup>, ha sido expresamente positivado por el artículo 9.3 de la Constitución española. Por lo que le es aplicable al caso que se dirime en la citada STJ el artículo 128.2 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre<sup>363</sup>, hoy recogido de manera más extensa en el artículo 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>364</sup>.

### *1.2.2 Predeterminación de la infracción y de la sanción.*

En el ejercicio de la potestad disciplinaria es necesaria la predeterminación, en norma con rango de ley, tanto de las conductas ilícitas como de las sanciones correspondientes a las mismas.

Exigencia jurídica que es enjuiciada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de febrero de 2000<sup>365</sup>, que versa sobre dos colegiados que

---

*podrá usarse más reclamo público que la placa de anuncio de los servicios profesionales cuyas dimensiones nunca excederán de 35 por 45 centímetros”.*

<sup>362</sup> SSTs 927/2008, de 26 de marzo; 7396/1997, de 5 de diciembre; y 681/1998, de 4 de febrero.

<sup>363</sup> La cual dice que “*Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor*”.

<sup>364</sup> La cual reza de la siguiente manera: “*Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición*”.

<sup>365</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 15 de febrero de 2000, nº 197/2000, Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, RJCA\2000\827.

promovieron recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa firme del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos con sede en Valladolid<sup>366</sup>, en la que se aprueba la imposición de sanciones disciplinarias sobre ellos. El motivo de la infracción de uno de los colegiados, haber percibido honorarios inferiores a los mínimos establecidos por la citada Corporación, por la prestación de servicios profesionales con unas determinadas aseguradoras, estaba expresamente prevista como infracción disciplinaria en el artículo 91.b) del Estatuto-Reglamento de los Colegios Oficiales de Odontólogos aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950<sup>367</sup>. El artículo 92 del mismo cuerpo normativo<sup>368</sup> sanciona dicha infracción con la suspensión del ejercicio profesional por menos de seis meses, sanción que impuso las resoluciones colegiales recurridas. El recurso contencioso-administrativo es estimado en su totalidad, como bien motiva el Tribunal.

En primer lugar, respecto a la primera actuación de los colegiados, cobrar honorarios por debajo de los mínimos establecidos por el Colegio Profesional, la sanción impuesta por supuesta infracción de las tarifas mínimas debe anularse, según resuelve el fundamento jurídico tercero al señalar que, por *“la absoluta falta de prueba en las diligencias del expediente sobre los dos extremos determinantes de la supuesta infracción, honorarios que el expedientado ha cobrado y honorarios que hubiera podido cobrar con arreglo a los límites establecidos por el Colegio. Según las resoluciones impugnadas, el cobro indebido se infiere de la falta de constancia en el Colegio de que el recurrente haya respetado la tarifa, pero este razonamiento supone una inadmisibles inversión de la carga de la prueba, la que en virtud de la presunción constitucional de inocencia corresponde a la Administración Colegial y no al profesional expedientado”*.

Y respecto a la segunda conducta del inculpado, tal como determina el fundamento jurídico primero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 15 de febrero de 2000, es de aplicación del artículo 25.1 de la

---

<sup>366</sup> Denominado como Colegio de la VII Región, vestigio de las divisiones territoriales militares usadas para la organización territorial de los Colegios Profesionales de Odontólogos y Estomatólogos de España. Acoge en su seno las provincias de Vizcaya, Santander, Álava, Navarra, Asturias y Oviedo.

<sup>367</sup> Dicho precepto reza que estarán sujetos a sanción *“Todos aquellos colegiados que en la remuneración de sus servicios depriman al decoro profesional, infringiendo los precios mínimos recogidos en la tarifa de honorarios aprobada por el respectivo Colegio Regional”*.

<sup>368</sup> El cual reza así: *“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, y de conformidad con el 80 de la Ley de Sanidad, las Juntas de Gobierno de los Colegios Regionales y del Consejo podrán imponer las siguientes correcciones disciplinarias”* y a continuación enumera un elenco de sanciones.

Constitución Española<sup>369</sup> al procedimiento sancionador administrativo. Por lo que es necesaria la predeterminación, en norma con rango de ley, tanto de las conductas ilícitas como de las sanciones correspondientes a las mismas. En este supuesto de hecho, el Tribunal llega a la conclusión de que debe procederse a la anulación de la sanción correspondiente a los pactos con las compañías aseguradoras, al no estar determinadas en el Reglamento las consecuencias del incumplimiento del artículo 61.

Años más tarde se produce otro caso similar al expuesto, pero en este caso los colegiados recurrentes ostentan cargos en una Junta Directiva al tratarse de vocales de la Junta Provincial de Odontólogos y Estomatólogos de León, la cual estaba integrada en el Colegio Oficial con sede en Oviedo.

El Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de España dictó una resolución administrativa imponiendo una sanción de suspensión en el ejercicio profesional por un plazo de seis meses en el territorio de León, ante lo cual los miembros de la Junta de dicha provincia interpusieron recurso contencioso-administrativo contra tal sanción, provocando que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimase el recurso, anulando la resolución colegial impugnada al entender que no era conforme a Derecho<sup>370</sup>.

Para entender la resolución judicial es necesario concretar la normativa estatutaria aplicable al supuesto de hecho, el Estatuto-Reglamento de Colegios Oficiales de Odontólogos aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, que atribuía al “*Consejo General de Colegios, como órgano supremo directivo de la profesión odontológica, (artículo 3) la aprobación de los reglamentos y cualquier otra norma de carácter general*” (artículo 6.12).

Como se recoge en la sentencia analizada, específicamente en su fundamento de derecho cuarto, los recurrentes, colegiados miembros de una Junta Provincial, incumplieron los acuerdos de integración tomados por el Consejo General, constituyendo una infracción prevista en el artículo 7 del citado Estatuto-Reglamento<sup>371</sup>. No obstante, este precepto no hace remisión expresa al artículo 92 de la misma norma,

---

<sup>369</sup> Artículo 25.1 CE: “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”.

<sup>370</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2000, nº 864/2000, Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, JUR\2001\4117.

<sup>371</sup> Dicho artículo declara que “*el Comité Ejecutivo del Consejo General de Odontólogos disfrutará de las facultades necesarias para amonestar, corregir e imponer sanciones disciplinarias a los miembros de las Juntas Provinciales por incumplimiento de los acuerdos adoptados por la Asamblea General*”.

precepto donde se establecen las sanciones que se deben imponer según la infracción cometida<sup>372</sup>. Por lo tanto, se aduce que la sanción no está tipificada, es decir, existe un vacío legal, y al no haber una interpretación extensiva en materia sancionadora, el Tribunal estima el recurso interpuesto por los colegiados, anulando la sanción interpuesta por el Consejo General.

Sobre esta falta de tipicidad de las sanciones deontológicas se ha pronunciado también el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por medio de dos SSTJ de 27 y 28 de diciembre y de 2001<sup>373</sup>, en las que se pone en cuestión la imposición de sanciones en base al Estatuto del Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de 1950, al señalar los fundamentos de derecho tercero que *“la resolución sancionadora vulnera el art. 25.1 CE por falta de una correcta tipificación de la infracción, a cuya virtud se impuso la sanción. Se ha vulnerado el principio de tipicidad entendido como la necesidad de que toda infracción administrativa esté expresamente tipificada y definida en todos sus elementos, como conducta infractora de la obligación”*.

Pero, además de los Estatutos Generales que han estado vigentes a lo largo del periodo analizado (los de 1950, que fueron derogados por los actualmente vigentes de 1998), también se ha puesto en entredicho otros acuerdos adoptados por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos, como el Código Regulador de Publicidad Profesional<sup>374</sup>, que es tomado en consideración en la STJ de Castilla y León de 31 de julio de 2003 que procedemos a analizar a continuación<sup>375</sup>.

En este supuesto, el colegiado impugna una resolución firme del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos con sede en Valladolid<sup>376</sup> por la que se le impuso una sanción de suspensión del ejercicio profesional por un plazo de 6 meses y un día por la

---

<sup>372</sup> El cual reza así: *“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, y de conformidad con el 80 de la Ley de Sanidad, las Juntas de Gobierno de los Colegios Regionales y del Consejo podrán imponer las siguientes correcciones disciplinarias”* y a continuación enumera un elenco de sanciones.

<sup>373</sup> Se tratan de la Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 27 de diciembre de 2001, nº 1894/2001; y de 28 diciembre de 2001, nº 1925/2001, ambas de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, identificadas como JUR\2002\85449 y JUR\2002\85529, respectivamente.

<sup>374</sup> Este texto fue aprobado por el Pleno del Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos, sin que se haya aprobado mediante Decreto del Gobierno ni publicado en el BOE, cuando con arreglo al art. 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales, los Consejos Generales elaborarán, para todos los Colegios de una misma profesión, y oídos éstos, unos Estatutos generales, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio competente, siendo una de las materias que han de regular el régimen disciplinario, como reza el apartado *“g”*.

<sup>375</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 31 de julio de 2003, nº 942/2003, Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, JUR\2004\232788.

<sup>376</sup> Se trata de la denominada VIII Región que comprenden las provincias de Valladolid, Burgos, Zamora y Palencia.

comisión de cuatro faltas graves constitutivas de las infracciones previstas en los artículos 1, 2 y 3 del Código Regulador de Publicidad Profesional<sup>377</sup>, y del artículo 59 del Estatuto-Reglamento del Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de España<sup>378</sup>.

En relación a tales infracciones, la sentencia estima el recurso interpuesto por el colegiado, dejando sin efecto las sanciones, en base a dos motivos.

En primer lugar, respecto al Código Regulador de Publicidad Profesional, en su fundamento jurídico segundo se determina que, *“aunque en las relaciones de supremacía especial se atenúe el principio de reserva de ley, y, por ello, pueden ocupar los reglamentos y estatutos funciones que les están vedadas en las de supremacía general, y que incluso en aquellas pueda no merecer reproche constitucional la simple habilitación a la Administración por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras; ello no quiere decir que en el ámbito de esas relaciones de supremacía o de sujeción especial sea posible la imposición de sanciones sin norma previa definidora de la infracción y de la sanción, que es de lo que*

---

<sup>377</sup> Artículo 1. Ámbito objetivo y territorial de aplicación: *“La presente normativa se aplicará a toda la publicidad bucodental, entendida ésta a los efectos de la presente normativa, como toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes o servicios relativos a la salud bucodental, cualquiera que fuera la forma de comunicación empleada, el lugar desde donde la actividad publicitaria se produjera o el destinatario de la misma, si bien éste (considerado individualmente o como miembro de un colectivo) deberá residir en territorio español. Podrá también considerarse como publicidad determinadas entrevistas o noticias si en las mismas prevaleciera el aspecto comercial sobre el meramente informativo”*. Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación: *“La presente normativa se aplicará a toda la actividad publicitaria cuyo anunciante (es decir, la persona física o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad sea un odontólogo, un estomatólogo o una clínica dental”*. Artículo 3. Principio general de libertad de publicidad: *“Con carácter general, está permitida, sin necesidad de autorización o comunicación previa, toda la publicidad bucodental, sin perjuicio de las prohibiciones, restricciones o limitaciones que pudieran establecerse en cualquier legislación que fuera aplicable o en la presente normativa”*.

<sup>378</sup> Dicho precepto reza así: *“Los colegiados que publiquen anuncios comunicando el cambio de su residencia o del establecimiento de sus clínicas vienen obligados a someter sus textos respectivos a la aprobación de la Junta de Gobierno de su Colegio, la cual deberá conceder o denegar dicha aprobación, en el plazo de dos días hábiles. Deberán ser aprobados todos aquellos anuncios en que no se adviertan faltas de moral profesional; ya se trate de B.L.M. (abreviatura de “besalamano”), tarjetas, placas en la puerta de los domicilios, o impropios en la prensa diaria y general, radio, etc., en todos los cuales se podrá consignar el nombre del profesional, títulos que legalmente posea, Organismos oficiales o privados donde preste sus servicios, siempre que estos puestos hayan sido obtenido por concurso u oposición, así como los aparatos que posea para tratamientos especiales, tales como Rayos X, coagulación, lámpara de cuarzo, rayos ultravioleta, etc.”*.

*se trata, cuando se ha aplicado un Código regulador carente de la entidad jurídica de un Estatuto, y por ende de significación normativa, por faltar una condición legal de su existencia como norma”.*

Y en segundo lugar, en relación con la infracción prevista en el artículo 59 del Estatuto aprobado por Orden de 13 de noviembre de 1950<sup>379</sup>, el Tribunal señala que dicho precepto está incardinado dentro de las obligaciones de los colegiados y es preciso que la obligación por cuyo incumplimiento se considera cometida la infracción administrativa, esté definida, y especificada desde el punto de vista normativo, lo que no sucede en este caso. Añadiendo que la resolución sancionadora vulnera el artículo 25.1 de la Constitución Española por falta de una correcta tipificación de la infracción, a cuya virtud se impuso la sanción. Por lo tanto, se ha vulnerado el principio de tipicidad entendido como la necesidad de que toda infracción administrativa esté expresamente tipificada y definida en todos sus elementos, como conducta infractora de la obligación.

Como se ha tenido la oportunidad de observar a través de las resoluciones judiciales analizadas, la estimación de los recursos interpuestos por parte de los colegiados sancionados se basa en la vulneración de los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley.

El ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria corresponde a los Colegios Profesionales que la ostentan en base a la Ley de Colegios Profesionales, disposición de rango legal, cumpliéndose así el principio de legalidad, base de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

El principio de tipicidad, relacionado con el anterior, es de obligado cumplimiento, debido a que solo puede constituir infracciones administrativas aquellas vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como infracciones por una ley, y únicamente por la comisión de infracciones administrativas pueden imponerse

---

<sup>379</sup> Dicho precepto reza así: *“Los colegiados que publiquen anuncios comunicando el cambio de su residencia o del establecimiento de sus clínicas vienen obligados a someter sus textos respectivos a la aprobación de la Junta de Gobierno de su Colegio, la cual deberá conceder o denegar dicha aprobación, en el plazo de dos días hábiles. Deberán ser aprobados todos aquellos anuncios en que no se adviertan faltas de moral profesional; ya se trate de B.L.M. (abreviatura de “besalamano”), tarjetas, placas en la puerta de los domicilios, o impropios en la prensa diaria y general, radio, etc., en todos los cuales se podrá consignar el nombre del profesional, títulos que legalmente posea, Organismos oficiales o privados donde preste sus servicios, siempre que estos puestos hayan sido obtenidos por concurso u oposición, así como los aparatos que posea para tratamientos especiales, tales como Rayos X, coagulación, lámpara de cuarzo, rayos ultravioleta, etc.”.*



sanciones, las cuales estarán delimitadas por la ley<sup>380</sup>. Dicho principio se encuentra recogido en la Carta Magna y en la normativa administrativa<sup>381</sup>.

En base a lo anterior, una norma colegial no tiene el rango normativo suficiente para que pueda conceder el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria a un Colegio Profesional, como es el caso del Código Regulador de Publicidad Profesional. Lo contrario vulnera el principio de legalidad y el de reserva de ley. No obstante, en el caso de los derogados Estatutos de 1950, que sí ostentaban el rango legal necesario, no podían ser acogidos para la imposición de una sanción deontológica debido a la falta de tipificación de las infracciones, vulnerándose así el principio de tipicidad.

### *1.2.3 Principio non bis in idem.*

Este principio general del Derecho es alegado en varias controversias relacionadas con las sanciones deontológicas, por lo que merece cierta atención. Véase el supuesto de un colegiado que interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa firme del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos con sede en Sevilla<sup>382</sup> por la que se impuso una sanción de suspensión de sesenta días en el ejercicio de la profesión de Odontología en todo el territorio del Colegio por cooperar para que otro realizase actos propios de la profesión sin el correspondiente título habilitante (intrusismo).

El colegiado se opone a la imposición de la sanción en base a tres alegaciones: la existencia de prejudicialidad penal, ventilada en el fundamento de derecho segundo de la Sentencia del TSJ de Andalucía de 18 de septiembre de 2000<sup>383</sup>; la falta de rango de la norma que sanciona; y la ausencia de predeterminación de la sanción en sí. Estas dos últimas cuestiones debatidas en el fundamento tercero de la meritada resolución judicial.

---

<sup>380</sup> Principios recogidos en el Capítulo III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En estos casos, las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la potestad sancionadora pueden introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

<sup>381</sup> Se ubica en el artículo 25.1 de la Constitución Española al decir que "*Nadie puede ser (...) sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan (...) infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*". En cuanto a la normativa administrativa, nos remitimos a la indicada con anterioridad.

<sup>382</sup> Se trata del Colegio de la IV Región, división territorial vestigio de los Estatutos de 1950, que acogía a las provincias de Sevilla, Córdoba, Cádiz, Huelva, Ceuta, Tetuán y Zona Occidental de Marruecos.

<sup>383</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 septiembre de 2001, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, JUR\2001\119234.

Respecto a la prejudicialidad penal, el TSJ de Andalucía rechaza las alegaciones del recurrente al tratarse de hechos distintos, unos, con relevancia penal que tendrán que ser enjuiciados por el orden jurisdiccional penal; y otros, los propios de la relación de sujeción especial que el colegiado tiene con el Colegio Profesional, que son los que el Tribunal revisa<sup>384</sup>.

La falta de rango normativo de la sanción es acogido por el Tribunal que en el fundamento jurídico quinto de citada sentencia señala que la gravedad de los hechos imputados ha de encuadrarse en una norma con suficiente rango para cubrir las exigencias del principio de legalidad y de tipicidad en materia sancionadora (artículo 25 de la Carta Magna), aun cuando se trate de normas preconstitucionales, que en este caso tiene un rango notoriamente insuficiente para ser el único sustento de una resolución sancionadora tan grave como la que aquí se revisa<sup>385</sup>.

Sobre la ausencia de predeterminación de la sanción en sí, el Tribunal determina que *“aun partiendo del supuesto, meramente dialéctico, de que la norma fuera adecuada para sancionar los graves hechos referidos en el expediente, (...) es lo cierto que no hay tipificación para tales incumplimientos”*. Por lo que el artículo 92.8 de los Estatutos colegiales<sup>386</sup> no es la disposición normativa exigida en nuestro ordenamiento jurídico al no establecer un catálogo de infracciones, sino de posibles sanciones<sup>387</sup>.

Por todo lo anterior, el Tribunal entiende que, aunque sea compatible la sanción deontológica con cualquier otra de un orden jurisdiccional (penal0 en este caso), no se puede imponer una sanción que no está perfectamente tipificada, y en el hipotético caso de que lo estuviera, el rango de la norma que lo acoge no es suficiente en nuestro vigente ordenamiento jurídico de base Constitucional.

Para que pueda estimarse la excepción del principio *non bis in ídem*, se exige que concurren igualdad de sujeto, objeto y fundamento.

---

<sup>384</sup> Así se desprende del contenido del artículo 90 de los citados Estatutos: *“Los Colegios Regionales (...) recaudarán por su cuenta los derechos que les corresponda por (...) imposición de sanciones”*.

<sup>385</sup> La norma invocada para sancionar al recurrente es una Orden (Estatuto Reglamento de la profesión colegiada de Odontología/Estomatología. Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de diciembre de 1950).

<sup>386</sup> Que les confiere esta potestad: *“(...) las Juntas de Gobierno de los Colegios Regionales y del Consejo podrán imponer las siguientes correcciones disciplinarias: (...) 8º. Suspensión en el ejercicio profesional por un plazo mayor de seis meses y menos de un año en el territorio de la Región odontológica”*.

<sup>387</sup> Las conductas que se sancionan se encuentran en el artículo 90 y solo teniendo en cuenta la fecha de la norma (1950) se explica el sentido de las infracciones a castigar, entre las que no resulta fácil encuadrar los reiterados incumplimientos de variado tipo en que ha incurrido el colegiado.

En primer lugar, respecto a la identidad subjetiva, el sujeto afectado debe ser el mismo, cualquiera que sea la naturaleza o autoridad judicial o administrativa que enjuicie, y con independencia de quien sea el órgano concreto que haya resuelto, o que se enjuicie en solitario o en concurrencia con otros afectados. En los casos analizados, la identidad del sujeto no origina dudas.

En segundo lugar, atendiendo a la identidad fáctica, supone que los hechos enjuiciados son los mismos, y descarta los supuestos de concurso real de infracciones en que no se está ante un mismo hecho jurídico sino ante varios. Tampoco puede tener acogida este requisito debido a que el hecho de la controversia es el mismo.

Finalmente, la identidad del fundamento o causal, implica que las medidas sancionadoras no pueden concurrir si responden a una misma naturaleza, es decir, si participan de una misma fundamentación teleológica. Si los bienes jurídicos afectados por un mismo hecho resultan heterogéneos existirá diversidad de fundamento, y cabrá el doble castigo de lo mismo, que es lo que sucede en la resolución judicial analizada. Nos encontramos ante hechos distintos: los unos, con relevancia penal en su caso, a enjuiciar por el orden jurisdiccional penal; y los otros, diferentes e independientes, los propios de la relación de sujeción especial que el colegiado tiene con su organización profesional, que son los revisados en la vía contencioso-administrativa, los cuales pueden ser analizados con independencia de los otros.

#### *1.2.4 Competencia por razón del territorio.*

Otro de los supuestos que han tenido conocimiento los Tribunales versa sobre la incompetencia que tienen los Colegios Profesionales para imponer sanciones a colegiados que no son de su competencia territorial. La STS de 8 de abril de 2002 enjuicia la impugnación de una resolución administrativa firme de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos con sede en Oviedo<sup>388</sup>, por la que se impuso a un colegiado una sanción de suspensión en el ejercicio profesional por el plazo de seis meses y un día en el territorio del Colegio Profesional indicado por la comisión de una infracción grave (publicidad profesional aparecida en la prensa de Salamanca que se considera irregular)<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> Se trata del denominado Colegio de la VIII Región, nomenclatura vestigio de los Estatutos de 1950.

<sup>389</sup> STS de 8 de abril de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Especial). RJ\2002\6680.

Dicho colegiado obtiene la anulación de la sanción impuesta corporativamente por haber alegado la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada por incompetencia manifiesta por razón del territorio del Colegio sancionador<sup>390</sup>. Tal como reproduce el fundamento jurídico segundo de la citada sentencia *“la provincia de Salamanca (donde ejercía el colegiado) no estaba incluida, cuando se dictó el acto sancionador, en el ámbito territorial de la citada VIII Región del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos, sino en la IX Región<sup>391</sup>, por lo que ese Colegio era incompetente por razón del territorio para la imposición de la sanción al recurrente”<sup>392</sup>.*

En Derecho, los distintos órganos administrativos y los entes instrumentales y corporativos, entre los que se incluyen los Colegios Profesionales cuando ejercen actividades de interés público, ostentan las competencias solo y exclusivamente dentro de un ámbito geográfico perfectamente delimitado. Dicho de otro modo, se distribuye la competencia en función de divisiones territoriales, cada una de las cuales, cuenta con un órgano que es titular de las potestades e intereses respecto a ese espacio. Generalmente, los Colegios Profesionales se dividen territorialmente por provincias, aunque existen determinados Colegios Profesionales que acogen en su competencia territorial a varias provincias.

- Es el caso de los Colegios de Cataluña, Extremadura o Aragón, que acogen en su seno a toda la Comunidad Autónoma; o como el Colegio de la XI Región, que incluye a las provincias de Pontevedra y Orense, con sede en la primera de ellas; o el de la VIII Región, que reúne a las provincias de Valladolid, Burgos, Palencia, Soria y Zamora, con sede en la primera de ellas. Todos ellos en el marco de una única CCAA.

- O bien los Colegios pertenecientes a diferentes Comunidades Autónomas, como el de la I Región con sede en Madrid, cuyo ámbito territorial comprende la Comunidad de Madrid y las provincias de Ávila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.

---

<sup>390</sup> Al amparo del artículo 62.1.b) de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

<sup>391</sup> Se ha mantenido la literalidad del texto. No obstante, a los efectos de no crear confusión, se expone al lector que el Colegio de la VIII Región tenía sede en Oviedo y la IX Región la tenía en Salamanca.

<sup>392</sup> En la Disposición adicional única del Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, referida a *"Segregación de Juntas Provinciales"*, se señala expresamente en su apartado 1.e) que *"Del Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la IX Región se segrega la Junta Provincial de Salamanca"*. Luego el Colegio Profesional de Salamanca no era competente para la imposición de la sanción. El Colegio Profesional de la IX Región acoge a las provincias de Cáceres, Salamanca y Badajoz.

Esta división es vestigio de la organización territorial que marcaba los Estatutos de 1950. La permanencia de varias provincias en un solo Colegio Profesional obedece a criterios de economía, debido a que se reúne a una provincia principal con otras con escasos colegiados. No obstante, cada provincia que se reúne en estos Colegios Profesionales tiene la correspondiente representación mediante una Junta Provincial.

Esta actual desorganización se complica aún más cuando los Colegios Profesionales se agrupan en Consejos Autonómicos, los cuales tienen voz y voto en la Organización Colegial. Quizás sería adecuado, a los efectos de evitar duplicidades y controversias territoriales, que la Organización Colegial se adaptase a la división territorial marcada en la Constitución Española: el Consejo General, único a nivel estatal; los Consejos Autonómicos, que correspondieran a Comunidades Autónomas; y los Colegios Profesionales que se delimiten a una sola provincia, a menos de que puedan acoger a otras limítrofes con pocos colegiados que sean de la misma Comunidad Autónoma, pero como una verdadera excepción.

### 1.3 Orden jurisdiccional de resolución de conflictos.

Continuando el análisis jurisprudencial en base a la falta de competencia, la STSJ de Andalucía de 29 de diciembre de 2010, aclara la duda sobre el orden jurisdiccional que debe conocer sobre la impugnación de la resolución firme del Colegio de Dentistas de Cádiz que se dicta en virtud de reclamación formulada por un paciente relativa a la atención que le prestó el colegiado, y mediante la que se considera que la reclamación debe prosperar y recomienda a las partes (colegiado y paciente) llegar a una acuerdo para el tratamiento restaurador<sup>393</sup>.

El colegiado considera que no es la jurisdicción contenciosa-administrativa la competente para conocer de este recurso, por entender que se trata de actuaciones colegiales que no versan sobre funciones públicas, concluyendo que las divergencias son de índole privada y que, por lo tanto, se deben resolver ante la jurisdicción civil.

La sentencia del TSJ de Andalucía de 29 de diciembre de 2010 resuelve que debe ser el orden contencioso-administrativo el que conozca el asunto, tal como recoge su fundamento jurídico segundo, en base a las siguientes consideraciones. En primer lugar, de acuerdo con la legislación, los Colegios Profesionales tienen entre sus fines

---

<sup>393</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de diciembre de 2010, Sevilla, nº 1459/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, JUR\2011\230888.

"alcanzar la adecuada satisfacción de los intereses generales en relación con el ejercicio de la profesión respectiva", así como velar "por el adecuado nivel de calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados". Por lo tanto, queda plenamente justificado que el Colegio Profesional, ante la reclamación formulada por un paciente contra un colegiado con motivo u ocasión del ejercicio de su actividad profesional, deba tramitarla y entre a conocer sobre la misma<sup>394</sup>.

Y en segundo lugar, frente al argumento del recurrente de residenciar la resolución colegial en la jurisdicción civil, el Tribunal de Justicia de Andalucía especifica que no se trata de cuestiones de índole privada entre particulares, señalando que si bien "*es cierto que existen cuestiones entre Colegios y colegiados que exceden de la jurisdicción contenciosa y se residencian en la civil, en este caso el interés del recurrente es impugnar una resolución que atendiendo una reclamación de un paciente, reconoce la prosperabilidad de la misma y recomienda un acuerdo. Acuerdo, que caso de no llegar, sí que dará lugar a un proceso civil en el que se reclamará al aquí actor por su prestación de servicios (...)*". En este supuesto de hecho el colegiado debate si la reclamación realizada contra él, aunque no haya dado lugar a expediente disciplinario alguno, ha sido correctamente tramitada por el Colegio Profesional, o por el contrario, como sostiene el colegiado, ha habido un exceso en sus funciones, asumiendo una reclamación sin competencia ni funciones para ello. Finalmente, el Tribunal establece que el orden contencioso-administrativo es el idóneo para sustanciar la controversia.

El análisis de esta resolución judicial nos trae a colación la figura de la huida del Derecho Administrativo. El recurrente tiene la clara intención de evitar que sea el orden administrativo el que ventile la controversia, intentando "*huir*" al Derecho privado, al entender que va a obtener una resolución más favorable. Debe destacarse que en el ámbito corporativo, la Comisión Deontológica que va a resolver sobre el supuesto se trata de un órgano de tipo técnico que se compone de compañeros del territorio donde se ejerce, elegidos democráticamente al conformarse una Junta de Gobierno, y que su resolución solo puede ser revisada, al haber agotado la vía administrativa, mediante la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya misión es esencialmente revisora, declarando si ha sido dictada conforme a Derecho, cumpliendo el procedimiento preestablecido. En el caso de acudir a la vía civil, será el Juez ordinario el que decida

---

<sup>394</sup> Lo contrario supondría un claro incumplimiento de las obligaciones del Colegio Profesional que podrían incluso generar responsabilidad corporativa por dejación de las funciones que la legislación le tiene encomendada.

sobre la controversia, utilizando los medios de prueba admitidos en Derecho, e ilustrado por los peritos propuestos por las partes, y/o el designado judicialmente. Pero en el caso analizado, la materia es del ámbito competencial del Colegio Profesional, por lo que el recurrente no podrá evitar que, dentro de sus funciones públicas, se ventile la resolución correspondiente.

## **2. Adopción de medidas conducentes para evitar el intrusismo profesional.**

El delito de intrusismo es una de las lacras más graves que ha sufrido la profesión odontológica a lo largo de su extensa historia, cuyos efectos son extensivos a la sociedad en general, aunque su incidencia varía según el valor o bien jurídico protegido afectado por el determinado ejercicio profesional, siendo más contundente en las profesiones sanitarias, como es el caso de la propia Odontología<sup>395</sup>.

Tal delito se encuentra ubicado dentro del Código Penal, en el Libro II denominado “*Delitos y sus penas*”, en el Título XVIII titulado “*De las falsedades*”, y dentro de éste, en su Capítulo V, llamado “*De la usurpación de funciones públicas y del intrusismo*”, cuyo artículo 403 describe el tipo básico: “*El que ejerciere actos propios de una profesión sin poseer el correspondiente título académico expedido o reconocido en España de acuerdo con la legislación vigente, incurrirá en la pena de multa de 12 a 24 meses*”.

Junto al tipo básico, el Código Penal recoge un tipo agravado con una pena de prisión de 6 meses a 2 años si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

1. Si el culpable, además, se atribuyese públicamente la cualidad de profesional amparada por el título referido y/o
2. Si el culpable ejerciere los actos a los que se refiere el apartado anterior en un local o establecimiento abierto al público en el que se anunciare la prestación de servicios propios de aquella profesión<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...) op. cit.*, pág. 563.

<sup>396</sup> Al ser la modificación normativa relativamente reciente no existe doctrina jurisprudencial al respecto en la aplicación de la segunda circunstancia agravante, ni tampoco sobre el ejercicio de ambas agravantes, lo cual puede desencadenar en un tipo “*agradadísimo*”, pudiéndose aplicar en tal caso una pena que se encuentre en la mitad superior de la horquilla, o incluso la superior en grado. Véase RODRÍGUEZ MENACHO, D. *Análisis clínico, ético y jurídico del delito de intrusismo en Odontología*. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, Universidad de Jaén y Escuela Andaluza de Salud Pública, Sevilla, 2017, pág. 413.

El delito de intrusismo vigente en el Código Penal de 1995 es pionero en cuanto a su literal denominación (delito de intrusismo), frente al uso tradicional del anterior Código de 1848 que incluía la denominación de “*usurpación de calidad o funciones*”. No obstante, que no apareciera la denominación literal actual de intrusismo no significa que el término no fuera utilizado. Al tratarse de un delito de larga tradición histórica en nuestro país, tanto la doctrina como la jurisprudencia usaban el término de intrusismo como sinónimo de la anterior denominación de “*usurpación de calidad o de funciones*”<sup>397</sup>.

Históricamente ha existido una estrecha relación entre el delito de intrusismo y la creación de los Colegios Profesionales. Los primeros antecedentes del intrusismo en el Derecho positivo podemos situarlos en Las Siete Partidas, cuerpo normativo redactado por la Corona de Castilla, durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), que pretendía conseguir una cierta uniformidad jurídica del Reino. En concreto se encontraba recogido en el Libro de las Leyes, en una de las secciones en que se encontraba dividida<sup>398</sup>. La Partida VII, dedicada al Derecho Penal y Procesal Penal, a los delitos y al procedimiento penal (de carácter inquisitivo), en su Título VII “*De los homeciellos*” (de los homicidios) detalla en la Ley VI el castigo que merecían los que “*se metían*” a cirujanos (incluimos aquí a los dentistas) y sin saber, y por su culpa, debido a sus prácticas, producían la muerte de alguna persona. El castigo (“*yerro*”) previsto era un destierro a una isla durante cinco años. De la interpretación del precepto se deduce que se trataba de un delito de resultado, en el que se castigaba el daño de muerte por la impericia profesional, a diferencia de la actual regulación del intrusismo, que se caracteriza por ser un delito de mera actividad, de acción, sin que sea necesario ningún resultado, y aún menos la muerte.

En la época de las Partidas el bien jurídico protegido era la salud e integridad de las personas y el interés protegido que determinadas profesiones de gran relevancia social, como el ejercicio de la cirugía, fueran realizadas por aquellos individuos que poseyeran un título que acreditase fehacientemente la adquisición de los suficientes

---

<sup>397</sup> SERRANO TÁRRAGA, M. D. *El delito (...) op. cit.*, págs. 13 y ss. Incluso el propio Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española describe al término “*intrusismo*” de forma parecida a cómo lo realiza la legislación penal: “*Ejercicio de actividades profesionales por persona no autorizada para ello. Puede constituir delito.*”

<sup>398</sup> ESCUDERO LÓPEZ, J.A. *Curso de Historia del Derecho: fuentes e instituciones político-administrativas*. Ed. Edisofer, 4ª ed., Madrid, 2012, pág. 276.



conocimientos para la práctica del ejercicio profesional. Si se realizaban estos actos a sabiendas y maliciosamente, la pena se agravaba con la pena de muerte<sup>399</sup>.

En la actualidad, en cuanto al bien jurídico protegido mediante la tipificación del delito de intrusismo, se describe con la adjetivación de la pluriofensividad, respaldada de manera mayoritaria por la jurisprudencia, la cual señala que atacan, ofenden, a la sociedad, a la fe pública y a la profesión invadida. Existen autores que deducen otros bienes jurídicos protegidos como la competencia limpia que incluye una determinada calidad del producto o servicio, acreditado con el título, y el interés de las profesiones en impedir una competencia ilícita o el perjuicio que provocaría a las profesiones y el peligro que representaría para la sociedad consentir el ejercicio profesional por quienes no se hallen capacitados. Mientras que por otro lado, en el análisis de los intereses que pueden verse afectados por el ataque, destaca principalmente el interés privado de los particulares que reciben los servicios del no titulado, ya que como se desprende del párrafo anterior, no se trata de un bien jurídico protegido porque el delito existe aunque los actos se realicen con la pericia exigida, no protegiéndose en este delito la lesión o puesta en peligro de los usuarios, ya que el delito se entiende consumado aunque el cliente resulte beneficiado, bien por el tratamiento recibido o por el precio pagado<sup>400</sup>.

De un asociacionismo voluntario para defender los intereses del gremio profesional a finales del siglo XIX, se pasa a una colegiación obligatoria a unos entes denominados Colegios Profesionales, definidos también como Corporaciones, a causa del interés público de las profesiones a las que representan. Es necesario por ello realizar un breve recorrido por la historia de estas vigentes Corporaciones de Derecho Público para conocer sus funciones de defensa profesional, entre las cuales se encuentran la batalla contra el intrusismo.

La consolidación del Colegio Profesional, como institución jurídica con sus rasgos esenciales definitorios y reconocibles, se produce en España tras las experiencias corporativas de las profesiones jurídicas y sanitarias de mediados del S. XIX y principios del S. XX. Un modelo o tipo característico es el de una corporación disciplinaria, encargada del autocontrol profesional de la clase, de la corporación científica y de la defensa profesional no involucrada en el control de la vida profesional. El punto de fricción alrededor del cual se creó este modelo corporativo fue la

---

<sup>399</sup> Real Academia de Historia. *Las Siete Partidas*. Madrid. Imprenta Real. 1807.

<sup>400</sup> RODRÍGUEZ MENACHO, D. *Análisis clínico (...)*, op. cit., págs. 448-449.

colegiación obligatoria, única fórmula eficaz para asegurar el buen fin de las corporaciones disciplinarias. La alternativa de una o varias asociaciones de carácter voluntario no era una buena solución.

Aunque el objeto principal, en la actualidad, sea la defensa de los colegiados y de la profesión, resulta patente que la satisfacción de los intereses públicos constituye su fundamento último, ya que sus principal interés fue la de tener un control disciplinario o deontológico para garantizar, ante la sociedad, la buena y correcta práctica profesional, ya que las actividades que realizan los colegiados afectan a valores sociales de importancia y es objeto de especial protección, como es la salud y la vida en una profesión sanitaria, como es el caso de la Odontoestomatología. El interés público no se limita a la defensa de los colegiados y de la profesión, sino que incluye otros como la lucha contra el intrusismo, respuesta pública a la amenaza que representa la intervención de quienes ejercen sin la garantía de una adecuada preparación, e incluso la colaboración fiscal, en defensa de los intereses de la Hacienda Pública<sup>401</sup>.

En un estudio cuyo objetivo principal fue determinar si los Colegios Profesionales de Dentistas cumplen la función de adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional<sup>402</sup>, se analizó la jurisprudencia existente en un intervalo de 35 años, comprendido entre 1980 y 2015, con una serie de conclusiones que pasamos a exponer.

En primer lugar, del análisis de la jurisprudencia penal se aprecia la participación de los Colegios Profesionales de Dentistas cuando se ventilan contenciosos a causa del delito de intrusismo: lo refleja la presencia de estas corporaciones de Derecho Público en tres quintas partes del global (un 57,95%) de las resoluciones estudiadas. Es un dato esencial en las variables estudiadas la existencia de un cierto equilibrio entre aquellas resoluciones en las que ha intervenido el ente corporativo y aquellas en las que no.

En segundo lugar, en el estudio territorial se establece una similitud entre los datos obtenidos por provincias y por comunidades autónomas: las provincias más prevalentes están dentro del territorio de las comunidades más afectadas, incluso en

---

<sup>401</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...), op. cit.*, págs. 62 y 63.

<sup>402</sup> RODRÍGUEZ MENACHO, D. "Los Colegios Profesionales contra el intrusismo en Odontología". *Revista Derecho y Salud*, Vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016.

aquellas que acaparan gran número de provincias. En casi todas existe una armonía entre aquellas resoluciones que citan al Colegio de Dentistas correspondiente por territorio y aquellas en las que no ha existido esta presencia. El “casi” es debido al antagonismo de dos de ellas: por un lado, Sevilla ofrece una alta participación de su Colegio Profesional con un 72,7%, seguida de Cádiz con un 57,1%, igual que la Comunidad Autónoma andaluza que las acoge, con un porcentaje de presencia del 72.9%; y por el lado contrario, se ubica la provincia de Madrid, cuyo resultado de intervención provincial es el mismo que el autonómico (tan sólo en un 6,7% de los casos). En este caso se puede deducir que las comunidades autónomas andaluza y catalana son las más litigiosas, con sus capitales encabezando la lista por provincia, respectivamente. Ello puede ser por tres motivos: por la mayor implicación de los Colegios Profesionales en la persecución del delito de intrusismo, por la mayor delincuencia en esta materia en tales territorios y/o por la mayor prevalencia en la base de datos.

El estudio realizado analizamos también los fallos o partes dispositivas de las resoluciones, diferenciando las previas (“*a quo*”) de las posteriores (“*ad quem*”).

En el caso de las previas se diferencian, por un lado, los autos que, lamentablemente, son poco numerosos para un estudio estadístico de calidad, donde la presencia de los Colegios Profesionales es similar a su ausencia y donde el sobreseimiento provisional y el archivo de la causa es el resultado más prevalente, mientras que por otro lado se encuentran las sentencias condenatorias en la gran mayoría de ellas, exactamente en un aplastante 89,8%, donde el Colegio de Dentistas está presente en la mitad de ellas, y donde las absolutorias, siendo su cantidad minoritaria, la presencia del Colegio Profesional es alta (en un 88,2%). Ello da a entender que la involucración del Colegio Profesional cuando se persona en la causa es mayor cuando son absolutorias que cuando son condenatorias ya que persiguen que se establezca una pena al presunto intruso absuelto, y la mayor dureza en las condenatorias (o la personación para que no se reduzca o se absuelva).

Y en el caso de las posteriores o “*ad quem*”, la participación del Colegio Profesional es igual a su ausencia, mientras que por otro lado las sentencias, que son condenatorias en su mayoría (82.1%) como las “*a quo*”, existe igualmente la misma participación que los autos en el caso de ser condenatorias, mientras que su

participación sube al 76,9% en el caso de las absolutorias. Es por ello que se puede establecer las mismas consideraciones que en el apartado anterior, y que será completada con el análisis de otras variables como el cambio en el fallo y, en caso de producirse, el tipo de cambio.

Por otro lado, una de las variables más importantes del estudio consiste en el análisis de la existencia o no de cambio en el fallo cuando se ha presentado un determinado recurso, que arroja el siguiente dato: no se ha producido cambio alguno en casi el 70% de las resoluciones. La participación del Colegio de Dentistas ha sido similar a su ausencia en el caso de que no se haya producido cambio, y también en el singular caso de que este cambio se haya realizado de manera parcial, mientras que su participación es alta, rozando las cuatro quintas partes de las resoluciones, en el caso de existir un cambio a mejor o favorable para el querellado o presunto intruso. Se puede decir que la participación y la ausencia del Colegio Profesional son datos equilibrados en el tipo de cambio (a mejor o a peor), de la misma forma que sucede en el análisis de los datos generales, es decir, sin diferenciación entre participación o ausencia. Estos datos ofrecen una visión de la gran implicación del Colegio de Dentistas cuando el cambio ha sido a mejor para el intruso, demostrando un interés en presentarse como acusación en aquellos casos en los que hay que respetar la decisión judicial de mejorar la condena, o incluso absolver al querellado.

Tal observación se refuerza con el análisis de las siguientes tres variables: quién inicia el recurso; el número de querellantes; y el sexo de tales querellantes. De la primera de ellas, el recurso es iniciado en un 67,2% por el querellado tomando como referencia los datos de manera global, ya que es la parte que sufre la acusación y la condena, mientras que la participación del Colegio Profesional es similar a la ausencia (53,6%). Sin embargo, en el caso de que lo inicie el querellante la participación de los Colegios Profesionales es más alto (69,8%), y aún más cuando son querellantes y querellados de manera simultánea (72,2%), con lo que se llega a la conclusión de que la Corporación de Derecho Público acompaña en la lucha en sede judicial contra el intrusismo.

Respecto a la segunda variable, el número de querellantes, suele ser en solitario (83,96%), y en mucha menor proporción, acompañado (12,83%), donde la participación del Colegio es del 56,1% cuando es en solitario (es la única parte que recurre) y del

87,5% en caso de ser dos, siendo el principal acompañante de la parte perjudicada; y finalmente, de la tercera variable (sexo del querellante), en un 68% no se trata de una persona física, cuya mayoría es un Colegio Profesional (81,7%), mientras que en el 12,4% son varios (personas físicas y/o jurídicas), donde también hay una mayoría de participación activa de un Colegio Profesional (85,7%).

Por último, sobre el uso de detectives para la persecución del delito de intrusismo, sólo se produce en el 7,18% de los casos, cantidad mínima, aunque de esos contenciosos existe una aplastante participación del Colegio Profesional, con un 92,9%, que es el que sufraga el coste de los servicios del profesional, ayudando a perseguir el delito.

Por lo tanto, se concluye que *“del estudio jurisprudencial de treinta y cinco años, cuyas penas (...) son ridículas por el principio de proporcionalidad (de 12 a 24 meses como máximo de multa en el tipo básico, y tan sólo de 6 meses a 2 años de prisión en el tipo agravado), se aprecia una alta participación en sede judicial por parte de los Colegios Profesionales de Dentistas que se reflejan a través de las siguientes variables: en su participación global, en los recursos que se presentan, en el inicio de las actuaciones recurrentes en soledad o con la víctima o perjudicado y, aunque se cite de manera residual, participando con la contratación de detectives privados en la persecución de un delito público”*<sup>403</sup>.

El delito de intrusismo, aun siendo la principal causa del origen del germen de los actuales Colegios Profesionales, sigue siendo una de los problemas más característicos de dichas Corporaciones de Derecho Público, sobre todo en el campo de la Odontoestomatología. La función de velar que cada uno de los miembros que los componen cumplan con la titulación requerida y los requisitos de los Estatutos, hace que sólo y exclusivamente puedan acceder y ejercer legalmente a aquellos a los cuales el Estado ha depositado su confianza mediante el correspondiente título académico o similar. Todo aquel que se encuentre fuera del elenco de miembros del Colegio Profesional y ejerzan la profesión realizando alguno de sus actos propios, tiene altas posibilidades de estar cometiendo el delito de intrusismo profesional. Por ello, la forma más sencilla de que la población general conozca si un profesional ostenta la titulación requerida para el ejercicio profesional es que esté inscrito en el correspondiente Colegio Profesional, ofreciendo una garantía que es difícil obtener de otra manera.

---

<sup>403</sup> RODRÍGUEZ MENACHO, D. “Los Colegios (...)”, op. cit., pág. 62.

Dicha tarea es accesible para cualquier ciudadano que, con una simple consulta en la web del Directorio de Dentistas del Consejo General de Colegios de Dentistas, permite hacer la búsqueda de cualquier colegiado del Estado español introduciendo número de colegiado, nombre o apellido<sup>404</sup>. El citado directorio se actualiza a diario, nutrido de las comunicaciones de altas, bajas y traslados de los diferentes Colegios Profesionales que conforman la Organización Colegial<sup>405</sup>.

### **3. Visados de trabajos profesionales de los colegiados.**

Especifica el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales, que aquellas corporaciones *“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 establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios: a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas. b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales”*. Por el contenido del precepto descrito, se trata de una actividad que no suele estar relacionada con el ejercicio de la Odontoestomatología.

No obstante, a pesar de esta clara inoperancia de la función de visar los trabajos profesionales en el campo de la Odontoestomatología, una resolución judicial confunde la supervisión por parte del Colegio Profesional de la situación profesional de regularidad de un determinado colegiado de Dentista, que emite un informe a los efectos de provocar la habilitación de una auxiliar como Higienista dental, con la actividad de visado propiamente dicha<sup>406</sup>.

---

<sup>404</sup> La dirección web para hacerlo es <https://guiadentistas.es>

<sup>405</sup> Atendiendo al artículo 1 del Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, *“la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología está constituida por los siguientes órganos representativos y de gobierno: a) Los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos. b) Los Consejos Autonómicos que en su caso pudieran organizarse dentro de las Comunidades Autónomas y c) El Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España”*.

<sup>406</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 1 de febrero de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, JUR\2001\133722.

Mediante la Orden de 14 de mayo de 1997 por la que se desarrolla la disposición transitoria primera del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, en relación con las profesiones de Protésico Dental y de Higienista Dental, se establecieron los requisitos necesarios para que, aquellas personas que hayan trabajado durante un determinado tiempo ejerciendo unas funciones concretas, puedan ser habilitadas por la Administración Pública para ejercer como Higienista Dental, profesión creada *ex novo*, la cual requería titulación de Formación Profesional de Grado Superior. El artículo 5 de dicha norma exige a los aspirantes a la habilitación, en el caso de que el ejercicio se hubiera desarrollado en clínica dental privada, una certificación sobre tal extremo que debería ser visada por el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos del facultativo titular de la clínica dental donde ejercía.

Tal requisito se reitera en una norma posterior, el Real Decreto 211/1999, de 5 de octubre, por el que se regulan los procedimientos para la habilitación del ejercicio profesional de determinadas profesiones del sector sanitario, donde además de lo anterior, el aspirante debía acompañar una certificación de las funciones desempeñadas, expedida por el Odontólogo o Estomatólogo correspondiente.

Ante tal normativa, los Colegios Profesionales de Dentistas comenzaron a “*visar*” certificados emitidos por sus colegiados respecto el tiempo y las funciones de los aspirantes a higienistas dentales, cuando esta actividad dista de ser de visado, siendo en todo caso una simple corroboración por parte del Colegio Profesional de que el facultativo emisor del certificado se encontraba de forma regular en el periodo que indica que el aspirante a Higienista Dental ha ejercido bajo su responsabilidad, es decir, que ostentaba dicho facultativo la titulación de Odontólogo o Estomatólogo y que se encontraba colegiado como ejerciente.

Pues bien, erróneamente en el fundamento jurídico quinto de la citada resolución judicial, al igual que en la normativa aludida, se hace una mención de la pseudoactividad de visado de los Colegios de Dentistas a la hora de emitir dichos certificados, cuando indica que “*la restante documentación, así, Certificación del estomatólogo visado por el Colegio Oficial correspondiente, (...), demuestran que la situación concurrente en la solicitante contemplada en la Ley 10/1986 y Disposición Transitoria Primera, la misma desempeño el ejercicio profesional correspondiente a las actividades de higienista dental (...)*”.

Nos encontramos ante una denominación errónea de la actividad de visado, la cual no es aplicable a la actividad de la Odontología. En este caso las normas de regularización de los profesionales hacen un mal uso del término “visado”, cuando simplemente deberían haber hecho alusión a la emisión de un certificado verificado por el correspondiente Colegio Profesional. En este caso, la Corporación ha cumplido con una de las obligaciones que aparecen plasmadas como función en el artículo 5.t de la Ley de Colegios Profesionales, la de “Cumplir (...) las Leyes generales y especiales (...)”, la cual va a ser analizada a continuación en su conjunto.

#### **4. Supervisión por parte de los colegios del cumplimiento de las leyes generales, especiales y de la normativa colegial.**

Esta función, tan abierta, genérica y básica, pretende promover por parte de los Colegios Profesionales el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas. También incluye la participación activa en la elaboración de sus propias normas, los Estatutos, Reglamentos de régimen interno, y demás normativa colegial. Y aunque ha sido considerada por algunos autores como una actividad demasiado elemental e indiscutible, se trata de una función básica e imprescindible<sup>407</sup>. A pesar de su claridad expositiva, su ejecución suele ser ardua, complicada y compleja. Y en ella es donde los Colegios Profesionales ejercen su verdadera labor de colaboración con las Administraciones Públicas<sup>408</sup>.

Para el correcto ejercicio profesional, el mandato normativo de “*hacer cumplir a los colegiados las leyes generales y especiales (...)*”, supone la supervisión y tutela de la correcta aplicación de la normativa general en vigor evitando la arbitrariedad. Este imperativo se traduce en una pluralidad de manifestaciones que permite vincular los posibles incumplimientos profesionales al ejercicio de la potestad disciplinaria de los Colegios; su participación y responsabilidad en la elaboración de sus propias normas; y

---

<sup>407</sup> Si el artículo 9.1 de la CE deja bien claro que tanto los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, los Colegios Profesionales no iban a ser menos en su consideración de Corporación de Derecho Público.

<sup>408</sup> MARTÍN-RETORTILLO, L. “El papel de los Colegios Profesionales en la ordenación de las profesiones y en el control y vigilancia del ejercicio profesional”, En: MARTÍN-RETORTILLO, L. (Coord.) *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 321-323.



la difusión e información del conocimiento de las normas a través de las distintas modalidades de divulgación que poseen los Colegios Profesionales.

La observancia de los denominados “*deberes legales*”, se ha incorporado como una verdadera obligación por parte de las normas colegiales/deontológicas, que incluyen los reproches disciplinarios a través de la imposición de sanciones ante un hipotético incumplimiento<sup>409</sup>.

Se trata de una función que ofrece notables variantes según las diferentes vertientes que presenta, pudiéndose contemplar desde dos planos diferenciados.

Desde el plano subjetivo, se apela a la determinación de los destinatarios del deber de respeto de la legalidad. El verbo “*cumplir*” va destinado a los propios Colegios Profesionales, como destinatarios directos, mientras que la expresión “*hacer cumplir*” se refiere a los profesionales que se inscriben como colegiados, pesando sobre la Corporación de Derecho Público la obligación de su vigilancia y la exigencia de su cumplimiento.

Y el plano objetivo atiende al contenido de la legalidad observable, que comprende tanto la normativa relacionada con el Colegio Profesional, como la normativa extracolegial. En referencia a la normativa estrictamente colegial<sup>410</sup>, se insta a la observancia de la normativa deontológica, ya que los colegiados la deben respetar y corresponde a los Colegios Profesionales vigilar y hacerla cumplir.

Esta observancia normativa colegial obedece también a una manifestación de la función de “*ordenar la actividad profesional de los colegiados*”<sup>411</sup>. Y en cuanto al cumplimiento de la normativa extracolegial, es decir, del ordenamiento jurídico en general, a pesar de su innegable importancia, suele ser una actividad colegial que pasa bastante inadvertida, aunque los colegios Profesionales son, en muchos casos, quienes informan y difunden a los colegiados las novedades legislativas que repercuten en su actividad generalmente, y en muchas ocasiones de manera exclusiva. Utilizando para ello los medios de difusión y comunicación ordinarios, como las revistas colegiales o de producción científica, las circulares, el por correo electrónico, las páginas web, etc.

Las potencialidades intrínsecas de esta función colegial (hacer cumplir la normativa a los colegiados,) son insospechadas y han ejercido un papel clave en la labor

---

<sup>409</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...)*, op. cit., pág. 584.

<sup>410</sup> En este apartado se pueden incluir los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, además de las normas y decisiones adoptadas por los órganos colegiales.

<sup>411</sup> Que corresponde al artículo 5.i. de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, también estudiado en el presente trabajo de investigación.

asumida por los Colegios Profesionales de ser “*guardianes de la legalidad*”, no sólo exclusivamente de la normativa colegial o corporativa; sino de todos los sectores del sistema normativo íntimamente conectados con el respectivo ejercicio profesional.

Esta vertiente objetiva de la observancia de la legalidad si la conectamos con la vertiente subjetiva de hacerla cumplir a los colegiados implica la vigilancia de los deberes legales sanitarios, precursores de la persecución del intrusismo y de la actual Ley de Colegios Profesionales. Estos deberes se localizan tanto en las primeras normas de colegiación obligatoria como en los Estatutos de los Colegios Profesionales de profesiones sanitarias, donde existen referencias al deber por parte de estas Corporaciones de hacer cumplir la legalidad vigente a todos sus colegiados, buscando con ello cumplir con dos objetivos diferenciados:

- Por una parte, la persecución del intrusismo, con la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones normativas sanitarias, que prohíbe el ejercicio de la profesión sin contar con el correspondiente título que lo autorice con arreglo a las Leyes generales<sup>412</sup>.

- Y por otra, fiscalizar el cumplimiento de los profesionales de la salud de los deberes sanitarios en un contexto acuciado por enfermedades infectocontagiosas, y por una deficiente y precaria situación de los servicios sanitarios, algo que se ha hecho patente con la pandemia provocada por el coronavirus<sup>413</sup>.

Históricamente la Instrucción General de Sanidad, exigía el envío a los médicos de la visita del Inspector municipal con una relación de enfermedades e indicación de los diagnósticos a aplicar. Los primeros Estatutos de los Colegios de Médicos añadieron a las misiones y objetos de los Colegios de Médicos la de “*prestar su cooperación a las Autoridades sanitarias, obligando a los colegiados al cumplimiento de la Instrucción General de Sanidad y demás disposiciones de este Ramo, muy especialmente en todo lo referente a partes de enfermedades infecciosas de declaración obligatoria y demás datos de Estadística sanitaria*”<sup>414</sup>.

---

<sup>412</sup> Esta labor de vigilancia históricamente ha sido una labor tradicional de los Colegios Profesionales. Véase la Gaceta de Madrid, nº 23, de 23 de enero de 1904, Instrucción General de Sanidad Pública (conclusión), Págs. 290 a 295, concretamente la página 290.

<sup>413</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>414</sup> Extracto del artículo 4.8º de los Estatutos publicados mediante la Real Orden del Ministerio de Gobernación de 22 de febrero de 1921. Existen referencias de manera reiterada con posterioridad (v.g.

En relación con la profesión dental, los Estatutos de los Colegios Regionales Odontológicos de 1925<sup>415</sup>, en su artículo 3.9, recogía el mismo contenido que su homónimo, el Estatuto de Colegios de Médicos de 1921 citado anteriormente, en el que se determina que *“la misión y objeto de los Colegios Odontológicos será (...) prestar su cooperación a las Autoridades sanitarias (...)”*. Esta obligación se reitera, con idéntica literalidad, en el contenido del artículo 3.11 de la Real Orden que impone la colegiación obligatoria para los Odontólogos<sup>416</sup>, e incluye una cláusula de acatamiento a las normas en general en su artículo 5<sup>417</sup>.

Por otra parte, esta función permite también supervisar la aplicación del sistema legal de incompatibilidades de los funcionarios públicos, que fue puesta en práctica ante determinadas actitudes de los Aparejadores y Arquitectos Técnicos que practicaban el ejercicio privado de la profesión de forma simultánea al ejercicio de la función pública. Y esta duplicidad de ámbitos profesionales no fue perseguida por la Administración pública que fue bastante reacia a ello, pese a imponerlo la legislación. Sin embargo, los Colegios Profesionales reaccionaron de forma distinta, manteniendo una actitud expectante en la esfera de su actuación profesional para aplicarles su propio régimen mediante dos técnicas.

Una de ellas, la introducción de la exigencia de un visado, que es denegado sistemáticamente a todos aquellos profesionales incurso en incompatibilidad, situación que no suele ser habitual ni solicitarse en el ámbito profesional de la Odontología.

Y mediante la adopción de la otra técnica, la incorporación de medidas represivas del régimen legal de incompatibilidades a las normas deontológicas de actuación profesional, consiguen los Colegios Profesionales la habilitación normativa para sancionar *“colegialmente”* las infracciones por incumplimiento del tipo deontológico, con la imposición de la correspondiente sanción.

---

art. 3.10 de los Estatutos aprobados por Real Decreto de 2 de abril de 1925 y en el art. 3.14 de los aprobados por Real Decreto de 27 de enero de 1930).

<sup>415</sup> Gaceta de Madrid, nº 123, de 3 de mayo de 1925, págs. 651-653, concretamente la página 651.

<sup>416</sup> Gaceta de Madrid, nº 148, de 28 de mayo de 1930, págs. 1294-1299, concretamente la página 1295.

<sup>417</sup> La función *“cumplir y hacer cumplir las leyes”* lo desarrolla en este artículo de la siguiente forma: *“Los Odontólogos, por el hecho de su colegiación, quedan obligados, desde su ingreso en el Colegio, al más exacto cumplimiento de cuantas prescripciones se contienen, en estos Estatutos, en el Reglamento de su Colegio y de los acuerdos que estuvieren, tomados o se tomaran en las Juntas generales del mismo con estricta sujeción a los preceptos reglamentarios”*.

En este último aspecto, el establecimiento de incompatibilidades a los funcionarios públicos para el ejercicio privado de la profesión por parte de la legislación, persigue diversos objetivos como la eficacia del servicio público y la posible objetividad e imparcialidad del funcionario, con la finalidad de asegurar un nivel de prestigio y ética profesional a la actividad del funcionario público y proporcione garantía y confianza a los administrados”<sup>418</sup>.

No obstante, la vigilancia de tales incompatibilidades por parte de las Corporaciones de Derecho Público en la esfera puramente privada de los profesionales y de la profesión está guiada por la protección de otros intereses como es la objetividad e imparcialidad del ejercicio profesional evitando que pueda existir una posible colisión entre derechos e intereses generados en el servicio del ámbito público y del sector privado o patrimonial del profesional, ya que pueden entrar en un dilema o conflicto si coincidieran tales esferas de actuación profesional en determinados supuestos de hecho.

Por lo tanto, esta asunción de responsabilidades por parte de los Colegios Profesionales es lo que ha permitido que asuman la competencia de esta materia deontológica<sup>419</sup>, incluso tiene conexión literal con otra de las funciones que el Derecho positivo le ha encomendado a estas corporaciones: “ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial”<sup>420</sup>.

Esta actividad colegial se relaciona de manera íntima con la función que recoge la Ley de Colegios Profesionales en su artículo 5.k), de “procurar la armonía y colaboración entre los colegiados, impidiendo la competencia desleal entre los mismos”. Es decir, la posible competencia que puede existir entre el profesional que ejerce exclusivamente en el ámbito privado con aquel profesional que simultanea su actividad en el sector público con la esfera privada, pues éste último se prevale de su condición de funcionario para atraer encargos profesionales privados<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> Extracto tomado de la sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña de 24 de abril de 1975, la cual fue posteriormente confirmada por la STS de 2 de febrero de 1978.

<sup>419</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico (...), op. cit.*, pág. 594.

<sup>420</sup> Así reza literalmente el contenido del art. 5.i.) de la Ley de Colegios Profesionales.

<sup>421</sup> Incumpliendo el artículo 15 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, el cual reza así: “El personal a que se refiere esta Ley (es decir, personal al servicio de la Administración Pública) no podrá invocar o hacer uso de su condición pública para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional”.

En esta importante función de los Colegios Profesionales la jurisprudencia ha tenido también un papel esencial que pasamos a estudiar.

#### 4.1 Colegiación de títulos extranjeros.

Se trata de una de las cuestiones que ha generado más controversias en sede judicial en relación con los Colegios Profesionales. Dicha situación se produjo como consecuencia del temor que sufría la Organización Colegial a principios de la década de los ochenta por el crecimiento exponencial en territorio español de titulados extranjeros y de nacionalidad también extranjera en su gran mayoría. Ese temor se plasmó en las normas colegiales del Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos mediante el Acta nº 4/83, debatida en la reunión del Pleno del Consejo de 24 de septiembre de 1983, en la que se aprobó por unanimidad de los miembros de dicho Consejo General el Acuerdo nº 25/1983 que establece las siguientes premisas:

*- Exigir a los extranjeros con títulos profesionales convalidados, que hayan solicitado su colegiación en España, la acreditación de que conocen suficientemente el ordenamiento jurídico español en materia sanitaria y las normas deontológicas de la profesión Odontoestomatológica española, con garantía de su identificación en el ejercicio profesional, con las normas, principios y estilo de la Organización de la profesión de Odontólogos y Estomatólogos de nuestro país.*

*- Que los Colegios Regionales, desde el momento en que se ha adoptado este acuerdo, deben incluir en su Estatuto-Reglamento la exigencia de una prueba de aptitud ético-jurídica con respecto a los extranjeros que soliciten la colegiación en España, demostrativa del conocimiento suficiente de las Leyes Españolas y de las normas deontológicas del Cuerpo Profesional.*

*- En consecuencia, los Colegios exigirán, entre la documentación de todo candidato extranjero, un certificado del Consejo General acreditativo de que el interesado ha demostrado conocer suficientemente el ordenamiento ético-jurídico español para ejercer la profesión en España.*

*- El Consejo General convocará anualmente una prueba de aptitud para estos peticionarios extranjeros, en cuyo Tribunal formarán parte representantes de los Colegios y de la Universidad, publicando anticipadamente un Programa Base.*

- *Este Acuerdo es ejecutivo y obligatorio para todos los Colegios Regionales en las peticiones de colegiación de extranjeros que tengan en trámite y en las que en lo sucesivo se le presente, de la misma forma en que se viene actuando por la organización colegial médica.*

- *El Consejo General, en el plazo de dos meses, procederá, a través de la ponencia de estudio que se designe, a confeccionar un proyecto de desarrollo del punto d) de este Acuerdo<sup>422</sup>, para someterlo a la consideración, y en su caso aprobación, en el próximo Pleno de primeros de Diciembre (de 1983).*

Aquellos titulados extranjeros que solicitaron colegiarse se encontraron con la traba de tener que superar dicha “*prueba de aptitud ético-jurídica*”, y ante ello, los titulados rechazados, en vez de pretender anular el acuerdo aprobado por el Consejo General, acudieron de manera individual ante los Juzgados y Tribunales para resolver los contenciosos suscitados por la aplicación de dicha prueba.

Desde el principio el Tribunal Supremo se pronunció de forma tajante, estimando las pretensiones de aquellos titulados a los que se les deniega de manera sistemática la colegiación en base a tres argumentos. En primer lugar, porque lesiona su derecho a la igualdad conforme a los artículos 13 y 14 de la Constitución Española al no exigirse esa prueba de aptitud a odontólogos españoles; en segundo lugar, al estimar también que el Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos carece de competencia para ordenar la práctica de una prueba para los titulados extranjeros en virtud del acuerdo mencionado con anterioridad, por carecer de atribuciones<sup>423</sup>; y en tercer lugar, porque atendiendo al artículo 3 de Ley de Colegios Profesionales, quien ostenta la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda, no siendo admisible prueba complementaria alguna<sup>424</sup>.

---

<sup>422</sup> En el que se especifica que “*El Consejo General convocará anualmente una prueba de aptitud para estos peticionarios extranjeros, en cuyo Tribunal formarán parte representantes de los Colegios y de la Universidad, publicando anticipadamente un Programa Base*”.

<sup>423</sup> Doctrina jurisprudencial plasmada en las SSTs de 16 de enero de 1985 (RJ\1985\412), de 7 octubre 1985 (RJ\1985\4546), de 18 diciembre 1985 (RJ\1985\6367), de 12 abril 1986 (RJ\1986\1745), de 14 de enero de 1989 (RJ\1989\170), todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

<sup>424</sup> Como consta en el FJ 3º de la STS de 26 junio de 1985 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1985\3883.

Tal fue la avalancha de contenciosos sobre la misma materia que muchos de ellos llegaron a residenciarse en el Alto Tribunal, que resuelve atendiendo a las siguientes cuestiones:

- en primer lugar, el TS constata que la prueba se realizaba “(...) *para evitar la invasión americana que se preveía para ejercer la profesión en España, al amparo de la Ley de Colegios Profesionales (...)*”<sup>425</sup>,

- en segundo lugar, que no se trata de un problema suscitado por la interpretación de la normativa aplicable (de *lege data*), sino que se asienta y es “*consecuencia de un problema de «lege ferenda»*”<sup>426</sup>,

- y finalmente, que se trataba de un hecho notorio al llegar a esta Sala *multitud de casos semejantes debido a los numerosísimos recursos interpuestos sobre situaciones semejantes, frente a los Colegios Oficiales de la Primera y de la Tercera Región*”<sup>427,428</sup>.

Ahora bien, en un gran número de casos la denegación sistemática de colegiaciones no obedece a la no superación de dicha prueba de aptitud impuesta por el Consejo General, sino se debía a que no se ostentaba formalmente la titulación requerida. Tal como reproduce la STS de 31 de mayo de 1988, los títulos obtenidos en el extranjero que habilitan para ejercer una profesión en España según los convenios celebrados con otros países, han de ser convalidados por la Administración para obtener la posterior colegiación necesaria para el ejercicio de la profesión, puesto que los Tratados los sujetan en este aspecto a la legislación interna y que solamente cuando en los referidos Tratados se establezca equiparación automática de títulos no será precisa la convalidación<sup>429</sup>, por lo tanto, se necesita para obtener la colegiación, conseguir la

---

<sup>425</sup> Así se extracta del FJ 3º de la STS de 13 de junio de 1986 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\3565.

<sup>426</sup> Por lo tanto, debe ser el legislador ordinario, en todo caso, el que regule la situación y no un Colegio Profesional, como sucedió en el presente caso con el situado en Valencia. FJ 1º de la STS de 1 octubre 1986. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\5282

<sup>427</sup> Interpretación que hace el Alto Tribunal en el FJ 4º de la STS de 3 diciembre de 1986 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\7105.

<sup>428</sup> Atendiendo a la organización territorial que se regula en el artículo 1 de la Orden de 13 de noviembre de 1950 por la que se aprueban los Estatutos-Reglamento del Colegio Oficial de Odontólogos, el Colegio de la I Región, aún existente en la actualidad, comprende las provincias de Madrid, Ávila, Segovia, Toledo, Guadalajara, Cuenca, Ciudad Real, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, y el de la III Región lo constituyen las provincias de Valencia, Albacete, Alicante, Castellón y Murcia.

<sup>429</sup> Convalidación automática que no sucede con el Tratado entre España y la República Dominicana del Convenio Cultural de 1 de julio de 1953 cuyo artículo 3 remite a la legislación española por lo que el control formal de la convalidación del título es, en este caso, necesario, como se determina en el FJ 2º de la STS de 31 de mayo de 1988 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ\1988\4456.

previa homologación del título por el Ministerio de Educación y Ciencia, como control formal de los títulos extranjeros<sup>430</sup>.

Los Colegios Profesionales han denegado la colegiación por otras causas, como se desprende de la jurisprudencia analizada<sup>431</sup>, por la falta de presentación de la autorización de residencia y el permiso de trabajo, lo cual no puede serles exigidos a los extranjeros que desean colegiarse, tanto porque queda fuera de la competencia de los Colegios Profesionales, ya que lo es del Ministerio de Trabajo y de Interior, como porque según la normativa vigente en la época<sup>432</sup>, es el permiso de trabajo el que condiciona a la colegiación, y no al contrario<sup>433</sup>.

Atendiendo al barrido jurisprudencial citado con anterioridad, se exponen las nacionalidades de las denegaciones realizadas. De las 180 resoluciones judiciales referentes a denegaciones de colegiación, 103 de ellas (57,2%), cifra bastante alta, corresponde a titulaciones procedentes de Argentina. Le siguen los titulados en República Dominicana con 29 casos (16,1%) y aquellas sin nacionalidad conocida por el texto de la resolución, en número de 22 (12,2%). El resto de nacionalidades arrojan cifras residuales respecto a las indicadas.

De todo lo expuesto podemos concluir que la Organización Colegial en la década de los ochenta fue bastante reacia a las colegiaciones de los nacionales y extranjeros que habían obtenido su titulación en el exterior. Y ese rechazo lo llevaron a cabo mediante la imposición de la superación de una prueba ético-jurídica aprobada por el Consejo General, como máximo órgano de la Organización Colegial de la Odontología en España. No obstante, esta limitación tuvo muy poco recorrido, aquellos titulados que vieron rechazadas sus pretensiones de colegiación iniciaron el correspondiente procedimiento judicial para hacer valer sus derechos, consiguiendo finalmente sus pretendidos objetivos.

---

<sup>430</sup> Así se debate por parte del Alto Tribunal en las SSTS de 31 de mayo de 1988 (RJ\1988\4456), de 16 de junio de 1988 (RJ\1988\4630), todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

<sup>431</sup> A modo ejemplarizante, se encuentran las SSTS de 16 de junio de 1988 (RJ\1988\4629) y de 1 de julio de 1988 (RJ\1988\5512), todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

<sup>432</sup> Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, derogada por la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>433</sup> Según el artículo 17.2, *“cuando el extranjero se propusiera trabajar por cuenta propia o ajena, ejerciendo una profesión para la que se exija una especial titulación, la concesión del permiso se condicionará a la tenencia y, en su caso, homologación del título correspondiente. También se condicionará a la colegiación, si las leyes así lo exigiesen”*.



Lo cierto es, tal como se anuncia en el preámbulo de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, de regulación de la profesión de odontólogo y las de otros profesionales relacionados con la salud dental, que en dicha década de los ochenta existía un déficit de profesionales en el sector dental, que obligó al legislador estatal a la creación específica de la profesión de Odontólogo a los efectos de poder solventar tal situación. Las titulaciones obtenidas en el extranjero eran reconocidas en España, bien de manera automática, bien mediante su solicitud ante la Administración competente, reguladas mediante los convenios internacionales o la legislación española. No obstante, este hecho no era suficiente para entender, como lo hizo el Consejo General, que tales titulados extranjeros con su correspondiente homologación tuvieran los conocimientos en los ámbitos legal y éticos correspondientes al Estado español<sup>434</sup>. Sin embargo, como se ha podido analizar a través de multitud de sentencias, la Organización Colegial no ostentaba las competencias y atribuciones legales para poder llevar a efecto la citada prueba, ni siquiera amparándose en que estaban ejerciendo la función de ordenación del ejercicio profesional, por lo que fue una medida que no obtuvo el beneplácito de los órganos judiciales.

#### 4.2 Denegación de la colegiación en más de un Colegio de Dentistas.

Aunque sea un hecho bastante excepcional, existían dentistas titulados que deseaban estar colegiados, de manera simultánea, en más de un Colegio Profesional, debido a que ejercían en las circunscripciones territoriales de tales corporaciones.

Analizando un concreto caso recogido en una de las sentencias recopiladas, se aprecia que el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares denegó a un titulado todavía inscrito en el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña una solicitud de colegiación<sup>435</sup>. Ante tal circunstancia, el colegiado optó por interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca contra dicha resolución colegial, la cual dictó sentencia estimándolo y anulando los

---

<sup>434</sup> Por ejemplo, un profesional con titulación extranjera no conocerá la legislación básica sanitaria española, como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, o la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica; o la específica en el ámbito de la Odontología, como la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, o el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, por el que se desarrolla lo previsto en la Ley 10/1986, que regula la profesión de Odontólogo, Protésico e Higienista dental.

<sup>435</sup> Resolución que agotó la vía administrativa al ser desestimado el recurso de alzada interpuesto ante el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos por silencio administrativo.

actos impugnados y declarando el derecho del recurrente a ingresar en el mencionado Colegio Profesional en su calidad de odontólogo<sup>436</sup>. No obstante, el Colegio Profesional afectado, es decir, el de Baleares, interpuso recurso de apelación frente a dicha resolución judicial desfavorable a sus pretensiones, y finalmente el Tribunal Supremo lo estima, revocando la sentencia apelada y declarando ajustados a derecho los actos colegiales anulados, es decir, la resolución administrativa por la cual se denegaba la colegiación en el segundo Colegio Profesional<sup>437</sup>.

La cuestión básica que se suscita se circunscribe en determinar la posibilidad de adscripción simultánea de un odontólogo y/o estomatólogo en dos o más colegios regionales de la misma profesión.

Tal como señala la STS de 17 de diciembre de 1990 en el fundamento de derecho tercero de la sentencia de apelación, teniendo en cuenta el artículo 39 de la Orden del Estatuto-Reglamento del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de 1950, aplicable en el supuesto de hecho<sup>438</sup>, es la residencia o domicilio del colegiado la que determina el Colegio Regional en el que debe quedar inscrito el profesional *“y, esa exigencia de estabilidad que proporciona la domiciliación o residencia (...), que tienden como manifestación unívoca, la de continuidad en la prestación del servicio profesional que la titulación proporciona al servicio de los terceros sometidos a los tratamientos que exigen su especialidad, y, esta idea de adscripción, se manifiesta a través de toda la actividad reglada profesional, con la posibilidad de manifestaciones circunstanciales, esporádicas, en los Estatutos, pero no el compartir, simultaneando las funciones profesionales en Colegios diferentes, con la disfunción que esta pretensión comporta en cuanto podría afectar a los pacientes, con grave quebranto de los principios de tuición contenidos en el artículo 51.1 de la Constitución”*<sup>439</sup>.

Atendiendo al artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales, la incorporación a más de un Colegio no se admitía: *“quien ostente la titulación requerida y reúna las*

---

<sup>436</sup> SAP de Palma de Mallorca de 17 de diciembre de 1987.

<sup>437</sup> STS 12418/1990, de 17 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). RJ\1990\9637.

<sup>438</sup> Cuyo contenido es: *“Pertenece obligatoriamente a los Colegios respectivos (...) todos los Estomatólogos y Odontólogos españoles (...). La inscripción se realizará, precisamente, en el Colegio Regional de residencia o domicilio del interesado (...).”*

<sup>439</sup> Artículo 51.1 CE: *“Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”*.

*condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda*". Como vemos el citado precepto utilizaba la forma singular ("*Colegio Profesional*"), y establecía que "*será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión*"<sup>440</sup>. Lo que determinaba una adscripción vinculante y la exigencia de territorialidad en el ejercicio profesional, y que respondía a la pretensión del profesional titulado de ejercer su oficio en un territorio cuya adscripción voluntariamente ha elegido como expresión satisfactoria del título alcanzado, que le habilita para ejercer una profesión con dedicación y eficacia y representa a la vez cierta estabilidad, continuidad y asiduidad, que era difícil conseguir con la pertenencia a otro Colegio Profesional.

Por lo tanto, el Tribunal Supremo, igual que hizo en su día el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares, siendo ratificado por el Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de España, determina que el dentista debe estar solo colegiado donde efectúe su actividad principal, y no en todos aquellos territorios adscritos a los Colegios Profesionales donde el dentista itinerante pase consulta. Y el motivo de ello es la estabilidad del ejercicio profesional como garante del carácter asistencial al paciente, protegiendo un bien constitucionalmente reconocido como es su salud, en este caso bucodental.

Sin embargo, se entiende que tal situación es acorde a la época que data la resolución judicial, donde estaban aún vigentes los obsoletos Estatutos de 1950, los cuales eran restrictivos de la libre competencia, principio que impera en la actualidad. Aunque supone para el colegiado un costo innecesario ya que la Ley no le obliga a estar inscrito en todos los Colegios Profesionales en cuya demarcación se ejerza, cualquiera es libre de estar hoy día colegiado en todos los Colegios Profesionales que desee, y ello es debido a la facilidad con la que los profesionales pueden moverse geográficamente para poder ejercer, además de la superespecialización que obliga a que sólo unos cuantos profesionales tengan determinadas habilidades en parcelas muy específicas de la Odontoestomatología.

---

<sup>440</sup> Redacción dada al artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales por parte del Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, siendo la fórmula vigente hasta que el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio añade el fragmento posterior: "*(...) Cuando una profesión se organice por Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado (...)*".

Hoy el contenido del artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales señala que *“Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español”*. De lo que se deduce que no es exigencia legal estar colegiado en varios Colegios Profesionales, aunque se ejerza en el territorio de tales. Lo que sí determina dicho precepto es la obligación de estar inscrito en el Colegio Profesional donde radica el domicilio profesional único o principal, y no donde el colegiado se le antoje por motivos de diversa índole (primera colegiación, añoranza del territorio, etc.). Por ello, quien suscribe concluye que, en la actualidad, es necesario estar inscrito en el Colegio Profesional donde se encuentre el domicilio profesional único o principal; y si este cambia, el profesional debe cambiar de corporación.

#### 4.3 Colegiación de estomatólogos obligatoria en los Colegios de Médicos y facultativa en los de Odontólogos y Estomatólogos.

Para poder llegar a entender esta compleja cuestión es necesario realizar una sucinta revisión histórica de las titulaciones que han habilitado a los profesionales para poder ejercer como dentistas en España.

El primer título universitario de Odontólogo en España fue creado en 1901, licenciatura que se impartía dentro de la Facultad de Medicina y se accedía a ella una vez completado el segundo curso de la licenciatura de Medicina. De forma que desde 1901 se facultaba para el ejercicio de la odontología mediante la licenciatura de Medicina hasta que en 1948 se reguló por Ley el título de especialista Estomatólogo, por el cual los licenciados en Medicina deberían cursar dos años de especialidad en las Escuelas de Estomatología, regulado por la Ley de Especialidades Médicas. Que determinó la formación de las distintas especialidades de la Medicina y se incluyó la Estomatología como una de ellas. En 1982, dentro del marco de las negociaciones entre el Gobierno español y la entonces Comunidad Económica Europea para el ingreso de España en el Mercado Común, se elaboró un Protocolo para la creación de la profesión de odontólogo y su formación universitaria de acuerdo con las directivas europeas. El 1 de enero de 1986, España ya es miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea, lo que exigía regular las profesiones de acuerdo a las directivas comunitarias. Igualmente, se regularon las profesiones auxiliares de Protésico Dental e Higienista

Dental. Por Real Decreto 970/1986, de 11 de abril, se establecieron además las directrices generales de los correspondientes planes de estudios que habían de impartir las Universidades que crearan las correspondientes Facultades de Odontología, que marcaron temporalmente la aprobación de la normativa reguladora vigente en la actualidad de la profesión Odontológica: la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, y su posterior desarrollo mediante el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio por el que se desarrolla la Ley 10/1986 de 17 marzo, por la que se regulan las profesiones de Odontólogo, Protésico Dental e Higienista Dental.

Por lo tanto, nos encontramos que existieron tres etapas bien diferenciadas:

- desde 1901 hasta 1948, el título habilitante era el de Licenciado en Odontología, además de otras profesiones previas bastante arcaicas.

- desde 1948 hasta 1986, se permitía la formación de Médicos especialistas en Estomatología para ejercer de dentistas, manteniendo vigencia los títulos de Odontología previos.

- desde 1986 hasta la actualidad, en la que se crea de nuevo la Licenciatura de Odontología (actualmente “*Graduados*”), en la que pueden ejercer la profesión los odontólogos y los Médicos especialistas en Estomatología formados en la etapa anterior.

Por todo lo descrito con anterioridad, los Colegios Profesionales de Dentistas (con la anterior denominación “*de Odontólogos y Estomatólogos*”) acogen a aquellos titulados que ejercen la profesión de dentista. Ante la inclusión de los Licenciados y Graduados en Odontología no cabe duda que tales Corporaciones representan su profesión pero, ¿qué suceden con los Médicos especialistas en Estomatología, denominados Estomatólogos? Como médicos, no cabe duda que su Colegio Profesional es el de Médicos, pero si sólo ejercen su especialidad de Estomatología, cabe la duda de determinar si sólo deben de estar colegiados en el de Médicos, sólo en el de Dentistas, o es necesario que se encuentren colegiados en ambos. A golpe de jurisprudencia se ha clarificado la situación, como vamos a tener la oportunidad de desarrollar a continuación.

La primera sentencia del Alto Tribunal que entra a debatir esta temática, la STS de 25 de mayo de 1992, resuelve el caso de una Estomatóloga que estaba colegiada de manera simultánea en el Colegio de Médicos de Sevilla y en el de Odontólogos y Estomatólogos de la misma provincia. Ante tal situación, tan gravosa para ella porque acarrea el pago de dos sustanciales cuotas colegiales y estando bajo la esfera disciplinaria de ambos Colegio Profesionales, decide cursar baja en el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la IV Región con sede en Sevilla, hecho que es desestimado tanto por dicho Colegio Profesional como posteriormente por parte de la Audiencia Territorial de Sevilla a la que acudió la colegiada al entender no ajustado a Derecho la negativa a su solicitud de baja. Al acudir posteriormente al Tribunal Supremo mediante recurso de apelación, este órgano judicial describe mediante sentencia, específicamente en su fundamento jurídico primero, que la colegiada “*estima suficiente su colegiación en el Colegio de Médicos y desea su baja en el de Estomatólogos planteando con ello una problemática de "lege ferenda" más que una cuestión técnico-jurídica a resolver por los órganos judiciales*”<sup>441</sup>. Es de destacar cómo el Tribunal Supremo describe la controversia como un hecho que debe ser atajado por el legislador, mediante la creación de una normativa clarificadora de la situación de estos titulados, y no una cuestión interpretativa que deba ser debatida por los Juzgados y Tribunales, pero es lo que sucede cuando existen lagunas del Derecho, acarreando controversias ante determinados supuestos de hecho.

Pues bien, el Tribunal Supremo declara en el fundamento jurídico primero de la mencionada resolución judicial que atendiendo al contenido de la disposición transitoria primera de la Ley de Colegios Profesionales, donde se especifica que “*las disposiciones reguladoras de los Colegios Profesionales y de sus Consejos Superiores y los Estatutos de los mismos continuarán vigentes en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de que se puedan proponer o acordar las adaptaciones estatutarias precisas, conforme a lo dispuesto en la misma*”; por lo que entiende el Tribunal que de este precepto “*se infiere la vigencia de la Orden de 13-11-1950*”<sup>442</sup> y en consecuencia la existencia del Colegio de Odontólogos y la obligada colegiación de los que ejerzan dicha profesión (art. 3.2), y ello a pesar de que la especialidad de

---

<sup>441</sup> STS de 25 de mayo de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1992\4441.

<sup>442</sup> Recuérdese que se trata de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, que aprobó el Estatuto-Reglamento del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos, vigentes desde 1950 hasta 1998.

*Estomatología en nuestro ordenamiento vigente se considere como una especialidad médica dotada de autonomía reconocida legal y socialmente, que exige la existencia de un Colegio propio según el régimen jurídico vigente, lo que no resuelve la cuestión ajena a este proceso de si los colegiados como estomatólogos deben como médicos pertenecer al Colegio de Médicos”.*

Con todo lo expuesto, el Tribunal Supremo desestima la apelación deducida por parte de la colegiada, confirmando en todos sus pronunciamientos la sentencia de instancia, es decir, la de la Audiencia Territorial de Sevilla, y por lo tanto, obligando a la Estomatóloga a estar inscrita en ambos Colegios Profesionales, al entender que se trata de una cuestión “*de lege ferenda*”, y no interpretativa de la normativa vigente.

Por lo que la titulada deberá soportar el pago de dos cuotas y la vigilancia de dos Colegios Profesionales, por el simple hecho de haber cursado la especialidad de medicina para poder ejercer como dentista.

La cuestión respecto a la obligatoria doble colegiación de los médicos especialistas en Estomatología que ejerzan la profesión de dentista, lejos de solucionarse, ha entrado en una espiral de problemas debido a que, posteriormente a la sentencia expuesta del Tribunal Supremo, los Tribunales de Justicia de diferentes Comunidades Autónomas han adoptado decisiones dispares sobre el mismo asunto respecto a supuestos de hecho similares: un estomatólogo colegiado en ambas corporaciones (en el de Médicos, por un lado, y en el de Odontólogos y Estomatólogos, por el otro) obtuvo resolución denegatoria de su pretensión de baja en el Consejo General de Colegios Médicos, por lo que interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución. Mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de enero de 1999, estima el recurso interpuesto por el colegiado y anula la resolución impugnada declarando el derecho del actor a la baja en el Colegio de Médicos de Cádiz desde el día en que expresó su voluntad<sup>443</sup>.

Como hemos podido comprobar, en esta resolución judicial del TSJ de Andalucía emitida siete años después a la dictada por el Tribunal Supremo se hace una interpretación distinta. En el fundamento jurídico cuarto de dicha sentencia, el Tribunal determina que es evidente que, si un licenciado en medicina ejercita la estomatología u

---

<sup>443</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de enero de 1999, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, RJCA\1999\1205.

odontología, previa obtención del grado de especialista, junto a otra especialidad médica, no existirá inconveniente en tutelar la exigencia de los entes demandados de que deba estar dado de alta en el Colegio de Médicos de la provincia en la que ejerce dicha especialidad. Pero siendo obligatoria la colegiación en el correspondiente Colegio Regional de Odontólogos y Estomatólogos, conforme al artículo 39 de sus Estatutos<sup>444</sup> y no acreditándose el ejercicio de otra especialidad médica, es claro que, establecida la doctrina jurisprudencial de la proscripción de la doble colegiación<sup>445</sup>, en interpretación del mandato del artículo 4 de la Ley de Colegios Profesionales, que establece la colegiación obligatoria en el correspondiente colegio, carece de sentido obligar a un odontólogo a colegiarse en un Colegio de Médicos pues ello implica una doble colegiación que no encuentra justificación.

La razón de ser de la colegiación, que sustancialmente se refiere al control del ejercicio profesional, la encuentra el dentista en su pertenencia al Colegio Profesional que le es propio, aunque se anuncie publicitariamente con el sustantivo previo de “*médico*” antecediendo al termino “*odontólogo*” o “*estomatólogo*”, pues ello no patentiza su condición de otro ámbito de la Medicina. Sencillamente determina que es un profesional que cursó su licenciatura en la Facultad de Medicina sin ninguna otra pretensión que la de manifestar el crédito que entiende poseer, y al que tiene perfecto derecho.

Como consecuencia de su exclusivo ejercicio profesional como dentista, y no como médico, el Estomatólogo deberá estar inscrito en el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos, y no en el de Médicos.

Pero la citada controversia sobre la doble colegiación de dentistas y de médicos se suscitó también ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, cuya sentencia de 23 de noviembre de 2000<sup>446</sup>, va en la misma dirección que en el caso andaluz anterior (estimación del recurso del colegiado, anulando la resolución impugnada y declarando el derecho del actor a la baja en el Colegio de Médicos de Asturias desde el día en que expresó su voluntad). El fallo de la citada sentencia declara que “*el hecho de que la*

---

<sup>444</sup> Se refiere al Estatuto-Reglamento del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de 1950.

<sup>445</sup> Criterio aducido en la STS de 17 de diciembre de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, RJ\1990\9637, que ha sido debatido anteriormente en el subepígrafe “*b. DENEGACIÓN COLEGIACIÓN EN MÁS DE UN COLEGIO DE DENTISTAS*”.

<sup>446</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de noviembre de 2000, nº 1348/2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2001\52295.



*Estomatología aunque sea una especialidad médica, cuente con una autonomía reconocida legal y socialmente que exige la de un Colegio propio, unido a la conclusión de que no cabe la doble colegiación como (...) ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de mayo de 1992<sup>447</sup>, al declarar que los médicos especialistas en estomatología deben pertenecer al Colegio de Odontólogos y Estomatólogos, excluye que puedan serlo obligatoriamente del Colegio Oficial de Médicos”.*

Por lo que sólo será obligatorio estar inscrito en el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos. No obstante, la paradoja nace cuando se llega a la conclusión de que solo se debe inscribir en el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos, cuando se toma como referencia, acertadamente, la proscripción de la doble colegiación. Contrariamente a lo estipulado por la STS de 25 de mayo de 1992 que obligó a una estomatóloga colegiada en los dos Colegios Profesionales a permanecer en ambos para ejercer como dentista<sup>448</sup>.

El supuesto controvertido es retomado años más tarde, exactamente en el año 2003, por parte de la STS de 20 de mayo de 2003, al establecer el Tribunal Supremo una serie de conclusiones al respecto: en primer lugar, el principio de colegiación única, en estrecha relación con el de colegiación obligatoria, impide la existencia de una duplicidad de Colegios Profesionales para la misma profesión y obliga a los profesionales, como requisito para el ejercicio de la profesión, a adscribirse al Colegio correspondiente; en segundo lugar, no puede imponerse a los Estomatólogos la colegiación obligatoria en los Colegios de Odontólogos, pues sobre éstos pesa la obligación de inscripción a los Colegios de Médicos; y en tercer lugar, los Colegios Profesionales respectivos, Médicos y Odontólogos/Estomatólogos, no son coincidentes en cuanto a la titulación y, por consiguiente, al ámbito profesional de las respectivas funciones entre licenciados en Odontología y médicos especialistas en Estomatología, a pesar de la identidad externa de funciones que en ambos concurren. Dicho principio, por consiguiente, no parece impedir que los médicos especialistas en Estomatología puedan

---

<sup>447</sup> Resolución judicial analizada con anterioridad que obligaba a una estomatóloga colegiada en los dos Colegios Profesionales a permanecer en ambos para ejercer como dentista.

<sup>448</sup> STS de 25 de mayo de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1992\4441.

simultáneamente adscribirse, con carácter voluntario, a los Colegios de Odontología y Estomatología<sup>449</sup>.

Por lo tanto, se llega a la conclusión de que, en el caso de los Estomatólogos, su colegiación es obligatoria en el correspondiente Colegio Profesional de Médicos y totalmente facultativa para el de Odontólogos y Estomatólogos, siendo lícito estar colegiado en ambos Colegios Profesionales ya que el principio de colegiación única era aquel que impedía a un titulado estar colegiado en más de un colegio profesional territorial, pero con el mismo nombre.

De esta manera, con la fijación del citado criterio, los contenciosos que nacen con posterioridad a la citada STS de 20 de mayo de 2003 siguen sus argumentos jurídicos, siendo citada en el cuerpo de las sentencias que emiten los demás tribunales. Y que en síntesis se resumen en que los Estomatólogos nunca dejan de ser médicos y que, por lo tanto, deben estar inscritos en el correspondiente Colegio de Médicos, dejando a la libre elección del colegiado si desea estar también inscrito en el de Odontólogos y Estomatólogos<sup>450</sup>.

No obstante, una vez que se ha llegado por parte de los órganos judiciales a una clarificación del asunto sobre la doble colegiación, se intenta derribar tal tesis instaurada por el Tribunal Supremo por parte del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas y del Colegio Oficial de Dentistas de Sevilla, que interpone recurso de casación en interés de la Ley<sup>451</sup>, defendiendo que la jurisprudencia asentada del Tribunal Supremo *“debe entenderse hoy gravemente dañosa para el interés general y errónea, pues la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, reconoce en su artículo 6.2.c) como una de ellas la profesión de "dentista", que podrán ejercer los Licenciados en Odontología y los Médicos Especialistas en Estomatología. Por lo que existe un reconocimiento legal de una sola y única profesión, que impide que quienes la ejerzan hayan de pertenecer obligatoriamente y en función de su distinta titulación a Colegios Profesionales distintos. La realidad normativa ha vuelto a modificarse, lo que exige una nueva revisión de aquella jurisprudencia”*.

---

<sup>449</sup> STS de 20 de mayo de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2003\5425.

<sup>450</sup> Entre ellas se encuentran la sentencia nº 233/2005, de 28 diciembre, del TSJ de Asturias, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). JUR\2006\55570; sentencia nº 90062/2006, de 20 de marzo, del mismo Tribunal (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2006\148753; y sentencia nº 141/2006, de 8 de junio del mismo Tribunal, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2006\248752; sentencia nº 590/2014, de 22 octubre, del TSJ de Galicia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2014\293109.

<sup>451</sup> STS de 22 de enero de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2008\435.

Ahora bien, en dicha Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, hay un reconocimiento de la unidad de profesión que ejercen los odontólogos y estomatólogos y, por tanto, la imposibilidad de permanecer obligatoriamente en Colegios distintos. El legislador no ha querido mantener el criterio de la repetida jurisprudencia al no reconocer en la Ley 44/2003 la profesión de "Odontólogo" pero sí la de "Dentista", queriendo matizar la igualdad de funciones entre Odontólogos y Estomatólogos, sin hacer distinción de competencias en el artículo 6.2.c). Ha querido llevar a cabo la separación de funciones en los estomatólogos, distinguiendo entre la profesión de Médico y la de Dentista.

El artículo 6.2.c) de la Ley 44/2003, tal como hemos visto anteriormente, reconoce la existencia de una profesión, la de Dentista, diferenciada de la de Médico, pues no otra cosa resulta de la lectura de Ley 10/1986, de 17 de marzo de 1986, sobre Odontólogos y otros profesionales de la salud dental, cuyo núcleo central ha sido elaborado y construido sobre la base de lo ordenado en la disposición adicional única de la citada Ley 10/1986, que sigue subsistiendo y no ha sido derogada por la Ley 44/2003<sup>452</sup>. Que inicia las previsiones de su artículo 6.2 con una expresión que no entra en contradicción con el contenido de la citada disposición adicional de la Ley 10/1986, sino que la complementa y se mueve en la misma línea o dirección al indicar que: "*sin perjuicio de las funciones que, de acuerdo con su titulación y competencia específica corresponda desarrollar a cada profesional sanitario*"<sup>453</sup>.

Por lo tanto, el Tribunal Supremo desestima el recurso interpuesto por parte de los recurrentes<sup>454</sup>, manteniendo la misma doctrina jurisprudencial de obligar a los Estomatólogos a estar inscritos en el correspondiente Colegio Profesional de Médicos, y potestativamente y de manera simultánea, en el de Odontólogos y Estomatólogos.

---

<sup>452</sup> La redacción actual de la meritada Disposición Adicional es la siguiente: "*La presente Ley en ningún modo limita la capacidad profesional como dentistas de los médicos especialistas en Estomatología que, de acuerdo con la normativa comunitaria, tuvieron reconocido el derecho adquirido a ejercer las funciones señaladas en el artículo primero de esta Ley. Lo previsto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de que los Médicos Especialistas en Cirugía Oral y Maxilofacial realicen actividades correspondientes a su especialidad en el ámbito de la cavidad oral, siempre que no ejerzan la profesión de dentista*". Este último párrafo fue añadido por Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

<sup>453</sup> Es de destacar que un Estomatólogo, además de dentista, nunca deja de ser médico, a diferencia del Licenciado en Odontología.

<sup>454</sup> Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas y del Colegio Oficial de Dentistas de Sevilla.

Analizando la serie histórica jurisprudencial se puede determinar que la interpretación que hacen los diferentes órganos judiciales es bastante vacilante. No obstante, desde que el Tribunal Supremo en el año 2003 interpretara que tan solo es obligatoria la colegiación de los Estomatólogos en los Colegios de Médicos, y puramente voluntaria en los de Odontólogos, se ha mantenido esta tesis durante el último quinquenio, sin que se haya modificado a raíz de la promulgación de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.

Es plenamente coherente y tiene un fundamento legal la doctrina jurisprudencial de que no se pueda obligar a un Médico especialista en Estomatología a estar inscrito en el correspondiente Colegio Profesional de Dentistas debido a que ya se le está obligando a estarlo en el de Médicos, atendiendo a su titulación principal. Pero quizás debería existir una mayor claridad, precisión y rigor por parte del legislador, que aportaría seguridad jurídica y evitaría un importante número de controversias judiciales.

## **5. Gestión de los intereses profesionales de los colegiados.**

El artículo 5 apartados j) y r) de la Ley de Colegios Profesionales especifica que corresponde a los Colegios organizar actividades y servicios de interés para los colegiados, así como cursos para la formación profesional de los postgraduados.

Atendiendo a esta función colegial los Cursos presenciales de Formación Continuada del Ilustre Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, son patrocinados por la Fundación Dental Española, y pretenden garantizar a los odontólogos y estomatólogos colegiados en todo el Estado español el acceso homogéneo a una formación continuada de calidad que contribuya a facilitar la acreditación y el desarrollo profesional de los dentistas en condiciones económicas favorables, a pesar de la falsa creencia que tienen muchos colegiados de que con los conocimientos adquiridos durante su etapa universitaria son suficientes para ejercer a lo largo de toda su trayectoria profesional. Las diferentes materias se agrupan, con miras a la consecución de “*Diplomas de acreditación*” en Formación Continuada del Sistema Nacional de Salud, en las áreas funcionales, como Endodoncia, Cirugía, Ortodoncia, etc.

Los destinatarios de los cursos presenciales de Formación Continuada pueden ser tanto los dentistas colegiados al día de la fecha de comienzo del curso, así como

todos los alumnos de los tres últimos cursos del Grado de Odontología<sup>455</sup>, cumpliendo así con la última prescripción del artículo 5. f) de la Ley de Colegios Profesionales, que les encomienda a los Colegios “(...) preparar la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales”.

Tales cursos de formación continuada, bajo los principios de equidad y solidaridad territorial y económica, tienen tres objetivos principales. En primer lugar, garantizar la equidad en el acceso a los colegiados de todos los lugares de España, sin discriminación desfavorable por la pertenencia a Colegios o Juntas Provinciales con pocos colegiados o dificultades de acceso geográfico. Por este motivo, en los cursos presenciales se establecen criterios de asignación favorables a las islas y sedes provinciales con un número de colegiados bajo. En segundo lugar, pretenden actualizar y adaptar los conocimientos, habilidades y actitudes de los dentistas ante la evolución científica y tecnológica y las demandas y necesidades, tanto sociales como del sistema sanitario. Y en tercer lugar, alcanzar un nivel de calidad tal, que permita su acreditación por el Sistema de Formación Continuada del Sistema Nacional de Salud, y el desarrollo profesional.

El Consejo General de Dentistas de España, en nombre de la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología solicitará de la Comisión de Formación Continuada del Sistema Nacional de Salud, la acreditación para las actividades de Formación Continuada (cursos, aulas clínicas, etc.) que se celebren durante el año, y las sedes colegiales podrán certificar, en nombre de la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología, la asistencia a los colegiados que hayan estado presentes durante el 90%, como mínimo, de la duración de los cursos<sup>456</sup>.

A modo de ejemplo, y para resaltar el cumplimiento de esta función en la actual lamentable situación que ha provocado la pandemia por COVID-19, el Consejo General de Dentistas de España ha organizado formación a distancia (*webinars*) que ha estado a la disponibilidad de aproximadamente 40.000 dentistas colegiados, de forma gratuita, de materias diversas: desde la osteonecrosis en los maxilares provocada por los fármacos

---

<sup>455</sup> Previa presentación de un certificado emitido por el centro universitario donde estén matriculados.

<sup>456</sup> Requisito tan imprescindible que el precepto acoge que este “*extremo (...) será rigurosamente observado por el responsable de la organización del curso o por la persona delegada de la sede donde se imparta, a través de un control informático o de cualquier otro medio que fuera autorizado por el Consejo General*”.

usados para la osteoporosis hasta la importancia del consentimiento informado en Odontología, este último dictado por quien suscribe estas palabras<sup>457</sup>.

Cada Colegio Profesional tiene la capacidad de realizar cursos de formación continua de manera independiente a los ofrecidos por parte del Consejo General, sin que exista incompatibilidad si la Corporación entiende que se realicen ambos (los del Consejo y los propios)<sup>458</sup>.

Por lo tanto, existe completa libertad por parte de los Colegios Profesionales de gestionar más o menos cursos de formación continua, en base a su autonomía<sup>459</sup>. Tras una búsqueda en las diferentes webs de los Colegios de Dentistas de España, se puede afirmar que dicha función se cumple, reforzando e impulsando la actualización de los conocimientos adquiridos en los estudios de base, incluso siendo el medio por el cual acceden a conocer innovadoras técnicas profesionales, como el escaneado dental.

No obstante, las economías de escala provocan que corporaciones de mayor entidad, y por ende, mayores recursos económicos, ofrezcan cursos y formación más variada y frecuente que aquellos Colegios que apenas pueden cubrir los gastos ordinarios de su gestión. Es por ello que debe primar el criterio de colegiación única en el Colegio Profesional vinculado al domicilio único o principal, atendiendo a la necesidad de que la corporación disponga de los suficientes recursos para atender la preceptiva formación de sus colegiados, y de esta forma, dar cumplimiento a la función impuesta por la normativa vigente en materia de Colegios Profesionales.

## **6. Cobro de remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente.**

El artículo 5 apartado p) de la Ley de Colegios Profesionales encarga a los Colegios el posible cobro de las remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente. No obstante, se trata más de una declaración

---

<sup>457</sup> Disponible en: <https://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidad-consejo/notas-de-prensa-consejo/item/1750-el-consejo-general-de-dentistas-sociedades-cientificas-y-academias-de-formacion-se-unen-para-ofrecer-cursos-gratuitos-online-para-todos-los-colegiados.html> [Consultado 29/03/2021]

<sup>458</sup> A modo de ejemplo, lo realizan así los Colegios de Dentistas de Sevilla (<https://www.dentistassevilla.com/formacion-continuada>), así como el de Granada (<http://www.colegiodontistasgranada.org/calendario-de-eventos/>), o el de Cádiz (<http://dentistascadiz.com/contenido-43-cursos-eventos>).

<sup>459</sup> Recordemos que según el artículo 1.1 de la Ley de Colegios Profesionales, estas *“son Corporaciones de derecho publico, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*.

de intenciones que de una verdadera función colegial, ya que, aunque se describe a la perfección, y sus condiciones se han trasladado a la correspondiente normativa estatutaria, en la mayoría de los Colegios Profesionales no se ha llevado a efecto la creación de los servicios correspondientes.

A pesar de ello, algunos Colegios profesionales sí han llevado a cabo la descripción por escrito de este servicio estableciendo las condiciones para ejecutar esta función, como es el caso del Ilustre Colegio Oficial de Dentistas de Murcia, que la recoge en sus Estatutos estableciendo que los colegiados tienen derecho “*a solicitar, por medio del Colegio o su Asesoría Jurídica, el cobro de honorarios o emolumentos devengados por prestación de servicios a clientes o entidades morosos*”<sup>460</sup>. Además, para el mejor resultado de este derecho, la Junta de Gobierno de dicha Corporación mantendrá abierto un libro o fichero de pacientes o entidades morosas en el pago de honorarios o remuneraciones convenidas. Esta relación será remitida, periódicamente, a los colegiados<sup>461</sup>. Por lo tanto, ningún profesional podrá atender, salvo en caso de urgencia, a las personas que figuren en la indicada relación, en tanto no hubieran satisfecho la deuda pendiente con el compañero acreedor. El colegiado deberá comunicar al Colegio, sin retraso alguno, el hecho del pago de los honorarios del paciente o entidad que figure en la indicada relación. Los derechos descritos se entienden vigentes siempre y cuando la Comisión Deontológica de dicho Colegio, interviniendo en cumplimiento de su misión, no hubiese declarado que el paciente ha sido objeto de práctica incorrecta<sup>462</sup>.

En el caso del Colegio de Dentistas de Cádiz, se ha establecido dicho servicio extrajudicial de reclamación de honorarios, sin ningún tipo de coste por parte del colegiado. La razón de ser de dicha medida estriba en proteger uno de los derechos del ejercicio profesional del dentista: percibir honorarios acordes a su ejercicio

---

<sup>460</sup> Los colegiados podrán reclamar judicialmente el pago de los honorarios a través de la Asesoría Jurídica del Colegio, abonando en dicho supuesto las costas judiciales y honorarios que pudieran devengarse.

<sup>461</sup> A tales efectos, se considerarán morosos los pacientes que adeuden honorarios, una vez transcurridos tres meses desde la fecha en que debieron haber sido abonados, cuando el profesional asegure haber realizado gestiones de índole amistosa o judicial sin resultado positivo. Igualmente se considerarán morosas las entidades aseguradoras, centros o empresas en general que hayan dejado de abonar los emolumentos correspondientes al profesional contratado.

<sup>462</sup> Región de Murcia. Orden de 12 de noviembre de 1999 de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se procede a la publicación de los Estatutos del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la Región de Murcia. Artículo 71.c).

profesional<sup>463</sup>, o como se establece en el Código Ético de la Odontología, “*el ejercicio de la profesión odontoestomatológica es el medio de vida del dentista, por lo que éste tiene derecho a ser remunerado dignamente*”<sup>464</sup>.

Para concluir este capítulo se hace necesario plantearse si la Ley de Colegios Profesionales, norma de creación preconstitucional, se ha adaptado al cambio profundo que se ha producido en los ámbitos normativo, educativo, profesional, social, y económico de nuestro país, o si bien es menester crear una nueva norma reguladora de Colegios Profesionales.

Como hemos tenido la oportunidad de analizar a lo largo de estas páginas, la actual Ley de Colegios Profesionales ha sufrido múltiples modificaciones, exactamente nueve, algunas de ellas de gran calado, como la Ley omnibus<sup>465</sup>. Es cierto que las organizaciones colegiales se regulan correctamente con la actual norma legal, pero se anhela la creación de una nueva norma por parte del legislador ordinario adaptada a las nuevas circunstancias<sup>466</sup>, sobre todo de tipo económicas y sociales. También es menester que tenga en cuenta nuestra pertenencia a la Unión Europea y que defienda los intereses de las profesiones, pero sobre todo, que la norma grave sobre un fin principal: la protección de los destinatarios finales, bien consumidores y usuarios, bien pacientes.

Se crearon falsas esperanzas cuando se inició el procedimiento parlamentario para la aprobación de una nueva norma reguladora de los Colegios Profesionales, ya que la tramitación del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (en adelante, ALSCP) se paralizó al finalizar la X Legislatura española (2011-2015).

De esta forma se despidió la oportunidad de renovar la normativa vigente, determinando las reservas de actividad y la colegiación obligatoria tras la liberalización de los servicios y Colegios Profesionales. Podemos establecer que cayó en agua de borrajas una previa fase administrativa de preparación de la norma, que fue sometida al

---

<sup>463</sup> Tal y como se recoge en el artículo 17.h del Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General.

<sup>464</sup> Véase el artículo 49.1 del Código Español de Ética y Deontología Dental.

<sup>465</sup> Dicha norma de 2009 modifica la Ley de Colegios Profesionales en los arts. 1.3, 2, 3 y 5, además de añadir los artículos del 10 al 15 y las disposiciones adicionales 4 y 5.

<sup>466</sup> Como señala la doctrina, “*el régimen jurídico de los colegios –y de los servicios– profesionales lleva demasiado tiempo instalado en la provisionalidad y sumido en la incertidumbre*”. CALVO SÁNCHEZ, L. A *vueltas con la reforma de los Servicios y Colegios Profesionales*. Thomson Reuter, 1ª ed., Pamplona, 2015, Introducción.



dictamen del Consejo de Estado, pero no fue objeto de aprobación por parte del Consejo de Ministros. Aunque en dicha época se preveía que se trataría de una interrupción, el tiempo ha dejado claro que difícilmente se producirá una metamorfosis para convertir dicho texto en una norma legal.

La iniciativa legislativa nace por la sustanciosa modificación normativa que produce la aprobación de las normas de transposición al ordenamiento interno de la Directiva de Servicios, específicamente la precitada Ley ómnibus en el año 2009. La actividad del Tribunal Constitucional y de las autoridades de competencia (entre ellas, la CNMC) auspició el cambio de modelo institucional, con la convivencia de la adscripción obligatoria y los colegios voluntarios. Pero dicha tarea, que recae en el legislador ordinario, no ha llegado a buen puerto en el año 2015, y habiendo transcurrido más de un lustro, parece que no existe una iniciativa parlamentaria que se parezca al ambicioso proyecto que quedó a las puertas del Consejo de Ministros.

Por ello, la determinación de la planta de colegios de adscripción obligatoria que se propone en el ALSCP es la matriz de la que nace el resto que cuestiones relacionadas con las organizaciones colegiales. Entre los errores más garrafales de dicho anteproyecto, bajo mi humilde parecer, es la denominada “*deslocalización*”, consistente en suprimir el vínculo del domicilio único o principal del profesional con el territorio del Colegio, ya que es libremente elegido. El argumentario es pobre, basado en la libertad de la competencia, cuando debemos recordar que los Colegios Profesionales ostentan funciones públicas, es decir, realizan actividades de interés público. Creo que un ejemplo de mi cosecha puede ilustrar al respecto: En mi condición de dentista y abogado que ejerzo en la provincia de Cádiz, ¿qué sentido tiene que cursara alta en el Colegio de Dentistas de Madrid y en el Colegio de Abogados de Barcelona? Se trata de un ejemplo que se deriva del voto particular emitido de D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en el Dictamen del Consejo de Estado del ALSCP, que por considerarlo de interés se reproduce *ad litteram*:

*«b. La territorialidad. El dictamen mayoritario hace una serie de observaciones críticas a lo dispuesto en el artículo 27 del Anteproyecto consultado, pero, a juicio de quien esto suscribe, debería insistir en la imperiosa necesidad de mantener la conexión entre el domicilio profesional principal y la radicación del Colegio, no solo para garantizar una mayor cercanía entre el Colegio y el colegiado que haga posible el deseable apoyo y control del primero hacia el segundo, sino para posibilitar en la práctica algunos de los principales servicios colegiales. Baste, por poner un ejemplo, la asistencia letrada gratuita. ¿Cómo podría presentarla en tiempo adecuado un domiciliado y residente en Cádiz, pero colegiado en Lugo?*

*Esta observación que ya se plantea en el dictamen mayoritario debe elevarse de tono y tener carácter esencial».*

Es harto curioso que la defensa de la vinculación territorial que hace el meritado voto particular se comparte con el criterio mayoritario del Dictamen. Es decir, existen discrepancias en muchos aspectos de la futura norma, pero existe acuerdo en la defensa de la adscripción del profesional en el Colegio donde se tenga su domicilio único o principal.

### **CAPÍTULO III. REPRESENTACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FINES Y EN DEFENSA DE LA PROFESIÓN**

La representación es una de las funciones primordiales que ostentan los Colegios Profesionales, tanto para el cumplimiento de sus fines, como para la defensa de la profesión. Esta función, desplegada de diversas formas, ha sido objeto de enjuiciamiento por distintas resoluciones judiciales que de forma sistemática pasamos a analizar.

#### **I. PETICIÓN DE NULIDAD DE DETERMINADAS NORMAS RELACIONADAS CON LA PROFESIÓN DE ODONTOLOGÍA.**

Uno de los cauces utilizados por los Colegios Profesionales para representar y defender los intereses profesionales es acudir a los juzgados y tribunales para instar la declaración de nulidad de una serie de normas que afectan y pueden degradar la profesión en determinados aspectos.

Comenzando por la resolución judicial más antigua, la STS de 28 de octubre de 1992, resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ilustre Consejo General del Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de España contra el Real Decreto 1691/1989, de 29 diciembre, por el que se regula el reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos de Médico y de Médico Especialista de los Estados Miembros de la entonces Comunidad Económica Europea, el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios<sup>467</sup>.

Los motivos de impugnación del citado Real Decreto son los siguientes: en primer lugar, no haber dado trámite de audiencia al Consejo General de Odontólogos, previo a su aprobación; y en segundo lugar, atribuir en distintos puntos de su articulado competencias exclusivas a la Administración Pública cuando el Consejo General entiende que le pertenecen y son de su competencia.

El TS establece que dicho recurso no puede prosperar ya que la normativa impugnada versa sobre “*médicos y médicos especialistas*”, por lo que “*resultaba improcedente que en su elaboración se diese audiencia al Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de España, toda vez que en la misma había tenido ocasión de exponer su*

---

<sup>467</sup> STS de 28 octubre 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). RJ\1992\7989.

*parecer por medio de razonado informe el Consejo General de Médicos de España, a quien corresponde, según establece el vigente Estatuto General de la Organización Médica Colegial y del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, la representación exclusiva de la profesión médica, la ordenación en el ámbito de su competencia de la actividad profesional de los colegiados y la defensa de los intereses profesionales (...) estando suficientemente representados los intereses de los especialistas Médicos en Estomatología por la participación que en la elaboración del Real Decreto 1691/1989 se concedió al Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España” (fundamento de derecho cuarto).*

La normativa reguladora de la profesión de dentista, en especial, el Real Decreto 1594/1994, de 15 julio, por el que se desarrolla la Ley 10/1986, de 17 marzo, de Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, fue cuestionada por diferentes organizaciones profesionales pertenecientes a los protésicos dentales, tanto en el ámbito estatal, como autonómico y local. Con fecha 4 de noviembre de 1994, se interpuso recurso impugnando dicho Real Decreto por parte, de un lado, de la Federación Regional de Protésicos Dentales de Andalucía y, de otro lado, de la Federación Española de Asociaciones de Protésicos Dentales, emitiéndose sentencias desestimatorias con fechas 21 de diciembre de 1998<sup>468</sup> y 10 de noviembre de 1999<sup>469</sup>, respectivamente<sup>470</sup>. Posteriormente, cinco días después de la interposición de los anteriores recursos, con fecha 9 de noviembre de 1994, se volvió a impugnar la misma norma por parte de la Asociación Provincial de Protésicos Dentales Autónomos de Cádiz, cuyo resultado fue también desestimatorio<sup>471</sup>.

La Federación Española de Asociaciones de Protésicos Dentales solicita la declaración de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1594/1994 bajo tres consideraciones: 1º) por infracción de los artículos 130 y 131 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y de los artículos 10.6, 10.17 y 24 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; 2º) por infracción del artículo 105.a) de la Constitución Española, en relación con el artículo 130 LPA; y 3º) por incurrir en

---

<sup>468</sup> STS de 21 de diciembre de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1999\775.

<sup>469</sup> STS de 10 de noviembre de 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1999\8957.

<sup>470</sup> Resulta curioso que habiéndose interpuesto sendos recursos el mismo día y sobre el mismo objeto, se haya ventilado por el mismo órgano judicial con una sentencia que dista casi un año de la otra.

<sup>471</sup> STS de 21 de diciembre de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1999\775.

desviación de poder. De manera subsidiaria solicita también la nulidad de determinados artículos de la LPA (6, 7, 8, 3, 4 y 1). El Tribunal Supremo rechaza cada una de las causas alegadas declarando que la norma cuestionada ha sido tramitada por el cauce debido, respetando el ordenamiento jurídico, por lo que se rechaza también la solicitud de nulidad de los artículos mencionados, eso sí, realizando un estudio pormenorizado de cada uno de ellos.

Por su parte la Asociación Provincial de Protésicos Dentales Autónomos de Cádiz, y la Federación Regional de Protésicos Dentales de Andalucía, combaten también los artículos anteriormente citados, teniendo la misma suerte desestimatoria.

De las anteriores resoluciones judiciales podemos llegar a la conclusión de que la normativa de desarrollo de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, es completamente acorde al ordenamiento jurídico, por mucho que los tres niveles territoriales (provincial representado curiosamente por la asociación de protésicos dentales de Cádiz), autonómico (con Andalucía), y estatal, hayan intentado su derogación acudiendo a la vía judicial.

Una de las cuestiones objeto de disputa desde la creación de la titulación de Odontología ha sido su equiparación con la de médico especialista en Estomatología. Una vez publicados los Estatutos Generales de Odontólogos y Estomatólogos mediante Real Decreto 2828/1998, de 23 diciembre, el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos interpuso recurso contencioso administrativo por entender que existían determinados preceptos que no eran acordes a Derecho. A través de la STS de 25 de junio de 2001, el Tribunal Supremo<sup>472</sup> estimó parcialmente el recurso interpuesto por la corporación médica declarando nulas una serie de preceptos de dichos estatutos que hacían alusión, bien a los estomatólogos, bien a la Estomatología, especialidad ajena a los Odontólogos, ya que pertenece al campo de la Medicina<sup>473</sup>. No obstante, lo sustancial del texto no se modificó tras la citada resolución judicial ya que las menciones a los estomatólogos eran adicionales a las de odontólogos.

Como explica la demanda *“la profesión de odontólogo es distinta a la de médico especialista en Estomatología y tal distinción impide reunir a ambos profesionales en*

---

<sup>472</sup> STS de 25 de junio de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2001\8749.

<sup>473</sup> Exactamente se tratan de los siguientes: el inciso “y estomatólogos” contenido en el artículo 2, apartado 4; los incisos “y la Estomatología” y “y estomatólogos” contenidos en el artículo 12; y el inciso “y la Estomatología” contenido en el artículo 13, apartado 1, todos ellos de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General.

*un mismo colegio*”, por lo que los argumentos del Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de que su titulación pertenecía a la misma profesión, incluyendo ambas en el término genérico y vulgar de dentista, no es suficiente para albergar a ambos titulados en un solo Colegio Profesional<sup>474</sup>.

De ello se deduce que el Estomatólogo es médico y solo médico, por lo que el Tribunal Supremo considera que las especialidades médicas no constituyen una profesión independiente y distinta a la profesión de médico, que es una, por lo que no era necesaria una Ley para regularlas<sup>475</sup>.

Ante ello, el Consejo General de Dentistas contestó a la demanda defendiendo que las referencia en sus Estatutos Generales, en lo que afecta a la Estomatología y a los estomatólogos, son coherentes con la normativa vigente. El artículo 2.4 de la Ley de Colegios Profesionales reza que pertenecerán obligatoriamente a los Colegios Profesionales de Dentistas *“todos los odontólogos y estomatólogos que tengan dicha titulación y que practican el ejercicio profesional”*, entendiéndose que no se dice que han de estar incluidos en los citados Colegios todos los estomatólogos, sino todos los estomatólogos y odontólogos que practiquen dicha profesión. La interpretación lógica de la Ley obliga a entender que a los estomatólogos a los que se les impone el deber de colegiación en tales corporaciones es sólo para aquellos que ejerzan la profesión de odontólogos.

El Tribunal Supremo, en el fundamento jurídico segundo, realiza un análisis de tres principios relacionados con la controversia.

En primer lugar, el principio de colegiación única y obligatoria. Respecto a dicho principio, la Ley de Colegios Profesionales, en sus artículos 3.2 y 4.3, reconoce dos principios que son necesarios distinguir, el de colegiación única y el de colegiación obligatoria, respectivamente. Ambos se han demostrado como imprescindibles para asegurar el buen éxito de la función de los Colegios Profesionales en relación con el

---

<sup>474</sup> La Estomatología es una de las especialidades médicas según el ya derogado Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista, describiendo a la Estomatología como una de las especialidades médicas que no requieren formación hospitalaria y a la que sólo pueden acceder a los Licenciados en Medicina, es decir, los Médicos y no otros.

<sup>475</sup> Así, entre otras muchas, la STS de 7 de mayo de 1993 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). RJ 1993\3652. En su fundamento de derecho séptimo se declara que *“todas y cada una de las múltiples especialidades que a posteriori pueden alcanzar los Licenciados en Medicina y Cirugía, para las que no existe colegiación «ad hoc» alguna, hasta el punto de no existir Colegios Profesionales propios de las especialidades. Lo que demuestra que la profesión es una y sólo una (la de Médico), siendo las especialidades variaciones de esa única profesión”*.

ejercicio de las competencias de ordenación profesional y para la aplicación de cánones deontológicos únicos a todos los miembros de una profesión, garantizados mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria corporativa. Esta finalidad fue hecha explícita, en relación con el principio de colegiación única<sup>476</sup>.

En segundo lugar, el principio de colegiación única que consiste en prohibir la adscripción de los profesionales a más de un Colegio Profesional en el territorio que corresponda<sup>477</sup>. Esta limitación no impide que un profesional pueda colegiarse en colegios de ámbitos distintos, con la única excepción admitida<sup>478</sup>, en el sentido de que cuando los Colegios Profesionales estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios, la colegiación habilitará solamente para ejercer en el ámbito territorial que corresponda.

Y finalmente, el principio de colegiación obligatoria que impone a los profesionales, como presupuesto necesario para el ejercicio de la profesión, la incorporación al Colegio Profesional correspondiente. Sustrae así de su libre voluntad la opción de incorporarse o no y de hacerlo, en caso afirmativo, a uno u otro Colegio Profesional<sup>479</sup>.

Realizando una interpretación conjunta de los principios y de la normativa citada, junto a la posición jurisprudencial mencionada en el fundamento jurídico decimoséptimo, el Tribunal Supremo entiende que debe aplicar el principio de unidad de la profesión médica a efectos colegiales en relación con la especialidad de Estomatología<sup>480</sup>.

Por tanto, tal como declara la STS de 25 de junio de 2001, en su fundamento jurídico vigesimoprimer, se establecen las siguientes conclusiones.

En primer lugar, que el principio de colegiación única, en estrecha relación con el de colegiación obligatoria, impide la existencia de una duplicidad de Colegios Profesionales para la misma profesión y obliga a los profesionales, como requisito

---

<sup>476</sup> Dicho principio se encuentra en el artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 7/1997, derogada en la fecha de la resolución judicial por el Real Decreto-ley 6/2000.

<sup>477</sup> El artículo 4.3 de la Ley de Colegios Profesionales aplicable al caso y vigente desde su promulgación dice que *“dentro del ámbito territorial que venga señalado a cada Colegio no podrá constituirse otro de la misma profesión”*.

<sup>478</sup> De acuerdo con precedentes jurisprudenciales, siendo desplegada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales.

<sup>479</sup> Según el artículo 3.2, inciso primero, de la Ley de Colegios Profesionales, *“es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente”*.

<sup>480</sup> Entre las diversas sentencias citadas en el proceso, merece destacarse, como expresiva de esta doctrina, la STS de 28 de octubre de 1992, recurso núm. 692/1990.

imprescindible para el ejercicio de la profesión, a adscribirse a la corporación correspondiente. Así pues, no puede imponerse a los médicos especialistas en Estomatología la colegiación obligatoria en los Colegios de Odontólogos, pues sobre éstos pesa la obligación de afiliación a los Colegios de Médicos.

En segundo lugar, los Colegios Profesionales respectivos no son coincidentes en cuanto a la titulación y, por consiguiente, al ámbito profesional de las respectivas funciones entre Licenciados en Odontología y Médicos especialistas en Estomatología, a pesar de la identidad externa de funciones que en ambos concurren. Dicho principio, por consiguiente, no parece impedir que los Médicos especialistas en Estomatología puedan simultáneamente adscribirse, pero con un carácter estrictamente voluntario, a los Colegios de Odontólogos y Estomatólogos.

Y por consiguiente, el pronunciamiento de la autoridad judicial debe limitarse a declarar la nulidad de aquellos preceptos de los Estatutos Generales impugnados por el Consejo General de Médicos de España que imponen la obligatoria adscripción de los médicos especialistas en Estomatología a los Colegios de Odontólogos y Estomatólogos, pero no aquellos que contienen simples referencias a los profesionales de esta especialidad.

Idéntico resultado obtuvo el recurso contencioso administrativo interpuesto, de manera individual por el Colegio Oficial de Médicos de Asturias con el mismo objeto, es decir, contra los mismos artículos controvertidos del Real Decreto 2828/1998, de 23 diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General. El Tribunal Supremo dicta sentencia, el mismo día que la sentencia analizada con anterioridad<sup>481</sup>, estimando parcialmente el recurso y declarando nulo el inciso “y *estomatólogos*” en los preceptos impugnados<sup>482</sup>.

Contra el mismo cuerpo normativo, es decir, los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos se interpuso recurso contencioso-administrativo por parte Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña<sup>483</sup> al entender que a tenor de los artículos 36, 149.1 y 149.3 de la Constitución, las Comunidades Autónomas

---

<sup>481</sup> La representación procesal del Colegio Oficial de Médicos de Asturias interpuso recurso contencioso-administrativo el 2 de marzo de 1999, mientras que la del Consejo General de Dentistas lo hizo de manera posterior, el 26 de marzo de 1999.

<sup>482</sup> STS de 25 de junio de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2001\8747.

<sup>483</sup> En el mismo día que lo realizó el Consejo General de Médicos de España, el 26 de marzo de 1999.



asumieron la competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales, cuyo ejercicio debía modularse con los títulos competenciales reservados al Estado en los artículos 36 y 139<sup>484</sup> de la Constitución.

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en su artículo 15.3, reconoció la existencia de los Consejos Generales, pero reducida a asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional, destacando que ya no ejercían de órganos jerárquicamente superiores de los Colegios Profesionales con ámbito inferior al nacional. Las funciones hasta entonces desempeñadas pasarían a ser ejercidas por los órganos creados por las leyes autonómicas, los cuales controlan y tutelan la actuación de los Colegios Profesionales existentes en su ámbito territorial y serán su superior jerárquico. No obstante, los Consejos Generales seguirían ejerciendo las mismas competencias que realizaban en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran asumido la competencia o no la hubieran desarrollado normativamente<sup>485</sup>.

Pero la parte recurrente entiende que esta interpretación es incorrecta, ya que el reconocimiento de la subsistencia de los Consejos Generales habilitaba su funcionamiento en todo aquello que no hubiera sido derogado por el nuevo régimen jurídico determinado por la Constitución. Es decir, que las potestades de los Consejos Generales deben entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas, evitando duplicidades<sup>486</sup>.

Ante todo lo anterior, el Colegio Profesional de Dentistas catalán aduce que el título y el contenido de la disposición general impugnada excede ampliamente de la competencia de autorregulación atribuida a los Consejos Generales. Esta disposición general podía regular los Estatutos del Consejo General, pero no el Estatuto General de los odontólogos y estomatólogos, por carecer de competencia para ello. Además, su

---

<sup>484</sup> Donde se contempla que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Y ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

<sup>485</sup> El recurrente entiende que *“los Consejos Generales se han resistido a este principio mediante una interesada interpretación de la disposición transitoria de la Ley del Proceso Autonómico, en la que se ratifica la subsistencia de los Consejos Generales creados hasta aquel momento por vía reglamentaria y no por una Ley del Estado, como establece el artículo 15.3, disponiendo que subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente. De esta redacción se pretendió deducir que, en tanto no se dictara la Ley estatal, seguían ejerciendo sus competencias”*.

<sup>486</sup> Pues en otro caso unas mismas funciones públicas serían ejercidas simultáneamente por el órgano estatal y el autonómico, o se estaría admitiendo que el ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas se encuentra sujeta al arbitrio del Estado, que las postergaría *“sine die”*.

contenido rebasa ampliamente las funciones de representación asignadas al Consejo General, al atribuirse la competencia para regular la organización del colectivo profesional e incidir en materias ya reguladas por las leyes autonómicas sobre Colegios Profesionales.

Tras analizar de manera pormenorizada cada uno de los preceptos impugnados a lo largo de treinta y tres fundamentos jurídicos, la controversia se resuelve estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña contra los Estatutos del Consejo General de Dentistas, y en consecuencia, declarando, por un lado, no conforme al ordenamiento jurídico y nulos quince preceptos impugnados de la norma, y por otro lado, estableciendo no conformes al ordenamiento jurídico y nulos en cuanto sea de aplicación directa a los Colegios Profesionales pertenecientes al ámbito autonómico otros siete preceptos; y desestimando el recurso en todo lo demás pretendido por el recurrente<sup>487</sup>.

Siguiendo con el orden cronológico, la STS de 22 de febrero de 2006, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España contra el Real Decreto 139/2003, de 7 febrero, por el que se actualiza la regulación de la formación médica especializada, suplicando que se declare la nulidad del apartado 1 del artículo 1 de dicha norma, que se refiere al cambio de la denominación de determinadas especialidades médicas señalando que: “*Las especialidades médicas de Cirugía Maxilofacial, Cirugía Plástica y Reparadora, Rehabilitación y Traumatología y Cirugía Ortopédica (...) pasan a denominarse, respectivamente, Cirugía Oral y Maxilofacial, Cirugía Plástica, Estética y Reparadora, Medicina Física y Rehabilitación y Cirugía Ortopédica y Traumatología*”, circunscribiéndose el recurso exclusivamente al cambio de la denominación de la especialidad médica de Cirugía Maxilofacial que pasa a denominarse Cirugía Oral y Maxilofacial<sup>488</sup>. Y lo hace considerando que dicha especialidad puede llegar a confundir a los profesionales que la obtengan en relación a los Odontólogos que hayan superado los estudios de posgrado en Cirugía Oral.

Ante tal impugnación, y tras analizar las consideraciones que realiza la Administración demandada y de la Sociedad Española de Cirugía Oral y Maxilofacial,

---

<sup>487</sup> STS de 25 de febrero de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2002\10973.

<sup>488</sup> STS de 22 febrero 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2006\5671.

esta última personada cuando tuvo noticia del asunto en cuestión, el Tribunal Supremo afirma, en el fundamento jurídico sexto de la citada sentencia, que la denominación de la especialidad que recupera la norma no incurre en la confusión que se le imputa frente a la especialidad médica de Estomatólogo y la profesión sanitaria de Odontólogo, reiterando en el mismo considerando que “*no existe confusión alguna, ya que la voz cirugía que antecede a oral y maxilofacial, es suficientemente expresiva para el común de los ciudadanos*”<sup>489</sup>.

En otro supuesto, la STS de 24 de septiembre de 2015, resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto de nuevo por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España contra el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, que modifica al Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, desestimándolo mediante las siguientes consideraciones<sup>490</sup>.

El Consejo General plantea su demanda la nulidad<sup>491</sup> del apartado 10 del artículo único del Real Decreto 861/2010 al entender que vulnera el artículo 42 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU) y no garantiza la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad; así como el derecho a que el procedimiento de admisión a los estudios universitarios sea general, objetivo y universal. Al permitir a las Universidades condicionar el acceso a un Máster universitario a la obtención de complementos formativos fuera de las enseñanzas oficiales, sin que el acceso a tales complementos esté regido por la aplicación de tales principios por tratarse de formación propia de la Universidad.

---

<sup>489</sup> El concepto “*oral*” la asimilan dichos ciudadanos con la parte de la ciencia médica dedicada a la curación de las enfermedades mediante operaciones aplicadas a la parte enferma, como son la cura de heridas o abscesos o la separación por corte de tejidos u órganos dañados, y si a eso se añade las expresiones que le acompañan como oral, que en una de sus acepciones se identifica con la boca, y cuanto con ella se relaciona, y maxilofacial que se identifican la primera con los huesos que forman las mandíbulas, y la segunda, “*maxilofacial*”, con la cara, faz o rostro, es obvio que no hay posibilidad de conflicto entre las especialidades y la profesión tantas veces mencionadas, porque para los usuarios resulta sencillo identificar al Odontólogo y al Estomatólogo con la profesión sanitaria y la especialidad médica vulgarmente conocida como dentista, mientras que el Cirujano Oral y Maxilofacial sugiere al paciente la figura de una especialidad médica destinada a otros menesteres más complejos y más amplios.

<sup>490</sup> STS de 24 de septiembre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2015\5112.

<sup>491</sup> Al amparo del artículo 62.2 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Inciendiendo que el apartado 10 del citado Real Decreto altera determinados contenidos de la Ley Orgánica de Universidades<sup>492</sup> al regular la admisión a las enseñanzas oficiales de Máster:

*«La Universidad incluirá los procedimientos y requisitos de admisión en el plan de estudios, entre los que podrán figurar complementos formativos en algunas disciplinas, en función de la formación previa acreditada por el estudiante. Dichos complementos formativos podrán formar parte del Máster siempre que el número total de créditos a cursar no supere los 120. En todo caso, formen o no parte del Máster, los créditos correspondientes a los complementos formativos tendrán, a efectos de precios públicos y de concesión de becas y ayudas al estudio la consideración de créditos de nivel de Máster».*

Otra cuestión impugnada consiste en que entre esos “*procedimientos y requisitos de admisión*” que podrán incluir las universidades en los planes de estudios, se encuentra la exigencia de determinados complementos formativos en algunas disciplinas. El Consejo General no los cuestiona, ya sean anteriores o simultáneos al Máster, lo que ataca es que se trate de una exigencia que queda vinculada únicamente y exclusivamente a títulos propios de la universidad y no a títulos oficiales, por su elevado coste, por lo que tendrá un efecto discriminatorio, que infringe el contenido del artículo 42.3 de la LOU. Donde se establece que para el acceso a los centros universitarios regirá el principio de universalidad, igualdad y no discriminación, en especial por razones económicas<sup>493</sup>.

Tales pretensiones deducidas por el Consejo General son rechazadas por el TS al declarar que “*la ilegalidad que ve la demandante queda salvada con la prevención del artículo 17.2.2º: a efectos de precios públicos y de becas, esos complementos formativos se asimilan a créditos de nivel de Máster, luego su régimen entra en el sistema del artículo 45 de la LOU, aparte de las bonificaciones aplicables a las matrículas. No se infringe, por tanto, el artículo 42.3 de la LOU cuyas previsiones, aun referidas al acceso a la Universidad, cabe extenderlas al acceso al Máster*” (fundamento jurídico sexto).

Es necesario destacar cómo el Alto Tribunal hace mención expresa en un fundamento jurídico específico, el séptimo, sobre la invocación por parte del Consejo General de Dentistas de España del caso del Máster Universitario en Ortodoncia y

<sup>492</sup> Algo que por el principio de jerarquía normativa no puede tener cabida ya que un Real Decreto no puede modificar una norma superior, como es la ley.

<sup>493</sup> Artículo 42.3 de la Ley Orgánica de Universidades: “*Corresponde al Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, establecer las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en todo caso de acuerdo con lo indicado en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*”.

Ortopedia Dentofacial organizado por la Universidad de Oviedo, donde ejerce como Catedrático de Estomatología el entonces Presidente de dicho Consejo General, D. Alfonso Villa Vigil, emitiendo una aclaración al respecto:

*«No se aclara si tal caso se invoca como ejemplo de lo que, a su entender, puede ocurrir o como caso específico, lo que escaparía al enjuiciamiento en abstracto de la norma impugnada: una cosa sería esa impugnación abstracta -que es de lo que ahora conoce esta Sala- y otra bien distinta una posible aplicación indebida de la norma que, obviamente, no comporta su ilegalidad».*

De todo lo expuesto podemos apreciar que el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos viene representando a la profesión, tal como invoca la Ley de Colegios Profesionales, acudiendo a numerosos contenciosos para ajustar la práctica a la legalidad y, también hay que decirlo, a sus pretensiones.

Por otro lado, la normativa autonómica también ha sido objeto de impugnación. La STSJ de Andalucía de 23 de septiembre de 2010 resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas contra el Decreto 427/2008, de 29 de julio, elaborado por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, y aprobado en el Consejo de Gobierno, que crea y regula el registro de profesionales sanitarios de Andalucía<sup>494</sup>, al entender que el citado Decreto vulnera la reserva de ley establecida en el artículo 36 de la Constitución respecto de la regulación del régimen jurídico de los Colegios Profesionales, e invade sus competencias y funciones propias en materia de registro de profesionales sanitarios, tal como determina el artículo 5.2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias<sup>495</sup>.

Explicando el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el fundamento jurídico sexto que *"los criterios generales y requisitos mínimos de estos registros serán establecidos por las Administraciones sanitarias dentro de los principios generales que determine el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que podrá acordar*

---

<sup>494</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de septiembre de 2010, nº 1501/2010, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2011\110220.

<sup>495</sup> Donde se establece que: *"Para garantizar de forma efectiva y facilitar el ejercicio de los derechos a que se refiere el apartado anterior, los colegios profesionales, consejos autonómicos y consejos generales, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán los registros públicos de profesionales que, de acuerdo con los requerimientos de esta ley, serán accesibles a la población y estarán a disposición de las Administraciones sanitarias. Los indicados registros, respetando los principios de confidencialidad de los datos personales contenidos en la normativa de aplicación, deberán permitir conocer el nombre, titulación, especialidad, lugar de ejercicio y los otros datos que en esta ley se determinan como públicos"* (artículo 5.2 de la Ley 44/2003, de 23 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias).

*la integración de los mismos al del Sistema de Información Sanitaria del Sistema Nacional de Salud", y concretamente, "dicho acuerdo sobre los registro profesionales sanitarios se aprobó por el Pleno del referido Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud".*

Por todo lo anterior se aduce que el objeto y ámbito de aplicación y funcionamiento de tales registros de profesionales sanitarios se ajustan al marco establecido por la Ley 44/2003, no vulnerando disposición legal alguna al respetar el contenido del artículo 5.2 de dicha Ley. Por lo que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía procede a ventilar el contencioso con un pronunciamiento desestimatorio del recurso interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas.

La misma Corporación andaluza es la protagonista de la STSJ de Andalucía de 7 de diciembre de 2010, que resuelve la impugnación del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas frente al Decreto 307/2009, de 21 de julio, por el que se define la actuación de la profesión de enfermería en el ámbito de la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía<sup>496</sup>.

Como argumentos de impugnación se aducen dos motivos. Por un lado, la falta de competencia de los profesionales sanitarios enfermeros para diagnosticar una enfermedad, paso previo a la prescripción de un medicamento, sin que previamente una norma con rango de Ley les capacite y/o les delegue competencias para diagnosticar la enfermedad que se pretende combatir<sup>497</sup>. Y por otro lado, el Decreto andaluz carecía del apoyo y amparo normativo que impone el principio de jerarquía normativa al exigir rango de Ley para crear, aunque sea de forma indirecta y tácitamente, una atribución profesional (diagnostico) a favor de los enfermeros, en contra de lo establecido en la Carta Magna que reserva al Estado la competencia para regular el ejercicio profesional mediante Ley. Vulnerando también la normativa básica estatal sobre ordenación de las profesiones sanitarias (Ley 44/2003), garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios<sup>498</sup> y sobre receta médica<sup>499</sup>.

---

<sup>496</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de diciembre de 2010, nº 2002/2010, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2011\137719.

<sup>497</sup> El término diagnosticar significa "*determinar el carácter de una enfermedad mediante examen de sus signos*".

<sup>498</sup> En aquella época recogida en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías u uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Hoy, en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

El Decreto impugnado regulaba y definía la actuación específica de los enfermeros en el ámbito de la prestación farmacéutica estableciendo el artículo 2 que en el ejercicio de su actuación profesional podrán desarrollar las siguientes actuaciones:

*«a) usar e indicar los medicamentos que de acuerdo con la normativa vigente no estén sujetos a prescripción médica (...); b) cooperar con los profesionales de la medicina y de la odontología en programas de seguimiento protocolizado de determinados tratamientos farmacológicos (...); c) indicar y prescribir los productos sanitarios incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía, a los pacientes a los que presten sus cuidados y que tengan derecho a ella, en las condiciones que se establecen en el Decreto».*

La norma dejaba bastante claro que solo se podría usar e indicar medicamentos que, de acuerdo con la normativa vigente, no estén sujetos a prescripción médica, de acuerdo con la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías de uso racional de los medicamentos y productos sanitarios<sup>500</sup> que establecía en su artículo 19 las "*Condiciones de prescripción y dispensación de medicamentos*".

No obstante, llamaba la atención que la limitación del Decreto andaluz 307/2009 se ceñía exclusivamente a los medicamentos sujetos a prescripción médica, al existir una amplia gama de medicamentos no necesitados de dicha prescripción, y que quedaban sujetos a simples órdenes de dispensación de los enfermeros. Hoy el artículo 79.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, les faculta para ello y el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.

Hoy si nos atenemos al contenido del artículo 79.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, la receta médica y la orden de dispensación hospitalaria son los documentos que aseguran la instauración de un tratamiento con medicamentos por instrucción de un médico, un odontólogo o un podólogo, en el ámbito de sus competencias respectivas, únicos profesionales con plena facultad para recetar medicamentos sujetos a prescripción médica.

---

<sup>499</sup> En aquella época regulada en el Real Decreto 1910/1984, de 26 de septiembre. En la actualidad recogida en el RD 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación.

<sup>500</sup> Normativa sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Por lo que se declara que, sin perjuicio de lo anterior, los enfermeros, de forma autónoma, podrán indicar, usar y autorizar la dispensación de todos aquellos medicamentos no sujetos a prescripción médica y los productos sanitarios, mediante la correspondiente orden de dispensación. En dicho precepto se faculta al Gobierno para regular la indicación, uso y autorización de dispensación de determinados medicamentos sujetos a prescripción médica por los enfermeros, en el marco de los principios de la atención integral de salud y para la continuidad asistencial, mediante la aplicación de protocolos y guías de práctica clínica y asistencial, de elaboración conjunta, acordados con las organizaciones colegiales de médicos y enfermeros y validados por la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Destacando el Tribunal al entrar a analizar tales normas en cuestión, en el fundamento jurídico cuarto, que *“claramente se deduce la neta línea de distinción que hace la Ley estatal, acerca de los medicamentos, sujetos a prescripción médica, no sujetos a prescripción médica y productos sanitarios, a los que a su vez se refiere el Decreto impugnado”*. Añadiendo el fundamento jurídico séptimo que de la lectura del entonces artículo 77 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, se *“evidencia la pérdida del contenido del recurso contencioso-administrativo, y elimina cualquier eventual ilegalidad que pudiera haber sido alegada por los demandantes (en este caso, el Consejo Andaluz de Colegios de Dentistas) acerca de la cuestión competencial estatal, ya que la nueva regulación da pleno respaldo a la actuación de la Junta de Andalucía”*, por lo que por todo lo anteriormente expuesto, se entiende procedente la desestimación del recurso, con la declaración de validez del Decreto recurrido.

Posteriormente la misma Corporación, el Consejo Andaluz de Colegios de Dentistas, vuelve a impugnar el Decreto 427/2008, de 29 de julio, por el que se crea y regula el Registro de Profesionales Sanitarios de Andalucía, y la Orden de 10 de marzo de 2010, por la que se crea el fichero con datos de carácter personal del Registro de Profesionales Sanitarios de Andalucía<sup>501</sup>.

Los motivos en los que sustenta la impugnación son los siguientes. En primer lugar, la existencia de reserva de ley en cuanto a las funciones atribuidas por el legislador estatal y autonómico a los Colegios Profesionales y a los Consejos

---

<sup>501</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de mayo de 2013, nº 1835/2013, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2013\298336.



Autonómicos y Estatales de éstos; y en segundo lugar, la vulneración del principio de jerarquía normativa, considerando que esta disposición reglamentaria es nula por excederse en el desarrollo de la Ley, no pudiendo contener mandatos nuevos, restrictivos, modificativos o que desvirtúen los contenidos de un texto legal.

La STSJA de 27 de mayo de 2013 que ventila el contencioso analiza el Decreto en su fundamento jurídico quinto, que por su claridad expositiva reproducimos literalmente:

*«La competencia de la Administración autonómica para dictar el Decreto impugnado deriva del artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma a la que se atribuye la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios sanitarios. A su vez el artículo 79.3.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución Española y con la legislación del Estado. Esto está en consonancia con lo afirmado por el dictamen del Consejo Consultivo que entiende que, la regulación contenida en el Decreto es acorde con la Ley 16/2.003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. El establecimiento del Registro de Profesionales contemplados en el Decreto se ha previsto en la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias cuyo artículo 5.2 establece que "será la Administración Sanitaria, dentro de los principios que determine el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la que determine los criterios generales y requisitos mínimos de estos registros».*

Respecto el recurso formulado contra la Orden de 10 de marzo de 2010, por la que se crea el fichero de datos de carácter personal del Registro de Profesionales Sanitarios de Andalucía, al tratarse de una simple aplicación del Decreto 427/2008, el Tribunal da por reproducidos los razonamientos que guardan identidad con los utilizados para combatir el citado Decreto (fundamento jurídico sexto).

Por todo lo expuesto, el Tribunal entiende que el recurso debe ser desestimado en todas sus pretensiones.

Tras el análisis de ambas sentencias, la Organización Colegial, en este caso el Consejo Andaluz de Colegios de Dentistas en beneficio de la profesión y de la población demandante de asistencia bucodental, intentó defender sus competencias acudiendo a la vía judicial al entender que estaban siendo vulneradas en favor de otras profesiones. Por su parte los Tribunales fallaron que dichas competencias no fueron violadas. Y ello nos lleva a cuestionarnos la falta de claridad y precisión de la normativa en vigor, que fomenta e impulsa las controversias judiciales con un evidente derroche de recursos humanos, materiales y económicos, de esfuerzos profesionales, y un sustancial menoscabo de la seguridad jurídica.

## II. COLABORACIÓN COLEGIAL EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DENTAL.

El acceso a la función pública es otra cuestión objeto de controversias en sede judicial. La STS de 24 de septiembre de 2007, que tiene su origen en una sentencia anterior procedente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por la cual se desestimó el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Médicos de Navarra contra la resolución firme<sup>502</sup> del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud, que aprueba la convocatoria para la provisión, mediante concurso-oposición, de tres puestos de trabajo de odontólogo en dicho Servicio<sup>503</sup>. Ante tal circunstancia, el Colegio Oficial de Médicos de Navarra y una colegiada interpusieron recurso de casación frente a tal resolución al entender que los médicos, concretamente los especialistas en Cirugía Maxilofacial, sí podían optar a esas plazas que les habían sido vedadas. En el presente caso, se encuentran como demandados la Comunidad Foral de Navarra; y el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de Navarra.

El Tribunal Supremo admite el recurso de casación interpuesto y estima el recurso contencioso-administrativo deducido atendiendo a la disposición adicional única de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, reguladora de la profesión de dentista y otras relacionadas con la salud dental, que en ningún modo limita la capacidad profesional de los especialistas en Estomatología, así como en Cirugía Máxilo-Facial, sosteniendo que pueden seguir ejerciendo sus funciones, además de las señaladas en el artículo primero de esta Ley, esto es, las de los Odontólogos<sup>504</sup> (fundamento de derecho tercero).

La misma conclusión sostiene el fundamento jurídico cuarto desde una interpretación finalista de la norma, al señalar que la parte recurrida, el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos, de forma plausible admite, aunque no comparta con nosotros las mismas consecuencias que se derivan de este hecho”. Sin embargo, la

---

<sup>502</sup> Firmeza que adquiere por un Acuerdo del Gobierno de Navarra desestimatorio de los recursos ordinarios deducidos contra dicha resolución.

<sup>503</sup> STS de 24 de septiembre de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). RJ\2007\7009.

<sup>504</sup> El artículo 1 de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, concreta que *“los odontólogos tienen capacidad profesional para realizar el conjunto de actividades de prevención, diagnóstico y de tratamiento relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de los maxilares y de los tejidos anejos, y podrán prescribir los medicamentos, prótesis y productos sanitarios correspondientes al ámbito de su ejercicio profesional”*.

sentencia impugnada realiza una interpretación distinta de la disposición adicional anteriormente citada, y en consecuencia, establecido el derecho de los cirujanos máxilo-faciales a ejercer las competencias que corresponden al nuevo título de odontólogo, es evidente que se vulneran igualmente los artículos 14<sup>505</sup>, 23.2<sup>506</sup> y 103.3<sup>507</sup> de la Constitución Española, al impedir participar en el proceso selectivo, pese a haberlo solicitado, a quien ostentaba la condición de Cirujano Máxilo-Facial.

Si esta controversia se hubiera formalizado en nuestros días el resultado hubiera sido distinto, debido a la entrada en vigor de la Ley 10/2013, de 24 de julio<sup>508</sup>, que mediante su disposición final séptima modifica la disposición adicional única de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, reguladora de la profesión de dentista y otras relacionadas con la salud dental, cuyo contenido es el siguiente:

*«La presente Ley en ningún modo limita la capacidad profesional como dentistas de los médicos especialistas en Estomatología que, de acuerdo con la normativa comunitaria, tuvieran reconocido el derecho adquirido a ejercer las funciones señaladas en el artículo primero de esta Ley.  
Lo previsto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de que los Médicos Especialistas en Cirugía Oral y Maxilofacial realicen actividades correspondientes a su especialidad en el ámbito de la cavidad oral, siempre que no ejerzan la profesión de dentista».*

Por lo que en la actualidad el médico especialista en cirugía oral y maxilofacial no podría ejercer las funciones propias de los dentistas<sup>509</sup>, y su cualificación profesional no sería considerada idónea para ostentar el cargo público controvertido de la sentencia analizada.

En el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas vacantes de la categoría de Facultativos Especialistas de Área del Servicio Canario de la Salud, el Colegio Oficial de Dentistas de Las Palmas, interpone recurso contencioso-

---

<sup>505</sup> “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

<sup>506</sup> “Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

<sup>507</sup> “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>508</sup> Cuyo extenso nombre es: Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

<sup>509</sup> Lo que no impide, por supuesto, que tengan competencia para poder ejercer determinados actos compartidos como las exodoncias, por ejemplo.

administrativo contra la resolución de la Consejería de Sanidad de Canarias por la que se autoriza la convocatoria de pruebas selectivas en el ámbito territorial de las Áreas de Salud de este Organismo<sup>510</sup>.

En el suplico de la demanda se insta a que se estime íntegramente dicho recurso, declarando no ser conforme a Derecho la resolución impugnada, ya que entiende que el aspirante a dicha plaza de Promoción Interna de la resolución recurrida de Estomatología del Hospital Materno Insular no debe ser Licenciado o Doctor en Medicina y, por lo tanto, se le reconozca el derecho de los Licenciados en Odontología a participar en la convocatoria de dicha plaza vacante.

La STSJ de Canarias de 8 de marzo de 2013, tras rechazar en su fundamento jurídico primero la falta de legitimidad activa, tan usada en todos los procedimientos, el Tribunal entrando en el fondo de la cuestión entiende que el recurso debe prosperar, haciendo suya la STS de 25 de junio de 2001, al entender que la profesión de Odontólogo, definida en algunas ocasiones como de “*dentista*”, a cuya denominación se acoge el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, tiene atribuidas funciones que también realizan los Médicos especialistas en Estomatología (disposición adicional) y consiste, según el artículo 1.2 de la Ley 10/1986, 17 de marzo de 1986, por la que se regula la profesión de Odontólogo y las de otros profesionales relacionados con la salud dental, en el “*conjunto de actividades de prevención, diagnóstico y de tratamiento relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de los maxilares y de los tejidos anejos*”.

Por lo que el Tribunal llega a la conclusión de que el Colegio Oficial de Dentistas de Las Palmas ha fundado básicamente su argumentación en que las funciones del Médico Especialista en Estomatología son idénticas a las de los Licenciados en Odontología. De ahí deduce que se trata de la misma profesión por lo que se “*admite que dichas funciones no difieren, desde el punto de vista técnico o externo, de las realizadas por el Licenciado en Odontología*”<sup>511</sup>. Estimando el recurso contencioso-

---

<sup>510</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, de 8 de marzo de 2013, nº 356/2013, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2014\104799.

<sup>511</sup> Es de reseñar que el tribunal, a continuación de lo indicado, declara que: “(...) *entre este hecho y la conclusión de que la profesión de ambos titulados es idéntica existe un lapso que no puede salvarse fácilmente a la vista de la dicción legal que estudiamos. Parece evidente que la Ley ha querido subrayar que el Médico Especialista en Estomatología, incluso en el caso de que no realice actos médicos independientes de la Odontología, mantiene, en virtud de su titulación, el sentido específico de la profesión médica con carácter inseparable del desarrollo de su especialidad*”. Considerando por ello que

administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Dentistas de Las Palmas contra la resolución dictada por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, al no permitir a los odontólogos acceder a la plaza de estomatólogo objeto de concurso en la expresada resolución.

No obstante, la Comunidad Autónoma de Canarias interpone recurso de casación contra dicha sentencia, ventilándose con una sentencia estimatoria a sus pretensiones<sup>512</sup>. Tras realizar un análisis histórico del ejercicio de la Odontoestomatología a lo largo de la normativa del último siglo en el fundamento jurídico quinto, el Tribunal Supremo entiende que la habilitación profesional que confería el Título de Médico especialista en Estomatología no ha sido la misma que la que otorga el título de Licenciado de Odontología, por lo que la profesión de dentista no ha sido coincidente con la de Médico Especialista en Estomatología, aunque a estos últimos la ley les permite ejercer profesionalmente como dentistas. Por todo lo anterior, el Tribunal Supremo establece que mientras subsistan en la Administración plazas de Médicos Especialistas en Estomatología, se limita el acceso a ellas solo a los que posean el antiguo título de Médicos especialistas en Estomatología (actualmente declarado a extinguir), con exclusión de los Licenciados en Odontología, hecho que no puede ser considerado discriminatorio por estar apoyado en actividades profesionales no absolutamente coincidentes y en niveles de formación distintos<sup>513</sup>.

Por todo lo anterior, se estima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra la sentencia “*a quo*”, anulándola al ser conforme a Derecho la actuación administrativa objeto de discusión en el litigio, es decir, reservando dichas plazas a los médicos especialistas en Estomatología, sin poder optar a ellas los Licenciados en Odontología, aunque ambas titulaciones son coincidentes en la profesión que se puede ejercer: la de dentista.

El objeto de dicha acción judicial ha sido equiparar las titulaciones por las cuales se puede ejercer la profesión de dentista, sin tener en cuenta que no son idénticas, aunque desemboquen en la misma cualificación profesional.

---

“(…) está habilitado, desde el punto de vista de su aptitud profesional (capacidad, dice la Ley), y con carácter actual y no sólo potencial, para algo más que aquello que puede realizar el Odontólogo”.

<sup>512</sup> STS de 6 de mayo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). RJ\2015\2840.

<sup>513</sup> La especialidad exige una formación adicional y complementaria a la de mero licenciado.

Otra cuestión debatida en sede judicial por parte de los Colegios Profesionales han sido las bases que regulan los procesos selectivos para el acceso a la función pública de Odontostomatólogos. Es el caso de la STSJ de Andalucía de 3 de diciembre de 2007, procedente de un recurso contencioso administrativo interpuesto por un aspirante a la categoría de Facultativos de Atención Primaria del Servicio Andaluz de Salud<sup>514</sup>.

El demandante, médico especialista en Cirugía Maxilofacial, que había desempeñado interinamente una plaza de Odontología en el Servicio Andaluz de Salud, pretende la anulación de las bases de la convocatoria que exigían como requisito de participación en el proceso selectivo la posesión de título de Médico especialista en Estomatología o bien el de Licenciado en Odontología, sin incluir el título de Médico especialista en Cirugía Maxilo Facial<sup>515</sup>. Argumenta su pretensión en que la Ley 10/1986, de 17 de marzo, reguladora de la profesión de odontólogo y de las de otros profesionales relacionados con la salud dental, permite a los médicos especialistas en Cirugía Maxilo-Facial realizar las mismas funciones que los Odontólogos<sup>516</sup> y que tales funciones de odontólogo las ha realizado interinamente y a plena satisfacción para el Servicio Andaluz de Salud, la misma Administración Pública que ahora le niega la participación no incluyendo su título como habilitador al efecto.

Ante tal recurso, tanto la Administración Pública como el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Sevilla, se oponen a dicha pretensión alegando, en síntesis, que no existe normativa legal o reglamentaria alguna que obligue a aceptar la participación en el proceso selectivo a los concursantes que carecen de la titulación requerida. Además, se trata de un proceso extraordinario de consolidación de empleo<sup>517</sup> y la doctrina jurisprudencial constitucional ha justificado, con carácter excepcional y por una sola vez, las bases que favorecen el acceso de los interinos a la función pública, habiendo señalado el Tribunal Constitucional, respecto de este tipo de pruebas

---

<sup>514</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 3 de diciembre de 2007, nº 653/2007, Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, JUR\2008\372228.

<sup>515</sup> Se trata de la Base 2.6.1-3 del Anexo I de la resolución de fecha 8/07/2002, por la que se convoca proceso extraordinario de consolidación de empleo para la selección y provisión de plazas de determinadas categorías de Facultativos de Atención Primaria del Servicio Andaluz de Salud (Médicos de Familia, Pediatras y Odonto-Estomatólogos).

<sup>516</sup> Ello se debe a que en su Disposición Adicional reza que tal Ley *“en ningún modo limita la capacidad profesional de los Médicos y, concretamente, de los especialistas en Estomatología y Cirugía Maxilo-Facial, que seguirán ejerciendo las mismas funciones que desarrollan actualmente, además de las señaladas en el artículo primero de esta Ley”*.

<sup>517</sup> A diferencia del supuesto analizado por la Sentencia de fecha 27 de septiembre de 2007 del Tribunal Supremo aportada por la actora.

restringidas<sup>518</sup> que permite, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley a favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la eficacia de la Administración.

Por lo que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía determina que “*en atención a la finalidad de la normativa, ha de declararse que resulta ajustado a derecho que el Servicio Andaluz de Salud decida qué títulos profesionales concretos son los más adecuados para cubrir las plazas en cuestión en un proceso extraordinario de consolidación de empleo*”<sup>519</sup>. Por tanto, la opción por los títulos de Odontólogo y de médico Estomatólogo, sin incluir el de Médico especialista en Cirugía Maxilo Facial, en modo alguno puede entenderse arbitraria ni caprichosa, pues así se hizo también en el resto del territorio español<sup>520</sup>.

En otro supuesto, la baremación de los méritos en un concurso-oposición en la Comunidad de Madrid para ocupar plazas de Odontoestomatólogo también ha sido objeto de controversia que ha tenido que ser resuelta en sede judicial. En este caso, es el Ilustre Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España el que interpone recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la resolución dictada por la Dirección General de Recursos Humanos del Instituto Nacional de la Salud por la que se convoca concurso-oposición libre para el acceso a plazas de odontólogos y estomatólogos del área de Atención Primaria<sup>521</sup>.

Se alega por la parte recurrente una eventual vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad a que pudiera dar lugar el baremo de méritos hecho público junto con la resolución objeto de recurso, referido a la experiencia profesional, el cual establece puntuaciones distintas de un concreto mérito, a saber, la experiencia

---

<sup>518</sup> Aceptación descrita en las SSTC 26 de Enero de 1998 y 11 de Febrero de 1999, entre otras.

<sup>519</sup> En este sentido ya se ha pronunciado este Tribunal en casos análogos, como el examinado en la sentencia de fecha 23 de junio de 2003 (Recurso número 5718/02).

<sup>520</sup> A modo de ejemplo la sentencia cita la Orden de 4 de diciembre de 2001 para el Insalud y la Orden de 4 de abril de 2002 de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana.

<sup>521</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 2003, nº 1036/2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, JUR\2004\252521.

profesional, en función de la clase de institución sanitaria en que se hubieran prestado los servicios correspondientes. La STSJ de Madrid de 12 de noviembre de 2003 entiende, tal como plasma el fundamento de derecho segundo, que “*examinando la cuestión planteada a la luz de la doctrina expuesta, consideramos que la valoración de los servicios prestados establecida en la convocatoria referida da lugar a un trato discriminatorio entre los participantes en el proceso selectivo que han prestado servicios según en qué Institución sanitaria*”. Añadiendo el Tribunal que la doctrina jurisprudencial previa<sup>522</sup> en la que se apoya le obliga a estimar el recurso interpuesto por el Ilustre Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España, “*por un elemental principio de unidad jurisdiccional*”.

### III. RELACIONES PROFESIONALES ENTRE ODONTÓLOGOS Y PROTÉSICOS DENTALES

Según el artículo 2 de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, se reconoce la profesión de Protésico dental, cuyo ámbito de actuación se extiende al diseño<sup>523</sup>, preparación, elaboración, fabricación y reparación de prótesis dentales, mediante la utilización de los productos, materiales, técnicas y procedimientos conforme a las indicaciones y prescripciones<sup>524</sup> de los Médicos Estomatólogos u Odontólogos. Por ello, estos profesionales tendrán plena capacidad y responsabilidad respecto de las prótesis que elaboren o suministren y de los laboratorios que dirijan autónomamente.

Desde la creación y constitución de los protésicos dentales, determinado sector de esta profesión, denominados “*dentaduristas*”, han mantenido un clima de confrontación con los dentistas, por su constante pretensión de contar entre sus

---

<sup>522</sup> La misma Sección del Tribunal ya señaló en las Sentencias dictadas en los recursos números 1487/1996 y 1537/1996, de fechas 5 de Febrero y 1 de Julio de 2.000, respectivamente, que “*en la medida en que establece distintos máximos de puntuación y calificación según la Institución Sanitaria en que se hubiesen prestado los servicios, pudiera ser contraria a Derecho y, en concreto, contraria a los principios de igualdad, mérito y capacidad*”.

<sup>523</sup> Sobre el modelo maestro.

<sup>524</sup> Una plausible definición de prescripción se localiza en el artículo 39 de la Orden de 8 de noviembre de 2013, por la que se aprueba la modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz: “*La prescripción de una prótesis dental se compone de una petición escrita acompañada de todos aquellos elementos físicos tridimensionales, obtenido por el facultativo en la boca del paciente, que faciliten al laboratorio la máxima información para la fabricación del referido producto sanitario a medida, sin que la mera indicación de la necesidad del tratamiento mediante prótesis constituya una prescripción*”.



funciones y atribuciones con la rehabilitación de los pacientes mediante las prótesis que ellos mismos fabrican, algo que es ilegal desde el momento de la creación de la profesión de Protésico Dental debido a que su actividad, como hemos podido apreciar deberá ejecutarse “*conforme a las indicaciones y prescripciones de los Médicos Estomatólogos u Odontólogos*”.

Por lo tanto, la jurisprudencia en este apartado es abundante debido a la tradicional animadversión que profesan los dentistas hacia los protésicos dentales dentaduristas (y viceversa), que son, por suerte, una minoría que se pretende extinguir<sup>525</sup>.

Es ilustrativa al respecto la STSJ de Cataluña de 29 de mayo de 1992, que resuelve el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña contra los Estatutos del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Cataluña<sup>526</sup>. La pretensión del Colegio Profesional de Odontólogos, la anulación de determinados artículos de dicho cuerpo estatutario, iba orientada a que se introdujeran determinadas modificaciones.

Ante tal circunstancia, el mismo Colegio Profesional de Dentistas interpone recurso de casación, en el cual se limita a reproducir las alegaciones formuladas en la instancia, articulándolas bajo un solo motivo de casación: se denuncia la infracción de determinadas normas, como las que regulan la profesión de dentista y, sobre todo, la Ley de Colegios Profesionales. Tal y como se recoge en el fundamento de derecho tercero de la sentencia dictada en el recurso de casación, “*la estricta lectura de los preceptos parecen, evidentemente ajustados a Derecho, porque ya la sentencia recurrida adecuadamente declaró, que (...) los Estatutos, no hacen otra cosa sino recoger las facultades y funciones reconocidas por la Ley a los Colegios Profesionales, sin que la facultad de perseguir, como el precepto refiere, a todo el que ejerza actos propios de la profesión de protésico dental sin serlo, exija una mayor precisión, ni ofrezca duda alguna sobre su sentido y alcance*”.

---

<sup>525</sup> Es muy clarificadora para el estudio del delito de intrusismo en Odontología la lectura de la STS 2048/2019, de 20 de junio (Sala de lo Penal). ECLI: ES:TS:2019:2048

<sup>526</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 29 de mayo de 1992, nº 156/1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). AS 1992\2894.

Además, tal y como se recoge en el fundamento quinto, el impugnado artículo 54 de los Estatutos de Protésicos Dentales<sup>527</sup> establece que el usuario de la prótesis tiene el derecho de conocer y abonar directamente al protésico dental el importe de sus honorarios, sin perjuicio de la relación que pueda tener con el odontólogo o el estomatólogo, estimando el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña que infringe el ordenamiento, en particular, el derecho de los usuarios a abonar directamente a los protésicos dentales. El Tribunal Supremo procede de nuevo a rechazar dicho motivo que la sentencia recurrida consideró conforme a Derecho. Por lo que declara la validez de dicho precepto estatutario, sobre todo a raíz de la Ley 26/1984, de 19 julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Rechazando el Tribunal Supremo el recurso de casación.

Como es notorio en nuestros días, las facturas que emitimos los dentistas a nuestros pacientes en el caso de haber ejecutado una rehabilitación mediante prótesis deben contener dos apartados. Uno que recoja el gasto de la prótesis dental *stricto sensu* (gastos de laboratorio), y otro respecto los honorarios profesionales del dentista. Si un paciente acude a nuestra consulta, sería harto complicado atender el requerimiento de pago en nuestra consulta, por un lado, y al protésico dental, por el otro. Por lo tanto, a efectos de simplificar la relación paciente-dentista, es mucho menos engorroso abonar las cantidades al dentista y que éste sea el que abone las que correspondan al protésico, entendiendo que el paciente es perfecto conocedor de las cantidades que se le va a abonar debido a que se encuentra reflejadas en la correspondiente factura.

Otro caso bien distinto, es que el paciente sea el que decida qué protésico le va a fabricar la prótesis. Cuando se ha planteado si es necesario que exista anuencia del dentista en la elección de protésico, la respuesta ha sido negativa, al entender que no es necesaria la confianza del dentista en el técnico de laboratorio debido a que esa “*confianza*” le es asignada por el Estado al entregarle el título habilitante de su profesión.

No obstante, en la realidad práctica profesional no sucede así, ya que no todos los titulados demuestran las mismas capacidades profesionales y, atendiendo a la

---

<sup>527</sup> El artículo 54 de los Estatutos de Protésicos Dentales concreta que “*el usuario de la prótesis tiene el derecho de conocer y abonar directamente al protésico dental el importe de sus honorarios, sin perjuicio de la relación que pueda tener con el odontólogo o el estomatólogo*”.

normativa reguladora de las profesiones de ámbito dental, los protésicos dentales tienen plena capacidad y responsabilidad, ante el profesional que lo prescribió, respecto a las prótesis y aparatos que elaboren en el ejercicio de su actividad profesional, pero no de las derivaciones achacables a las impresiones y registros bucodentales o ulterior colocación de las prótesis en el paciente efectuada por los facultativos<sup>528</sup>, por lo que finalmente el dentista se debe hacer responsable en las rehabilitaciones dentales de los trabajos que le realiza un determinado protésico dental.

Ante esta situación el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Las Palmas impugnó en su día la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias, que establece las condiciones y requisitos técnicos de instalación y funcionamiento de las consultas dentales y laboratorios de prótesis dental<sup>529</sup>, concretamente el apartado donde se obliga a facilitar datos personales no necesarios para la elaboración de una prótesis por el protésico dental<sup>530</sup>.

Sobre esta cuestión se pronunció el Tribunal Supremo declarando que *"proporcionar los datos identificadores del paciente puede afectar a la intimidad de éste y formar parte del secreto médico"*, agregando a continuación que *"su inclusión entre las indicaciones que debe realizar el facultativo al protésico no es una obligación legal, no está impuesta por la ley que desarrolla el Real Decreto o por otro precepto de igual rango, ni los referidos datos resultan imprescindible para el trabajo o actividad profesional del protésico"*<sup>531</sup>.

Ante ello, el Tribunal Supremo estima parcialmente las pretensiones aducidas por el Colegio Profesional<sup>532</sup>. Como se describe en el fundamento jurídico primero, *"lo prudente es suprimir de la Orden recurrida tales exigencias, ya que sí pueden afectar a la intimidad de los pacientes y vulnerar el secreto profesional y si, además, ni el Real*

---

<sup>528</sup> Véase artículo 7.1 del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, por el que se desarrolla lo previsto en la Ley 10/1986, que regula la profesión de Odontólogo, Protésico e Higienista dental

<sup>529</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias de 19 marzo de 2004, nº 246/2004, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2004\135107.

<sup>530</sup> Se trata del artículo 4.4 de la Orden, donde se dispone que *"en la prescripción de la prótesis dental, el odontólogo deberá cumplimentar los siguientes datos (...) nombre, apellidos y fecha de nacimiento del paciente, número de historia (...)"*.

<sup>531</sup> STS 21 de diciembre de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1999\775.

<sup>532</sup> Es parcial debido a que también el Colegio Profesional solicitó la nulidad del artículo 9 de la Orden, pero como se determina en el fundamento jurídico segundo de la sentencia, *"en el apartado de los fundamentos jurídicos que dedica a esta concreta pretensión no hace referencia al contenido de este precepto, limitándose a efectuar una serie de reflexiones abstractas cuyo resultado es que esta Sala deba desestimar dicha pretensión por ser ininteligible su fundamentación"*.

*Decreto 1594/94, ni ninguna otra norma impone exigir tales datos, ¿qué concreto interés se está tutelando en la Orden impugnada mediante la inclusión de tales exigencias? Desde luego, ninguno de carácter general”.*

Contra la citada resolución judicial, la Comunidad Autónoma de Canarias interpone recurso de casación frente a la nulidad de dicho precepto 4.4, que se resuelve mediante sentencia estimatoria parcial<sup>533</sup>.

Como sostiene la Comunidad Autónoma recurrente, el Real Decreto 414/1996, de 1 de marzo, regulador de los productos sanitarios (como lo son las prótesis dentales) dispone en el apartado 2.1.b) de su Anexo VIII que para los productos a medida o los productos destinados a investigaciones clínicas el fabricante o su representante establecido en el territorio comunitario elaborarán una declaración en la que constará la afirmación de que el producto se destina a ser utilizado exclusivamente por un paciente determinado, y el nombre de dicho paciente.

Ante esta circunstancia, el Tribunal, en su fundamento de derecho tercero, entiende que el artículo 4.4 de la Orden impugnada es conforme a Derecho en cuanto prescribe que el odontólogo debe facilitar al protésico el nombre del paciente, pero ningún fundamento de tipo clínico y/o jurídico existe para que deban facilitarse los demás datos que se consignan, esto es, la fecha de nacimiento del paciente y el número de su historia médica o clínica, conduciendo a la estimación parcial del recurso interpuesto, procediendo a suprimir del texto del artículo 4.4 de la Orden autonómica la alusión a los extremos mencionados.

Del estudio de tales resoluciones judiciales se desprende que, para la realización de prótesis dentales, no es requisito imprescindible la aportación de determinados datos personales al técnico de laboratorio, al entender la normativa vigente que son plenamente accesorios para desplegar su actividad profesional. Por lo tanto, conforme al artículo 1 del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, *“las prescripciones o indicaciones que se refieran a prótesis o aparatología deberán incluir de forma clara las características del tipo de prótesis o aparato, o la reparación o modificación requerida. Asimismo incluirán el nombre del facultativo, dirección, localidad donde*

---

<sup>533</sup> STS 3836/2007, de 24 de mayo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). ECLI: ES:TS:2007:3836.

*ejerce su actividad, número de colegiado, fecha de la prescripción y firma*<sup>534</sup>, además del nombre y apellidos del paciente, como se desprende de las resoluciones judiciales analizadas.

Un asunto similar se produce en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias. El Ilustre Colegio de Odontólogos y Estomatólogos interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos<sup>535</sup> que declara la adecuación a la legalidad y ordena la publicación de los Estatutos del Colegio Profesional de Protésicos Dentales del Principado de Asturias.

La STSJ de Asturias de 23 de abril de 2007<sup>536</sup> desestima el recurso en su integridad, siendo objeto de impugnación dos apartados del artículo 64 de dichos Estatutos, que regulan las faltas muy graves que puede cometer el Protésico Dental. Por un lado, el apartado 13 considera falta muy grave *"la elaboración y venta de cualquier tipo de prótesis y órtesis dentofaciales*<sup>537</sup> *a personas distintas del paciente para el cual fue prescrita"*; y por otro lado, el apartado 14, que también considera como falta muy grave *"elaborar y vender prótesis y órtesis dentofaciales a personas físicas o jurídicas que conforme a las disposiciones legales vigentes tengan prohibida la elaboración y venta de productos sanitarios"*.

La base argumental que sustenta la impugnación consiste en que en realidad se podría llegar a sancionar conductas como la entrega de la prótesis al odontólogo lo cual, a su vez, no sería más que cumplir la normativa existente en la materia. A pesar de ello, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias considera que el contenido de los preceptos objeto de impugnación admiten una interpretación conforme al ordenamiento jurídico vigente, esto es, que precisamente de lo que se trata es de evitar que se exceptúe la

---

<sup>534</sup> Como se determina en el artículo 1 del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, por el que se desarrolla lo previsto en la Ley 10/1986, que regula la profesión de Odontólogo, Protésico e Higienista dental.

<sup>535</sup> Acuerdo del Consejo de Gobierno de Asturias, de fecha 8 de enero de 2003, desestimatorio del recurso administrativo interpuesto contra dicha resolución.

<sup>536</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de abril de 2007, nº 467/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). JUR\2007\281312.

<sup>537</sup> Atendiendo a los artículos 56 y 57 del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, son prótesis los productos sanitarios, implantables o externos, cuya finalidad es sustituir total o parcialmente una estructura corporal o bien modificar, corregir o facilitar su función fisiológica, mientras que son órtesis los productos sanitarios no implantables que, adaptados individualmente al paciente, se destinan a modificar las condiciones estructurales o funcionales del sistema sensorial, neuromuscular o del esqueleto.

necesaria intervención del odontólogo y que se proceda a la venta de la prótesis para paciente distinto de aquel al que se la prescribió. Con ello se respeta la necesaria intervención del odontólogo, pues si se elaborase y vendiese una prótesis para un paciente distinto al que conste prescrita, se estaría incumpliendo dicha exigencia. Y también se pretende evitar la venta a personas ajenas al mundo de la salud dental, siendo por tanto viable la interpretación de dichos preceptos al ordenamiento jurídico, por lo que no es posible su declaración de disconformidad a derecho pretendida.

De nuevo, el Tribunal desestima el recurso interpuesto por el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la XII Región de Asturias al entender que todos los preceptos impugnados son acordes a Derecho.

En el ámbito andaluz es necesario hacernos eco de la STSJ de Andalucía de 25 de junio de 2007, que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios de Dentistas, que impugna el Decreto 93/2001, de 3 de abril, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía, al entender la Corporación que debe procederse a su anulación por defecto en el procedimiento de elaboración de una disposición normativa de carácter general, al no habersele conferido adecuadamente el trámite de audiencia según lo dispuesto en los artículos 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>538</sup>, y el artículo 2.2 de la Ley de Colegios Profesionales<sup>539</sup>, además de vulnerar la Ley 10/1986, de 17 de marzo y el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, como normativa específica reguladora de las funciones de los Odontólogos y Estomatólogos y de otros profesionales relacionados con la salud dental<sup>540</sup>.

De modo particular, y subsidiario a la pretensión impugnatoria general anterior, el Consejo Andaluz propugnó la nulidad de una serie de artículos de la norma

---

<sup>538</sup> El artículo 130.4 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 rezaba: *“Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto”*.

<sup>539</sup> Donde se señala que: *“Los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles”* (artículo 2.2 de la Ley de Colegios Profesionales).

<sup>540</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 25 de junio de 2007, nº 404/2007, Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, JUR\2008\8480.

impugnada<sup>541</sup>, al no atenerse su redacción a la distribución de competencias entre los profesionales afectados<sup>542</sup>.

Son desestimadas todas las pretensiones principales y subsidiarias de la Corporación recurrente bajo las siguientes consideraciones. En relación con la impugnación general de la norma, tal como reproduce el fundamento jurídico segundo de la sentencia, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía indica que *“la entidad recurrente considera que (...) se incumplió el trámite preceptivo (...) por no habersele conferido el traslado de un segundo texto modificado de los Estatutos de que se trata, lo que redujo a mera formalidad administrativa la audiencia inicial concedida”,* cuando *“se reconoce por la propia recurrente, en el escrito de demanda, que en su momento tuvo acceso al expediente para la aprobación estatutaria. Resaltando que (...) a primeros de diciembre de 1999 se confirió un trámite inicial de audiencia a todos los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de Andalucía (...), con lo que malamente puede aceptarse el reproche que se hace de falta de cumplimiento del requisito formal que se argumenta, cuando es lo cierto que en su momento formuló alegaciones”*.

En relación a los artículos impugnados como pretensión subsidiaria, tras un minucioso estudio de cada uno de ellos, el Tribunal declara su legalidad señalando que *“por muy escrupuloso que se sea a la hora de interpretar los textos legales del supuesto, no se entiende que se derive la invasión de competencias denunciada”*.

Un caso similar es enjuiciado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. El Consejo Gallego de Odontólogos y Estomatólogos, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 170/2004, de 7 de julio, por el que se aprueba los Estatutos del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia<sup>543</sup>.

El recurso interpuesto no prospera en base a las siguientes consideraciones: en primer lugar, y atendiendo al examen de los motivos impugnatorios fundamentados en irregularidades procedimentales, el Tribunal considera en su fundamento jurídico

---

<sup>541</sup> Se trata de los arts. 12.g), 13.d), 13.f), 13.h), 47.h) y 64.

<sup>542</sup> Como alega el recurrente, *“tratándose - dice- el protésico dental de un profesional que diseña, fabrica, prepara y repara las prótesis dentales que le encarga un odontólogo o estomatólogo, correspondiendo a este último profesional la adaptación y colocación de la prótesis en la boca del paciente; no correspondiendo al protésico -añade- la responsabilidad del tratamiento protésico prescrito, ni la directa relación con el paciente, atendiéndolo, vendiéndole la prótesis y facturándole”*.

<sup>543</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 14 de noviembre de 2007, nº 942/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2009\22523.

tercero, que “*la no evacuación de informe por la Consejería de Sanidad no constituye vicio invalidante*”<sup>544</sup>, y que “*un inicial informe desfavorable o con objeciones por parte de la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales, seguido de un informe favorable, sin que se hubieran corregido los defectos apreciados en el informe inicial, no supone irregularidad invalidante alguna*”. Y en segundo lugar, sobre la impugnación de determinados artículos de la normativa específica de Odontoestomatología, el Tribunal declara que son acordes a Derecho (fundamentos jurídicos quinto al octavo).

Otra corporación autonómica que se anexiona a esta impugnación sistemática de Estatutos de Protésicos Dentales es el Ilustre Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de las Islas Baleares, que impugna un solo precepto, el artículo 76 de los Estatutos del Colegio de Protésicos de las Islas Baleares, que tipifica las faltas muy graves del ejercicio de la profesión de protésico dental, siendo estimado parcialmente el recurso al anular los apartados d) y e) de dicho artículo<sup>545</sup> por ser disconformes con la legalidad del ordenamiento jurídico, mientras se confirman el resto de los apartados del mismo artículo<sup>546</sup>.

Sobre el contenido del apartado e) del artículo 76 de los Estatutos del Colegio de Protésicos de las Islas Baleares, el Tribunal declara que “*suministrar a los odontólogos, estomatólogos y cirujanos maxilofaciales las prótesis*”, cuando es lo habitual y legal, “*no contraviene en absoluto el ordenamiento jurídico, y no es posible impedir el arrendamiento de servicio o de obra del facultativo al protésico, que es plenamente adecuada a derecho*”.

---

<sup>544</sup> Los informes, salvo disposición expresa en contrario, son facultativos y no vinculantes (art. 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y su no emisión en plazo no impide que puedan proseguir las actuaciones salvo en el caso de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento (art. 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

<sup>545</sup> El apartado d) del artículo 76 de los Estatutos del Colegio de Protésicos establecía como falta muy grave “*la comercialización del producto sanitario prótesis dental a profesionales que por su ejercicio clínico les sea incompatible la participación de dicho comercio, concretamente Odontólogos, Médicos Estomatólogos y Cirujanos Maxilofaciales, salvo en el caso que dichos profesionales se constituyan en destinatarios finales del producto sanitario prótesis dental, o sean pacientes*”. Por su parte, el apartado e) del citado artículo 76, tipificaba como falta muy grave “*suministrar el producto sanitario prótesis dental a personas físicas o jurídicas que se dediquen a una actividad de servicios, concretamente Odontólogos, Médicos Estomatólogos y Cirujanos Maxilofaciales, a sabiendas de que dichos productos sanitarios van a ser suministrados, cedidos o transferidos por estos profesionales a los pacientes*”.

<sup>546</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 18 de febrero de 2009, nº 111/2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, RJCA\2009\693.



En relación al apartado d) del citado artículo 76 sobre “*comercialización de prótesis dental*”<sup>547</sup> a profesionales que por su ejercicio clínico les sea incompatible la participación en dicho comercio, concretamente Odontólogos, Médicos Estomatólogos y Cirujanos Maxilofaciales, salvo en el caso que dichos profesionales se constituyan en destinatarios finales del producto sanitario prótesis dental, o sean pacientes”, el Tribunal entiende que es contraria a Derecho cualquier prohibición o limitación de la intervención de los odontólogos y demás facultativos en el proceso para conseguir la prótesis dental que un paciente concreto requiere.

Por lo tanto, a pesar de la interpretación auténtica que realizó en su día la hoy derogada Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, disipando toda duda al respecto y negando la posibilidad de que ese tipo de actuaciones tengan la naturaleza de venta o comercialización, con carácter previo a esa promulgación, no podía admitirse y era contraria a derecho cualquier actuación restrictiva de la intervención medial de los odontólogos, estomatólogos y cirujanos maxilofaciales que les impidiera encargar, adquirir y obtener prótesis dentales con la finalidad de implantarlas a sus pacientes. De forma que ese concreto apartado d) que impide la “*comercialización*” del producto sanitario a esos facultativos, incumple y quebranta el ordenamiento jurídico<sup>548</sup>.

El lector habrá podido comprobar la más que establecida tensión existente entre la profesión odontológica y cierto sector de los protésicos dentales que, a través de su normativa estatutaria, han intentado desprestigiar al dentista al tratarlo como un simple intermediario de la cadena necesaria para rehabilitar la función y la estética de los pacientes mediante las prótesis dentales.

---

<sup>547</sup> Entendida según la definición dada por del artículo 3.h) del RD 414/1996 de 1 de marzo, por el que se regulan los productos sanitarios, como la primera puesta a disposición, a título oneroso o gratuito, de un producto sanitario, no destinado a investigaciones clínicas, con vistas a su distribución y/o utilización en el mercado comunitario, independientemente de que se trate de un producto nuevo o totalmente renovado. Reglamento derogado por el vigente Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios.

<sup>548</sup> La derogada Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, contenía en la disposición adicional 13ª que “*La colocación o entrega de productos sanitarios a medida por un facultativo, en el ejercicio de sus atribuciones profesionales, no tendrá la consideración de dispensación, comercialización, venta, distribución, suministro o puesta en el mercado de los mismos, a los efectos de los artículos 3.1 y 101. En todo caso, el facultativo deberá separar sus honorarios de los costes de fabricación*”. Idéntico contenido tiene hoy la disposición adicional 12ª del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, norma que se encuentra en vigor.

No obstante, el anterior elenco de resoluciones judiciales ha dejado ver que el dentista no un mero participante superfluo en el tratamiento rehabilitador, sino un preceptivo facultativo que realiza un diagnóstico para posteriormente iniciar un tratamiento rehabilitador mediante prótesis dentales que son fabricadas en el laboratorio por el necesario técnico.

#### IV. PUBLICIDAD SANITARIA

Introducimos en la publicidad del sector sanitario es una cuestión delicada, sensible y compleja, que viene acreditada por los vaivenes de su regulación. La implantación de la normativa general sobre publicidad contemporánea, de marcado carácter liberalizador, puso fin a una serie de prohibiciones impuestas por parte del ordenamiento jurídico e incluso por los propios Colegios Profesionales. Ello nos obliga a realizar un breve recorrido sobre la situación normativa en la que se encuentra la publicidad en el ámbito sanitario.

Recorrido que iniciamos, como no podía ser de otro modo, por el texto constitucional, que reconoce y protege como derecho fundamental “*recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*” (artículo 20.1.d CE). Encomendado a los poderes públicos la protección y defensa de los consumidores y usuarios, así como promover su información y educación, y proteger, mediante procedimientos eficaces, su seguridad, salud y legítimos intereses (artículo 51 CE)<sup>549</sup>. Sin olvidarnos del artículo 43 CE que atribuye también competencia a los poderes públicos sobre la organización y la tutela de la salud pública, a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios que sean necesarios, remitiendo la determinación de los derechos y deberes implicados al legislador ordinario. Por lo que la Carta Magna deja en manos del legislador ordinario la exacta delimitación de los mensajes publicitarios en el ámbito de la sanidad<sup>550</sup>.

---

<sup>549</sup> Protección que se hace extensiva a los pacientes al quedar expuestos a los efectos de la publicidad.

<sup>550</sup> La normativa europea también ha incidido en esta materia, como la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (CE) 2006/2004 del Parlamento

Y esa remisión a la normativa sanitaria configura la publicidad como un derecho de cualquier profesional sanitario, por lo que una limitación de su contenido puede incidir negativamente sobre la libertad de expresión. No obstante, reconducir los mensajes publicitarios hacia una información veraz que proteja la salud, puede ser beneficioso para la protección de pacientes, consumidores y usuarios ante la creciente mercantilización producida en los últimos años en el sector dental. Donde la implantación de la publicidad con el exclusivo objetivo de captar clientes de forma exponencial y economicista, reduce a la mínima expresión los elementos éticos y profesionales que deben presidir y acompañar siempre el ejercicio de la profesión.

El aumento sin límites de nuevos profesionales y de nuevos centros sanitarios de carácter privado en el sector buco-dental hace de la libre competencia una cuestión compleja que adquiere un panorama desolador por la forma de captar al paciente (o cliente sanitario, según la jerga mercantilista), y marca una gran diferencia en la forma de encauzar la competencia en relación a otros sectores profesionales. Por lo que cada vez con mayor intensidad las clínicas dentales otorgan a la publicidad un papel más relevante a la hora de difundir e informar sus productos y servicios, a los efectos de favorecer su salida al mercado<sup>551</sup>. Y las relaciones dentista-paciente se articulan hoy desgraciadamente, más sobre una vertiente mercantilista (prestador de servicios- cliente o usuario), que sobre una relación profesional que busca prioritariamente la salud bucodental del paciente.

En el ordenamiento jurídico español, la norma general que regula la publicidad es la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, en la que se establece que la *“publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, así como la de los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud (...) podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa”*, siendo, por tanto derivada la publicidad sanitaria a lo establecido en la Ley 14/1986, de

---

Europeo y del Consejo (todas ellas normas relacionadas con prácticas comerciales desleales). Tales directivas han sido traspuestas a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

<sup>551</sup> MARTÍN IGLESIAS, F. *La profesión de dentista. Aspectos jurídico-administrativos*. Ed. Comares, Granada, 2017, pág. 115-118.

25 de abril, General de Sanidad, donde se determina que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, realizarán un control de la publicidad y propaganda comerciales para que se ajusten a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud, limitando todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma, con especial atención a la protección de la salud de la población más vulnerable, por lo que la publicidad de los productos sanitarios que vaya dirigida al público requerirá autorización administrativa previa de los mensajes, que deberá conceder la autoridad sanitaria competente<sup>552</sup>.

La citada normativa ha sido desarrollada por el Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria, donde se reitera la función de las autoridades sanitarias de controlar la publicidad y promoción comercial de ámbito sanitario, para que se ajuste a los criterios de veracidad en lo que atañe a la salud, y para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma. Destacando la mención expresa que realiza a favor de los Colegios Profesionales al señalar que “*en el ámbito de sus competencias, podrán participar y colaborar en el cumplimiento de lo establecido*”<sup>553</sup>.

Destacando que toda información, publicidad o promoción comercial relacionada con la salud debe ajustarse a criterios de transparencia, exactitud y veracidad y deberá evitar cualquier sesgo que pueda causar perjuicio a la salud o seguridad de las personas, o a las legítimas expectativas de una información correcta y precisa en el ámbito de la asistencia sanitaria<sup>554</sup>.

Por tanto, la regulación existente en esta materia, además de fragmentada se encuentra bastante dispersa, debido a que se basa en un marco normativo general obsoleto y que las competencias en materia de sanidad corresponden a las Comunidades Autónomas, incumpléndose con ello el objetivo fundamental que persigue la normativa vigente de apostar por una regulación que estipule el control con carácter previo a la difusión de la publicidad en el ámbito sanitario<sup>555</sup>.

---

<sup>552</sup> Además, la norma manifiesta que se procederá a revisar el régimen de control de la publicidad de los productos sanitarios atendiendo a su posible simplificación sin menoscabo de las garantías de protección de la salud pública que ofrece el régimen actual.

<sup>553</sup> El inciso “*en el ámbito de sus competencias*” es crucial para entender la responsabilidad y participación de estas corporaciones en materia de publicidad sanitaria.

<sup>554</sup> Descripción que se recoge en el artículo 5 del RD 1907/1996, de 2 de agosto.

<sup>555</sup> Como se plasma en el artículo 102.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

El Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, que establece las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, determina que “*sólo los centros (...) sanitarios autorizados podrán utilizar en su publicidad, sin que induzca a error, términos que sugieran la realización de cualquier tipo de actividad sanitaria, limitándose aquella a los servicios y actividades para los que cuenten con autorización*”, pero para ello es requisito indispensable “*consignar en dicha publicidad el número de registro otorgado por la autoridad sanitaria (...)*”<sup>556</sup>. El legislador ordinario a la hora de regular la publicidad sanitaria ha preferido un sistema basado en el control previo de carácter administrativo, más allá de regular exclusivamente el contenido de la publicidad<sup>557</sup>.

Dicha regulación se complementó con la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que en su artículo 78 regula las garantías de la publicidad de medicamentos y productos sanitarios destinadas al público en general<sup>558</sup>.

No obstante, parte del contenido del artículo 5 del Real Decreto 1907/1996<sup>559</sup> quedó sin efecto al aprobarse la Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español determinadas Directivas<sup>560</sup>. Y posteriormente la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, establece que:

---

<sup>556</sup> Así es la literalidad del artículo 6.2 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre. En dicha norma se establecen que las clínicas dentales ostentan en la clasificación de Centros Sanitarios el código 2.5.1, ofreciendo como oferta asistencial la unidad “*U.44 Odontología/Estomatología*”.

<sup>557</sup> La Ley General de Sanidad, en sus artículos 30 y 102, reconocen y amparan esta forma de regulación de la publicidad sanitaria, permitiendo que se produzca un mayor desarrollo en el ámbito autonómico.

<sup>558</sup> Dicha referencia no se encuentra vigente porque la norma se encuentra derogada. No obstante, su contenido ha sido sustituido por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, recoge en su artículo 80 un texto coincidente con el derogado.

<sup>559</sup> Donde se establecía que “*toda información, publicidad o promoción comercial relacionada con la materia sanitaria debe estar ajustada a criterios de transparencia, exactitud y veracidad y deberá evitar cualquier sesgo que pueda causar perjuicio a la salud o seguridad de las personas o a las legítimas expectativas de una información correcta y precisa en el ámbito de la asistencia sanitaria*”.

<sup>560</sup> Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

*«La publicidad de productos sanitarios dirigida al público requerirá la autorización previa de los mensajes por la autoridad sanitaria. Se procederá a revisar el régimen de control de la publicidad de los productos sanitarios atendiendo a su posible simplificación sin menoscabo de las garantías de protección de la salud pública que ofrece el régimen actual».*

Tal como hemos indicado con anterioridad, la normativa autonómica es la que se ocupa de completar las lagunas existentes tanto en la Ley General de Sanidad como en la Ley General de Publicidad, presuponiendo esta remisión el fiel cumplimiento de la normativa autonómica con la legislación básica estatal. No obstante, no todas las autonomías han regulado la materia, pero sí una gran parte ellas:

- Aragón mediante el Decreto 240/2005, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, regula la autorización de Publicidad Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 148, de 14 de diciembre de 2005).

- El Principado de Asturias somete la publicidad sanitaria de centros y actividades a lo establecido en el Decreto 66/2002, de 9 de mayo, (BOA núm. 117, de 22 de mayo de 2002).

- La Comunidad Autónoma de Galicia interviene la publicidad sanitaria a través del Decreto 97/1998, de 20 de marzo, que la regula en la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG núm. 62, de 1 de abril de 1998).

- La Rioja establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios mediante Decreto 80/2009, de 18 de diciembre, (BOR núm. 159, de 23 de diciembre de 2009).

- En el caso de la Comunidad de Madrid, la publicidad sanitaria se incluye en la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 306, de 26 de diciembre de 2001 y BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2002)<sup>561</sup>.

- La Región de Murcia tiene como regulación el reciente Decreto 7/2021, de 18 de febrero, por el que se regula la publicidad sanitaria en la Región de Murcia (BORM núm. 52, de 4 de marzo de 2021).

---

<sup>561</sup> Además del inciso de la Disposición Adicional Primera de la Orden 288/2010, de 28 de mayo, por la que se regulan los requisitos técnicos generales y específicos de los centros y servicios sanitarios sin internamiento, y de los servicios sanitarios integrados en organización no sanitaria en la Comunidad de Madrid, la cual indica que *“los centros y servicios sanitarios objeto de la presente Orden, estarán sometidos al cumplimiento de la normativa específica reguladora de la publicidad médico sanitaria”*.

- En la Comunidad Foral de Navarra, el Decreto foral 213/1993, 5 de julio, contempla la regulación de la autorización administrativa previa de la publicidad sanitaria (BON núm. 92, de 28 de julio de 1993), junto a la Orden foral 63/2003, de 15 de mayo, del Consejero de Salud, por la que se delega en el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Navarra la facultad de autorización previa a la difusión de la publicidad sanitaria de sus colegiados (BON, núm. 81, de 30 de junio de 2003).

- Y en el caso del País Vasco, la normativa reguladora es el Decreto 550/1991, de 15 de octubre, sobre publicidad sanitaria (BOPV núm. 550, de 6 de noviembre de 1991), y el Decreto 31/2006, de 21 de febrero, de autorización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios (BOPV núm. 52, de 15 de marzo de 2006).

Las autorizaciones previas a la publicidad sanitaria deberán ser solicitadas, en la mayoría de los casos, a la administración pública autonómica que ostente las competencias de salud. En algunas de ellas, será preceptiva la autorización previa por parte de determinadas comisiones de control publicitario, y en otras, solicitando este informe al Colegio Profesional de Dentistas.

Existen casos en los que las Corporaciones de Derecho Público participan en el control de la publicidad sanitaria, como sucede en el País Vasco, donde existe una Comisión de Control de Publicidad Sanitaria que cuenta con un miembro designado por el Consejo de Dentistas del País Vasco<sup>562</sup>, que ejerce las facultades pertinentes en cuanto a la tramitación y propuesta de resolución de las solicitudes de autorización administrativa previa para la publicidad sanitaria, controla y vigila la publicidad sanitaria y las normas que la regulan, establece y organiza el Registro de la publicidad sanitaria, y colabora en la elaboración de normas que permitan un correcto desarrollo de lo regulado en el Decreto autonómico regulador de publicidad sanitaria<sup>563</sup>.

En el caso de Navarra, se ha delegado en el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Navarra la facultad para el otorgamiento o denegación de la autorización previa para la difusión de la publicidad sanitaria que se establece en la

---

<sup>562</sup> Atendiendo el artículo 5.2 del Decreto 550/1991, de 15 de octubre, por el que se regula la publicidad sanitaria (BOPV núm. 550, de 6 de noviembre de 1991).

<sup>563</sup> Todas estas funciones están perfectamente descritas en el artículo 7 de dicho cuerpo normativo.

correspondiente normativa formal, cuando la actividad o servicios afectados correspondan a sus propios colegiados<sup>564</sup>.

La normativa vigente a nivel estatal determina que serán las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, las que realizarán un control de la publicidad y propaganda comerciales para que se ajusten a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud y para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma, con especial atención a la protección de la salud de la población más vulnerable<sup>565</sup>. Por lo tanto, sólo recaerá esta función en los Colegios Profesionales cuando exista una delegación expresa previa por parte de quien ostenta la competencia, que serán las Consejerías de Sanidad de las diferentes Comunidades Autónomas. Y los casos en los que existe una delegación son una *rara avis*, ya que esta facultad no se encuentra atribuida en la mayoría de las Comunidades Autónomas, a pesar de que donde existe esta delegación el control es ejercido por órganos más capacitados para ello, debido a su especialización para poder determinar si una determinada publicidad se ajusta a los mínimos éticos y legales establecidos.

La cuestión se complica aún más ante la aparición de nuevos operadores que prestan el servicio en el sector, nos referimos a las franquicias y a las clínicas marquistas que ejercen su labor profesional superando el territorio de una determinada Comunidad Autónoma, ya que su ámbito espacial de ejercicio profesional está constituido a nivel nacional, por lo que la vigilancia, autorización y supervisión de la publicidad se hace más difícil y complicado de ejercer, al quedar fuera del territorio de los entes creados por la normativa autonómica a tales efectos<sup>566</sup>.

Tal como señala la STC 27/2014, de 13 de febrero, “*ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma, al trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este*

---

<sup>564</sup> Como reza el artículo 1 de la Orden foral 63/2003, de 15 de mayo, del Consejero de Salud, por la que se delega en el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Navarra la facultad de autorización previa a la difusión de la publicidad sanitaria de sus colegiados.

<sup>565</sup> Texto extraído del contenido del artículo 25 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

<sup>566</sup> Una forma de solucionar este problema sería asignar tales facultades, si estuvieran centralizadas, a los Consejos Generales, Consejos Superiores o Colegios Nacionales.



*traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad*<sup>567</sup>.

Pero la realidad nos invita a concluir que, si se ha obtenido una autorización de publicidad sanitaria en una determinada Comunidad Autónoma, será preciso solicitar dicha autorización, cuando sea preceptiva, en cada una de las comunidades autónomas que lo exija su normativa, al no existir en la actualidad en la legislación vigente un órgano estatal que tenga atribuidas competencias de coordinación a nivel nacional, ya que el criterio de la supraterritorialidad no atribuye competencias *per se*<sup>568</sup>. La solución legal vendría dada únicamente mediante la cooperación entre administraciones, pero ante la ausencia de órgano de competencia estatal, la cooperación se limitaría a los órganos autonómicos, suponiendo que cada autorizante pusiera en conocimiento del resto de entes con competencia en la materia la autorización emitida como antesala para que las restantes entidades públicas autorizadas procedieran a lo propio dentro de su ámbito territorial<sup>569</sup>.

No obstante, en el ordenamiento jurídico existen determinadas disposiciones normativas que sí tienen en cuenta la participación de los Colegios Profesionales sobre el control sanitario de la publicidad. En concreto el Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria, establece en su artículo 1.2 que *“los Colegios Profesionales, en el ámbito de sus competencias, podrán participar y colaborar en el cumplimiento de lo establecido en este Real Decreto*<sup>570</sup>”. Por su parte la Directiva

---

<sup>567</sup> STC 27/2014, de 13 de febrero. FJ 4º.

<sup>568</sup> URRUTIA LIBARONA, I. “La configuración legal de la unidad de mercado y Estado autonómico”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo, 2016, pág. 232.

<sup>569</sup> Atendiendo al artículo 4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, *“con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos (...) y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en (...) esta Ley”*, por lo que *“las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional”*.

<sup>570</sup> Sobre el control sanitario de la publicidad, el artículo 1.1 del Real Decreto 1907/1996 señala que las autoridades sanitarias y demás órganos competentes en cada caso, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley General de Sanidad, las disposiciones especiales aplicables en cada caso y lo establecido en este Real Decreto, controlarán la publicidad y promoción comercial de los productos, materiales o sustancias que

2000/31/CE, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, señala en el artículo 8, en el marco de las “*Profesiones reguladas*” que “*los Estados miembros garantizarán que esté permitido el uso de comunicaciones comerciales que constituyan un servicio de la sociedad de la información facilitado por un miembro de una profesión regulada, condicionado al cumplimiento de normas profesionales relativas, en particular, a la independencia, dignidad y honor de la profesión, el secreto profesional y la lealtad hacia clientes y colegas*”, pero estableciendo que “*sin perjuicio de la autonomía de los colegios y asociaciones profesionales, los Estados miembros y la Comisión fomentarán que las asociaciones y colegios profesionales establezcan códigos de conducta comunitarios para determinar los tipos de información que puedan facilitarse a efectos de comunicación comercial*”.

De todo lo expuesto podemos concluir que la regulación específica de la publicidad de centros, establecimientos y servicios sanitarios es todavía escasa, se encuentra poco desarrollada y no delimita de forma clara y precisa las competencias entre el ámbito estatal y el autonómico. A pesar de la existencia de una amplia base legal sobre la publicidad en el ámbito sanitario, su regulación actual es insuficiente y este hecho ha quedado demostrado tras los recientes casos ocurridos en determinadas macroclínicas de franquicias y aseguradoras, por lo que parece necesario y conveniente su actualización y modernización.

Estas modificaciones deben ajustarse por un lado, a la experiencia acumulada, y por otro, a los nuevos retos a los que ha de hacer frente la publicidad sanitaria en el ámbito odontológico del futuro, teniendo en cuenta que este tipo de publicidad “*aunque útil y necesaria, es especialmente sensible y, por lo tanto, debería estar especialmente regulada, con el fin de proteger a los ciudadanos y evitar que reciban información inapropiada o engañosa que les pueda confundir y crear falsas expectativas*”<sup>571</sup>.

En aquellas Comunidades Autónomas donde no existe regulación específica al respecto, se aprecia que los anunciantes no se ven sometidos a un control y exigencia de

---

se anuncian o presentan como útiles para el diagnóstico, prevención o tratamiento de enfermedades, u otras pretendidas finalidades sanitarias, para que se ajusten a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud y para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma.

<sup>571</sup> MARTÍN IGLESIAS, F. *La profesión (...), op. cit.*, págs. 127-139.

autorización administrativa previa antes de iniciar la promoción, por lo que los órganos con competencia en materia de sanidad solo y exclusivamente pueden actuar a la hora de imponer sanciones ante la publicidad de prestaciones y servicios sanitarios que no cumplan las exigencias legales, tratándose siempre de un control a posteriori.

Por lo que a la hora de hacer efectivos los mecanismos de control de la publicidad sanitaria se deberían tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En primer lugar, es conveniente que exista un control previo real y efectivo a través de la figura de la autorización administrativa.

- En segundo lugar, y de manera voluntaria, debe existir un sistema de autorregulación, mediante Autocontrol<sup>572</sup>, que puede estar encomendado a asociación sin ánimo de lucro compuesta por anunciantes, agentes y medios de comunicación, cuyo objetivo es obtener una publicidad veraz, legal, honesta y leal.

- En tercer lugar, es necesario que todo ello vaya acompañado del ejercicio de la potestad sancionadora cuando existan excesos en la publicidad que sobrepasen los límites de la autorización concedida, o cuando se prescinde de la misma cuando sea preceptiva. En los casos en los que no exista obligación al respecto, se puede iniciar el procedimiento sancionador cuando no se han cumplido las exigencias legales generales en materia de publicidad.

- Finalmente, agotada la vía administrativa los excesos, irregularidades e incumplimientos deberían residenciarse de forma ágil en la vía judicial, tanto en el orden contencioso-administrativo como en el mercantil, al amparo del contenido de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Quizás la solución a muchas de las cuestiones que hoy se plantean en materia de publicidad sanitaria en el ámbito odontológico podría venir de la mano de la aprobación de una ley específica en esta materia, para poder afrontar transversalmente los graves y recientes acontecimientos producidos en este sector. Hecho que requiere una larga senda.

En este sentido algunos pasos se han comenzado a dar. En el mes de abril de 2015 se produce la primera comparecencia del Presidente del Consejo General de Dentistas, Dr. Óscar Castro Reino, ante la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados, trasladando a dicha Comisión la necesidad de proteger a la población de los

---

<sup>572</sup> Acrónimo de "Asociación para la autorregulación de la comunicación comercial".

peligros de la mercantilización de los servicios sanitarios y de las prácticas publicitarias inadecuadas, e insistiendo en que, para poder equipararse con los profesionales del resto de los países de la Unión Europea y mejorar la calidad asistencial, es urgente que España cuente con un apoyo normativo específico que reconozca las especialidades oficiales en Odontología. Aprovechando la ocasión para alertar de que el exceso de dentistas contribuye a la precarización del ejercicio profesional y disminuye la calidad del servicio asistencial que reciben los ciudadanos, por lo que solicitó una ampliación de la cartera de servicios públicos de manera razonable, viable y homogénea en todas las Comunidades Autónomas<sup>573</sup>.

A esta comparecencia le siguió en el mes de septiembre de 2016 la presentación de una Proposición no de Ley por parte del Grupo Parlamentario de Ciudadanos instando al Gobierno a modificar las leyes para prohibir cualquier publicidad, específicamente de clínicas dentales, en medios no especializados y regular con mayor rigor el funcionamiento de franquicias dentales y clínicas marquistas. La Proposición no de Ley incluye, entre otras medidas, la prohibición de firmar acuerdos de financiación para tratamientos no realizados, el fomento de inspecciones de trabajo para evitar falsos autónomos y la restricción de usar rebajas, ofertas o atractivos económicos en sus comunicaciones. El presidente del Consejo General de Dentistas de España entiende que *“los contactos que hemos mantenido los últimos meses con los principales partidos comienzan a dar sus frutos. Todos somos ya conscientes de que lo verdaderamente importante es proteger la salud de los ciudadanos”*<sup>574</sup>.

La Proposición no de Ley sobre la regulación de la publicidad y el funcionamiento de las clínicas dentales en España presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos fue debatida por la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales en base al caso *iDental*<sup>575</sup>. Se trata de una proposición no de ley que ya se debatió, en parte en la anterior legislatura, y se llegó a una enmienda transaccional muy parecida al

---

<sup>573</sup> Información obtenida de una Nota de prensa del Consejo General de Dentistas de España. En: <http://dentistascadiz.com/uploads/headers/NPCompComisSanidadCongrDiput16042015.pdf> [Consultado el 24/07/2018].

<sup>574</sup> Como se extrae por parte de la nota de prensa del Consejo General de Dentistas de España: <http://dentistascadiz.com/uploads/headers/PropuestaCiudadanos20092016.pdf> [Consultado el 24/07/2018]. Proposición no de Ley sobre la regulación de la publicidad y el funcionamiento de las clínicas dentales en España (Número de expediente 161/000330) presentado el 22/02/2016. BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. D-28, de 7 de marzo de 2016. Pág. 36. Iniciativa.

<sup>575</sup> El debate completo de todos los Grupos se puede obtener en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-504.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-504.PDF) [Consultado el 08/12/2020]

texto que finalmente se presentó<sup>576</sup>. Dicha Proposición fue finalmente aprobada y publicada, con modificaciones y las enmiendas formuladas<sup>577</sup>, pero decayó ante la disolución de las Cortes Generales del mes de febrero de 2019. No obstante, en el mes de diciembre de 2020 se ha vuelto a registrar en el Congreso de los Diputados otra Proposición de Ley relativa a la publicidad sanitaria<sup>578</sup>.

Lamentablemente, la publicidad de la asistencia odontológica es otro de los asuntos debatidos y objeto de enjuiciamiento por parte de los juzgados y tribunales españoles. Es el caso del denominado “*Método Dentix*”<sup>579</sup> enjuiciado en la STSJ del País Vasco de 10 de junio de 2016, nacida por la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte del Consejo Vasco de Odontólogos y Estomatólogos contra la resolución del Viceconsejero de Salud del Departamento de Salud del Gobierno Vasco, que concedió autorización administrativa de publicidad sanitaria a la mercantil que quería utilizar dicho “*método*”<sup>580</sup>.

En el escrito de demanda, se solicitó revocar la resolución impugnada y, por lo tanto, que se acordase no autorizar la publicidad solicitada en los términos indicados, es decir, prohibiendo la misma a través de la imagen de dos famosos, así como la expresión “*Hemos llevado a Fulano Mengano a una peña de aficionados al fútbol para que explique el Método Dentix. Y por muy Fulano Mengano que sea..... ¡Se convencen! Porque tiene sentido*”.

Pues bien, la sentencia recoge, y adelanta en su fundamento jurídico segundo, que “*la inserción de personajes famosos en la publicidad no atenta al principio de veracidad*”, estableciendo de una manera extensa y clara el marco normativo de referencia para poder ventilar el contencioso planteado.

---

<sup>576</sup> Era una propuesta que fue aprobada, y está publicada en el boletín del 10 de mayo de 2006, con nueve puntos.

<sup>577</sup> El texto publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 6/06/2018 se uba en: [http://en.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-12-D-363.CODI.%29#\(P%C3%A1gina4\)](http://en.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-12-D-363.CODI.%29#(P%C3%A1gina4)) [Consultado el 27/07/2018]

<sup>578</sup><https://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidad-consejo/notas-de-prensa-consejo/item/1897-el-partido-popular-registra-en-el-congreso-una-proposicion-de-ley-sobre-publicidad-sanitaria.html> [Consultado el 08/12/2020]

<sup>579</sup> El “*Método Dentix*” se basa en la suma de las siguientes variables: no somos franquicia, somos un equipo experto, contamos con precios para todos y con tecnología de vanguardia.

<sup>580</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco de 10 de junio de 2016, nº 273/2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2016\204536.

Comienza el Tribunal analizando el artículo 27 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, norma básica estatal, donde se recoge que *“las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, realizarán un control de la publicidad y propaganda comerciales para que se ajusten a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud, y para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma, con especial atención a la protección de la salud de la población más vulnerable”*.

Añadiendo que el artículo 44 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, especifica que:

- «1. La publicidad de los servicios y prestaciones ofrecidos al público por los profesionales sanitarios deberá respetar rigurosamente la base científica de las actividades y prescripciones, y será objetiva, prudente y veraz, de modo que no levante falsas esperanzas o propague conceptos infundados.*
- 2. Los profesionales sanitarios podrán facilitar a los medios de comunicación, o expresar directamente en ellos, informaciones sobre sus actividades profesionales, siempre que la información facilitada sea verídica, discreta, prudente y se manifieste de manera fácilmente comprensible para el colectivo social al que se dirige.*
- 3. No podrán ser objeto de publicidad las actividades o productos sanitarios no autorizados, o sobre los que no exista evidencia de sus efectos beneficiosos para el ser humano, quedando prohibida la publicidad de productos y servicios de carácter creencial y de los productos-milagro.*
- 4. El incumplimiento y, en su caso, la sanción que corresponda, de lo dispuesto en los apartados anteriores se exigirá de acuerdo con la Ley 14/1986, General de Sanidad, y, en lo que sean de aplicación, con las Leyes 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y 34/1988, General de Publicidad».*

A estos preceptos específicos de la normativa sanitaria analizados por el Tribunal, es necesario añadir el artículo 4 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, que bajo la denominación de *“publicidad subliminal”* la define como aquella difundida *“mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, que actúa sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida<sup>581</sup>”*. Y el artículo 5 de la misma norma legal, sobre *“publicidad de determinados bienes o servicios”*, determina que *“la publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, así como la de los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio..., podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida a un régimen de autorización administrativa previa. Y Dicho régimen podrá asimismo*

---

<sup>581</sup> Definición reiterada por el artículo 2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

*establecerse cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran”.*

Pues bien, atendiendo dicho marco normativo, la autorización administrativa de la publicidad sanitaria constituye un acto sectorial que tiene por objeto velar para que su contenido se ajuste a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud, y limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma, con especial atención a la protección de la población más vulnerable. Lógicamente se trata de una actividad reglada, de forma que la resolución denegatoria habrá de fundarse necesariamente en la infracción de algún precepto legal o reglamentario, y no en la opinión subjetiva de la autoridad que la otorga, en virtud del principio de legalidad al que se encuentra sometida toda la actividad administrativa, y del principio de libertad, que constituye un valor superior del ordenamiento jurídico conforme al cual es regla general la licitud de lo no prohibido<sup>582</sup>.

Ante todo lo anterior, el Tribunal desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por parte del Consejo Vasco de Odontólogos y Estomatólogos, y por lo tanto, confirma la resolución impugnada.

Con posterioridad, la STS de 3 de marzo de 2020<sup>583</sup>, confirma la del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que considera acorde a derecho el Acuerdo del Gobierno de Navarra<sup>584</sup>, de 14 de octubre de 2015, que recurrió DENTIX, por el cual, no se autorizó la publicidad del "*Método DENTIX*" que utilizaba a personajes famosos para difundir "*tratamientos de Implantología Dental*" u "*ortodoncia*". El interés casacional del recurso versaba principalmente sobre si resulta extensible a los servicios de Odontología, tal y como pretendía DENTIX, el artículo 4 del RD 1907/1996, de 2 de agosto, sobre prohibiciones y limitaciones de la publicidad "con pretendida finalidad sanitaria"<sup>585</sup>, que no establece, como prohibición, la utilización de personajes públicos o relevantes en la publicidad de los productos regulados en dicho Real Decreto.

---

<sup>582</sup> Véanse SSTC 101/1988, de 8 de junio; y 93/1992, de 11 de junio.

<sup>583</sup> STS nº 305/2020, de 3 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). ECLI: ES:TS:2020:664.

<sup>584</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 14 de marzo de 2017, nº 410/2017 (Sala de lo Contencioso) - ECLI: ES:TSJNA:2017:410

<sup>585</sup> Dicho precepto establece que "*queda prohibida cualquier clase de publicidad o promoción directa o indirecta, masiva o individualizada, de productos, materiales, sustancias, energías o métodos con pretendida finalidad sanitaria en los siguientes casos*", incluyendo dieciséis supuestos.

No obstante, el Tribunal Supremo, en un profundo y acertado análisis de la normativa de aplicación entiende, por un lado, que el art. 78.8 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios<sup>586</sup>, en relación con la publicidad de técnicas o procedimientos médicos o quirúrgicos ligados a la utilización de productos sanitarios, establece que ésta “*respetará los criterios contemplados en la publicidad de productos sanitarios*”. Entendiendo que el RD 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios “*con pretendida finalidad sanitaria*”, no puede aplicarse a este caso ya que el hecho de que regule productos, actividades o servicios “con pretendida finalidad sanitaria” evidencia la exclusión de la odontología, al no quedar duda que se trata de una profesión plenamente sanitaria.

Puesto que el ámbito sanitario dispone de normativa específica y concreta que regula, entre otras, la publicidad de productos sanitarios, como es el Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, que contempla en su artículo 38, apartado 8, la prohibición de realizar publicidad dirigida al público de productos en la que se haga referencia a una autoridad sanitaria o a recomendaciones que hayan formulado científicos, profesionales de la salud u otras personas que puedan, debido a su notoriedad, incitar a su utilización. A mayor abundamiento, en el apartado 9 de este artículo 38, se establece la prohibición efectuar publicidad dirigida al público de los productos que sean aplicados o utilizados directamente por dichos profesionales (como pueden ser los implantes u ortodoncia).

Por todo ello, el Tribunal Supremo sienta doctrina al establecer, que no será de aplicación, a la publicidad de servicios odontológicos el RD 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria. Siendo de aplicación el Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios en el cual se contempla la prohibición de la utilización de personas que puedan, debido a su notoriedad, incitar a su utilización, como pueden ser los famosos.

Un caso similar al anterior lo constituye la demanda interpuesta por Ilustre Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Madrid y el Consejo General de

---

<sup>586</sup> Actual artículo 80.8 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.



Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España contra determinada publicidad difundida por la mercantil *Vitaldent* al considerarla contraria al ordenamiento jurídico. En primera instancia, el Juzgado de lo Mercantil emitió Sentencia estimatoria el 31 de marzo de 2014 declarando que la publicidad difundida por *Vitaldent*, exclusivamente referida al lema publicitario “*empleamos lo último en tecnología de implantología para que recuperes toda la funcionalidad y estética de tu boca en un solo día*”, es ilícita como acto de competencia desleal por ser engañosa. Por lo que condena a *Vitaldent* a cesar de forma inmediata cualquier acto de difusión de aquella parte de la campaña publicitaria “*HAZ LAS PACES CON TU DENTISTA*”, referida exclusivamente al anteriormente citado lema publicitario. A retirar inmediatamente del tráfico económico cualquier elemento del referido lema publicitario, y a publicar anuncios en dos diarios de difusión nacional en que explícitamente conste que dicho lema publicitario ha sido declarado por sentencia ilícito por cuanto resulta engañoso<sup>587</sup>.

Ante tal resolución, la mercantil *Vitaldent* apeló la declaración judicial de publicidad engañosa, oponiéndose tanto el Ilustre Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Madrid como el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España, emitiendo la Audiencia Provincial de Madrid Sentencia desestimatoria el 28 de noviembre de 2016 al entender perfectamente fundamentada y motivada la sentencia apelada<sup>588</sup>.

En el ámbito europeo, tanto la publicidad sanitaria como las prácticas comerciales desleales (publicidad engañosa, comercio sanitario), se encuentran reguladas en las siguientes normas: Directiva 2006/114/CE, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa; Directiva 2006/114/CE, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa; y la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior.

El nexo común de dicha normativa europea es la aproximación de las normas de los Estados miembros sobre prácticas comerciales desleales, donde queda absorbida la publicidad desleal. No obstante, los Estados que conforman la Unión Europea podrán mantener o promulgar las restricciones y las prohibiciones de las prácticas comerciales

---

<sup>587</sup> Fallo de la sentencia de fecha 31 de marzo de 2014 del Juzgado de lo Mercantil nº 12 de Madrid.

<sup>588</sup> SAP de Madrid, nº 417/2016, de 28 de noviembre (Sección 28ª).

por motivos de protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, pero limitándose en su estricto ámbito territorial<sup>589</sup>. Para ilustrar este extremo, contamos con dos casos bastantes representativos: por un lado, la legislación francesa en materia de publicidad sanitaria, y por el otro, la legislación belga y su interacción con el Derecho europeo.

En el país galo, las obligaciones generales de los dentistas se encuentran reguladas en el Código de Salud Pública, en el cual hay un precepto muy explícito, el R4127-215<sup>590</sup>, que por su claridad y utilidad pasamos a reproducir:

*«La profesión dental no debe practicarse como un negocio. En particular, quedan prohibidas las siguientes prácticas:*

*1° La práctica de la profesión en locales donde el diseño o la señalización de una apariencia comercial;*

*2° Cualquier instalación en un complejo inmobiliario de carácter exclusivamente comercial;*

*3° Cualquier proceso publicitario directo o indirecto;*

*4° Manifestaciones espectaculares que afectan el arte de la odontología, y no exclusivamente con fines científicos o educativos».*

Dicho artículo se ve reforzado por el R4127-219, el cual reza así:

*«Quedan sujetas a la aprobación previa del Consejo Departamental de la Orden (Colegio Profesional de Dentistas en Francia), las divulgaciones sobre el establecimiento o interrupción del profesional, la apertura, el cierre o la transferencia de empresas y, como parte de un ejercicio de asociación, la integración o la retirada de un socio, que deberá verificar su redacción y presentación y establecer el número máximo de publicaciones que puede generar un comunicado de prensa».*

De la lectura e interpretación conjunta de tales preceptos se colige que la publicidad sanitaria en Francia está bastante restringida, incluso aquella publicidad en dicho país que se refiere a un establecimiento sanitario ubicado fuera de Francia.

El segundo de los casos, la legislación belga y su interacción con el Derecho europeo, tiene su raíz en un contencioso que llega al Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>591</sup> que pasamos a exponer.

Un odontólogo establecido en Bélgica hizo publicidad de sus servicios y prestaciones de tratamientos dentales, exactamente, entre 2003 y 2014, mediante la

---

<sup>589</sup> Todo ello con independencia del lugar en el que esté establecido el comerciante, lo que por supuesto incluye el caso concreto de los servicios y establecimientos odontológicos.

<sup>590</sup> Precepto ubicado en la “*Sous-section 1: Devoirs généraux des chirurgiens-dentistes*”, dentro de la “*Section 2: Code de déontologie des chirurgiens-dentistes*”, perteneciente al “*Chapitre VII: Déontologie*” del “*Titre II: Organisation des professions médicales*” del “*Livre Ier : Professions médicales*”.

<sup>591</sup> STJUE de 4 de mayo de 2017 (Sala Tercera), (petición de decisión prejudicial planteada por el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel* — Bélgica) — Proceso penal contra *Luc Vanderborght* (Asunto C-339/15).

instalación de una placa compuesta por tres partes impresas, que indicaban su nombre, su calidad de odontólogo, la dirección de su sitio de Internet y el número de teléfono de su consulta. Además de lo anterior, creó un sitio de Internet en el que informaba a los pacientes de los diferentes tipos de tratamientos que ofrecía en su consulta. Finalmente, insertó anuncios publicitarios en periódicos locales.

En base a una denuncia presentada por una asociación profesional de odontólogos<sup>592</sup>, se inició un proceso penal contra el mencionado dentista, ya que en el Derecho belga se prohíbe, con carácter general y absoluto, toda publicidad relativa a prestaciones de tratamientos bucales y dentales, e impone requisitos de discreción que debe cumplir el rótulo de la consulta de un odontólogo destinado al público.

A pesar de ello, el facultativo sostuvo, en defensa de sus derechos, que las normas belgas restrictivas de la publicidad son contrarias a la normativa europea vigente, en particular a la Directiva sobre el comercio electrónico y a la libre prestación de servicios establecida en el artículo 56 del TFUE. Por lo tanto, el juzgado belga que debía pronunciarse sobre dicha controversia decidió someter esta cuestión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual mediante sentencia concluye que la Directiva sobre el comercio electrónico se opone a una legislación que, como la legislación belga, prohíbe cualquier forma de comunicación comercial por vía electrónica destinada a promocionar tratamientos bucales y dentales, incluida la realizada a través de un sitio de Internet creado por un odontólogo y estima que, aunque las normas profesionales pueden determinar el contenido y la forma de las comunicaciones comerciales, esas reglas no pueden suponer una prohibición general y absoluta de cualquier forma de publicidad en línea destinada a promocionar la actividad de un odontólogo.

Por otro lado, la libre prestación de servicios amparada en el Derecho europeo como libertad fundamental, se opone a una legislación nacional que prohíbe con carácter general y absoluto toda publicidad relativa a las prestaciones de tratamientos bucales y dentales, considerando el TJUE que la prohibición de la publicidad relativa a una determinada actividad restringe la posibilidad de que las personas que ejercen esta actividad se den a conocer a sus clientes potenciales y promocionen los servicios que se propongan ofrecer a éstos, constituyendo una restricción a la libre prestación de servicios.

---

<sup>592</sup> Denominada “*Verbond der Vlaamse Tandartsen*”.

No obstante, en la resolución judicial se admite que los objetivos de la legislación en cuestión, como es la protección de la salud pública y la dignidad de la profesión de odontólogo, son razones imperiosas de interés general que permiten justificar una restricción a la libre prestación de servicios. En efecto, el uso intensivo de la publicidad o la elección de mensajes promocionales agresivos, que incluso podrían inducir a error a los pacientes sobre los tratamientos propuestos, puede perjudicar a la protección de la salud y vulnerar la dignidad de la profesión de odontólogo, ya que deteriora la imagen de dicha profesión, altera la relación entre los odontólogos y sus pacientes y favorece la realización de tratamientos inadecuados o innecesarios. Por consiguiente, estima que prohibir de manera general y absoluta toda publicidad va más allá de lo necesario para conseguir los objetivos perseguidos. Estos últimos podrían alcanzarse mediante medidas menos restrictivas que determinaran, de manera estricta si fuera preciso, las formas y las modalidades que pueden adoptar válidamente los instrumentos de comunicación utilizados por los odontólogos.

Por lo que el TJUE concluye que es incompatible con el Derecho de la Unión prohibir de manera general y absoluta la publicidad de las prestaciones de tratamientos bucales y dentales pero que los objetivos de protección de la salud pública y de dignidad de la profesión de odontólogo pueden justificar que se determinen las formas y modalidades de los instrumentos de comunicación utilizados por los odontólogos.

Por todo lo anterior, quien suscribe estas líneas entiende que existen razones de imperiosa necesidad, como la protección de la salud bucodental de los pacientes, para que el poder legislativo promulgue sin dilaciones una normativa clara sobre publicidad sanitaria, que evite la mercantilización de la profesión dental.

## V. HOMOLOGACIONES DE TITULACIONES EXTRANJERAS

Dentro de la función de los Colegios Profesionales de ostentar la representación que establezcan las leyes para el cumplimiento de sus fines se encuentra la vigilancia respecto a las homologaciones que el Ministerio de Educación ha concedido a ciudadanos, tanto españoles como extranjeros, que han obtenido la titulación para ejercer como dentista fuera de nuestras fronteras.

Atendiendo al barrido jurisprudencial dicha vigilancia representa 67 resoluciones donde una aplastante mayoría (65 de ellas), corresponden a homologaciones de titulados en República Dominicana, por lo que es obligado establecer el motivo por el abultado número de solicitudes de este país.

En la década de los 50, los Gobiernos de España y de República Dominicana, “convencidos de la necesidad de conservar los valores espirituales comunes que unen estrechamiento a sus pueblos, deseosos de fortalecer los lazos de fraterna amistad, reconociendo las ventajas mutuas que derivarán de una mayor vinculación cultural entre ellos, con el desenvolvimiento del intercambio literario, artístico y científico”<sup>593</sup>, resolvieron concertar un Convenio Cultural destinado a tal fin, el cual fue materializado mediante el Instrumentos de Ratificación del Convenio Cultural entre España y la República Dominicana de 19 de noviembre de 1953<sup>594</sup>. En dicho cuerpo normativo, específicamente en su artículo III, se declara literalmente que:

*«Los nacionales de ambos países que hubiesen obtenido títulos o diplomas para ejercer profesiones liberales en cualquiera de los Estados Contratantes, expedidos por las autoridades nacionales competentes, se considerarán habilitados para ejercer dichas profesiones en el territorio de la otra con sujeción a los reglas y reglamentaciones de la última. Dicho ejercicio requerirá la previa autorización del Ministerio de Trabajo en España o del organismo o autoridad competente en la República Dominicana, según sea el caso, cuyas autoridades la podrán conceder en las condiciones fijadas por las leyes y reglamentos sobre trabajadores extranjeros y ejercicio de cada profesión, a título revocable. Las personas así autorizadas para el ejercicio de sus profesiones quedarán sujetas a todos los reglamentos, leyes, impuestos y derechos a que el Estado sujete a sus propios nacionales».*

De dicho texto y de la jurisprudencia originada en cuanto a su interpretación, se colige que las homologaciones de titulados en República Dominicana cuando se establecían en territorio español eran automáticas, solo condicionada a la posible restricción laboral que podía ejercer las autoridades competentes, que en el caso de España es el Ministerio de Trabajo.

Dicha norma fue aplicable hasta su derogación por parte del Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Reino de España y la República Dominicana de 1988<sup>595</sup>, que es bastante más restrictivo que el anterior. Si se acude al artículo IV, su

---

<sup>593</sup> Preámbulo de los Instrumentos de Ratificación del Convenio Cultural entre España y la República Dominicana de 19 de noviembre de 1953.

<sup>594</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid el 1 de diciembre de 1953.

<sup>595</sup> Firmado en Madrid el 15 de noviembre de 1988 y publicado en el BOE el día 30 del mismo mes, donde declara que “el Reino de España y la República Dominicana, conscientes de la comunidad de tradiciones, lenguas y cultura y de los vínculos históricos que los unen, deseosos de mantener y estrechar los lazos de amistad y la cooperación, han decidido el establecimiento de un marco general para el desarrollo de sus relaciones en los campos de la cultura y la educación”.

contenido determina que *“dentro de los principios generales de la cooperación educativa, las dos partes se comprometen a establecer un sistema de equivalencias de títulos (...) de nivel universitario para su homologación académica por la otra parte. A este efecto se reunirá de manera inmediata una Subcomisión de expertos de las respectivas administraciones educativas”*<sup>596</sup>. Por ello, los ciudadanos dominicanos y españoles que hayan homologado sus títulos universitarios podrán ejercer profesionalmente en el territorio de la otra parte con sujeción a su legislación interna. Además, las partes implicadas (España y República Dominicana) no podrán imponer condiciones para fines de homologación que no exija a los aspirantes a la misma titulación en su territorio, siempre que se cumplan los requisitos previamente aceptados por ambas partes en el sistema de equivalencias adoptado. Por lo tanto, desde ese momento la homologación queda supeditada a un determinado sistema de equivalencias de títulos.

Dicho convenio de 1988 contiene una disposición transitoria por cuya virtud aquellas solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio, se seguirán tramitando por la normativa previa, es decir, el Convenio de 1953 analizado con anterioridad<sup>597</sup>.

La normativa para la homologación de títulos extranjeros ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, como se va a proceder a exponer. En el momento del inicio de la vigencia del Convenio con República Dominicana de 1988, era de aplicación el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, por el cual la autoridad educativa podrá exigir la realización de pruebas de conjunto en aquellos supuestos en que la formación acreditada no guarde equivalencia con la que proporciona el título español correspondiente<sup>598</sup>, a menos que los títulos los hubieran obtenido u obtengan en virtud

---

<sup>596</sup> La Subcomisión de Expertos Dominico-española prevista en el citado precepto del Convenio internacional se reunió, por vez primera los días 14, 15 y 16 de marzo de 1989, y celebraron una segunda reunión que tuvo lugar los días 13, 14 y 15 de marzo de 1991, en la cual se establecieron las Tablas de equivalencia a los efectos de la homologación de títulos de nivel universitario del acta extendida el día 16 de marzo de 1991.

<sup>597</sup> Dicha disposición reza: *“En aplicación del principio de no retroactividad de las leyes, las solicitudes de reconocimiento de títulos o diplomas presentadas por ciudadanos de ambos países que los hubieran obtenido u obtengan en virtud de estudios universitarios iniciados en el otro país con anterioridad a la firma del presente Convenio, continuarán siendo evaluadas, en cada caso, de acuerdo con la reglamentación específica de cada país, dentro del marco establecido por el Convenio de 27 de enero de 1953”*.

<sup>598</sup> En tales supuestos podrá condicionarse la homologación a la superación de una prueba sobre aquellos conocimientos básicos de la formación española requeridos para la obtención del título.

de estudios universitarios iniciados con anterioridad a 1988, siendo aplicable en estos casos el Convenio de 1953.

Posteriormente, esta norma fue derogada por el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, con los mismos criterios. Finalmente, el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, establece los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado, además de la Orden ECD/2654/2015, de 3 de diciembre, por la que se dictan normas de desarrollo y aplicación del anterior Real Decreto.

La jurisprudencia, abundante sobre la materia, tiene como objeto combatir las sentencias estimatorias que obtenían los titulados extranjeros procedentes de República Dominicana. La paradoja de estas acciones judiciales, en contra de lo solicitado y estimado por el recurrente, radica en que no se concedía la homologación respecto al título de odontólogo de 1902 debido a que no se impartía desde 1944, ni al vigente de 1986 porque el Convenio de 1953 es previo a dicho título, por lo que lo único aceptable es una homologación al actual título de 1986 pero con la superación de una prueba de conjunto.

Tal como se desprende de la doctrina jurisprudencial más reciente “*el título de Doctor en Odontología expedido en la República Dominicana no puede ser homologado automáticamente al título actual de Licenciado en Odontología español, acorde ya con la Directivas Comunitarias y normas españolas de adaptación al Derecho Comunitario, y, por otra parte, habiendo dejado de impartirse las enseñanzas del viejo título de Odontólogo, tampoco podría aceptarse la homologación al mismo, por lo que expuesto lo anterior, nada impide que la homologación (naturalmente al título español actual de Licenciado en Odontología) quede supeditada a la superación de una prueba de conjunto específica (...)*”<sup>599</sup>, y de esta forma se evita, “*desde el punto*

---

<sup>599</sup> STS de 1 de abril de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). RJ\2002\3638. FJ 9º.

*de vista del interés público, que no se perpetúe el título español*” de odontólogo de 1902<sup>600</sup>.

Por todo lo anterior, se concluye que el título de Doctor en Odontología expedido en la República Dominicana no puede ser homologado al título actual de Licenciado en Odontología español cuando no existe la necesaria equivalencia. Por lo que nada impide que la homologación (naturalmente al título español actual de Licenciado en Odontología) quede supeditada a la superación de una prueba de conjunto.

## VI. PARTICIPACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN ORGANISMOS CONSULTIVOS, Y EN LOS CONSEJOS SOCIALES, ANTIGUOS PATRONATOS UNIVERSITARIOS.

La jurisprudencia relacionada con la citada función colegial la analizaremos con la finalidad de comprobar el nivel de participación de los Colegios Profesionales en los diferentes Consejos u Organismos consultivos.

En la STSJ de Madrid de 8 de mayo de 2003<sup>601</sup> se cuestiona qué organismo ostenta la representación en la Comisión Nacional de la Especialidad de Estomatología<sup>602</sup>, especialidad médica que desde 1986 ha sido sustituida por los estudios reglados en Odontología, de cinco años de duración y sin el requisito previo de ostentar el título de médico.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España presenta recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme<sup>603</sup> de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo que nombró a un facultativo médico como miembro de la Comisión Nacional de la Especialidad de Estomatología en representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos. Entendiendo el recurrente que el miembro de la Comisión Nacional de la Especialidad de Estomatología que se nombra a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de

---

<sup>600</sup> STS de 22 de junio de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). RJ\1998\5673. FJ 3º.

<sup>601</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de mayo de 2003, nº 534/2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, JUR\2004\143738.

<sup>602</sup> Atendiendo al artículo 14 del derogado Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de Médico Especialista, “*por cada una de las especialidades médicas que se determinen existirá una Comisión Nacional de la Especialidad*”, las cuales tendrán una composición predeterminada en el mismo precepto.

<sup>603</sup> Confirmada por la resolución dictada por la Ministra de Sanidad y Consumo desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra dicha resolución.



Médicos debe serlo a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España en base a dos consideraciones.

La primera de ellas, conforme a la normativa estatal, se produce una infracción de la Ley de Colegios Profesionales por entender que la Estomatología es una especialidad de la medicina dotada de autonomía plena respecto de ella. A pesar de existir un Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos al margen del Colegio Oficial de Médicos, exigiéndose para el desempeño de esta profesión y a lo largo del tiempo bien un título diferente del de médico, o bien otro específico para el que era condición necesaria previa estar en posesión del título de Licenciado en Medicina.

Y la segunda de ellas, conforme a la normativa estatutaria, para ejercer como Especialista en Estomatología es imprescindible pertenecer al Colegio oficial de Odontólogos y Estomatólogos según lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto-Reglamento de 1950 y el artículo 12 del Real Decreto 2828/98 por el cual se aprueba los Estatutos vigentes en la actualidad, resultando voluntaria su pertenencia al Colegio Oficial de Médicos en cuanto Licenciados en Medicina, destacando que el ejercicio de la profesión de dentista ha estado siempre vetado a quienes únicamente son Médicos.

Como bien resuelve el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico segundo, *“es claro que la lineal aplicación del Real Decreto 127/1984 conduce a la desestimación del recurso atendiendo al tenor literal de su artículo 13.1”* y que sólo *“cabe entonces plantearse la posible nulidad de esta norma, nulidad que expresamente se postula por el Consejo recurrente”*, pero que *“sin embargo, es evidente que esta Sala carece de competencia para declararla por cuanto la revisión de la validez de los Reales Decretos corresponde únicamente, en cuanto actos emanados del Consejo de Ministros, a la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo”*.

Ante ello, el único filtro de legalidad que en relación con dicha norma puede llevar a cabo el Tribunal Supremo es la inaplicación del reglamento al considerarlo contrario a una norma con rango de Ley<sup>604</sup> y el planteamiento de la cuestión de ilegalidad, y ello para el caso de considerar que el artículo 13 del Real Decreto 127/84, de 11 de enero, vulnerase la Ley de Colegios Profesionales, hecho que no sucede debido a que el ámbito a que se refiere dicho Real Decreto es bien distinto al de la norma sobre Colegios Profesionales, pues su objeto, tal como refleja el título del Real Decreto, es el

---

<sup>604</sup> En base al artículo 6 de la LOPJ: *“Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa”*.

de regular la formación médica especializada y la obtención del título de Médico Especialista.

Por todo ello, el Alto Tribunal entiende que el artículo 13.1.e) del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, resulta conforme a Derecho, y lo actuado a través de las resoluciones impugnadas también lo es al ajustarse estrictamente al tenor literal de aquel precepto, por lo que se desestima el recurso interpuesto por parte del Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España.

Otra de las sentencias analizadas versa sobre un supuesto de hecho similar al anterior, pero de ámbito autonómico. En este caso es el Consejo Gallego de Odontólogos y Estomatólogos el que impugna la resolución del Consejero de Sanidad por la que se acuerda inadmitir el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto 74/2005, de 14 de abril, por el que se determina la composición del órgano colegiado denominado Consejo Gallego de Salud<sup>605</sup>. Concretamente, se impugna el artículo 2.2.i del mencionado Decreto según el cual "*el Consejo Gallego de Salud tendrá la siguiente composición: seis vocales en representación de los colegios profesionales de médicos, farmacéuticos, diplomados en enfermería, veterinarios, psicólogos y trabajadores sociales de la Comunidad Autónoma de Galicia*", omitiendo a los odontólogos y estomatólogos.

El recurrente entiende que procede la participación del Consejo Gallego de Odontólogos y Estomatólogos en el Consejo Gallego de Salud dado que su composición viene determinada por el artículo 121 de la Ley autonómica 7/2003, de 9 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Galicia<sup>606</sup>. Siendo la profesión de odontólogo la única profesión sanitaria de nivel licenciado cuyo colegio no tiene representante en dicho Consejo, cuando la determinación de las profesiones sanitarias se contiene en el artículo 2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, donde, como no podía ser de otro modo, queda incluida.

Pues bien, como razona el Tribunal en el fundamento de derecho tercero de la STSJ de Galicia de 3 de octubre de 2007, el contenido del apartado 3 del artículo 121 de la citada Ley gallega 7/2003 dispone que "*por Decreto de la Xunta de Galicia se*

---

<sup>605</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2007, nº 886/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, JUR\2008\340515.

<sup>606</sup> Atendiendo a dicho precepto, "*El Consejo Gallego de Salud se compone de los miembros siguientes: (... ) Seis vocales en representación de los colegios profesionales sanitarios*".

*determinarán los sistemas de asignación de representantes de entre las distintas organizaciones y entidades representadas en el Consejo Gallego de Salud, así como los mecanismos para su designación", debiendo tener en cuenta que una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es la reglamentaria<sup>607</sup>, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla. Por ello, "el ejercicio de la potestad reglamentaria (...) puede incorporar contenidos diversos al producto normativo en que se concreta, dentro de los márgenes que permiten los principios de reserva de ley, legalidad y relación de jerarquía normativa (...)"*.

En ese sentido, el Tribunal observa que siendo seis los vocales que se integran en el Consejo Gallego de Salud en representación de los Colegios Profesionales sanitarios, y excediendo con mucho de ese número el de profesiones sanitarias, no va a ser posible la integración de todas ellas. Además, la Ley no exige que hayan de integrarse todas las profesiones de nivel licenciado, como pretende el Consejo Gallego de Odontólogos y Estomatólogos. De hecho, no es cierto que la única profesión sanitaria de nivel licenciado que no está representada en el Consejo Gallego de Salud sea la de los odontólogos y estomatólogos.

Ante ello, el Tribunal considera la Ley autonómica impugnada acorde a Derecho y, por lo tanto, es desestimado el recurso interpuesto por parte del Consejo Gallego de Odontólogos y Estomatólogos.

También ha sido objeto de impugnación la presencia de la organización colegial de dentistas canarios en la Comisión Canaria de Formación Continuada de las profesiones sanitarias<sup>608</sup>. El Colegio Profesional de Dentistas de Las Palmas interpuso recurso contencioso-administrativo contra el artículo 4 del Decreto 17/2010, de 25 de febrero, que crea la Comisión Canaria de Formación Continuada de las profesiones sanitarias y regula el procedimiento de acreditación de dicha formación continuada<sup>609</sup>, suplicando que se declare no ser conforme a Derecho dicho precepto que regula, en concreto, la composición de la Comisión Canaria de Formación Continuada. Por lo

---

<sup>607</sup> Como ha recordado la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2003

<sup>608</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias de 20 de julio de 2012, nº 115/2012, Las Palmas, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2013\162742.

<sup>609</sup> Dicho precepto indica que "La Comisión Canaria de Formación Continuada de las profesiones sanitarias estará constituida por los siguientes miembros: (...) Un representante de los Colegios de Médicos, Enfermería, Fisioterapia, Farmacéuticos, Veterinarios, (...)".

tanto, se insta a que se reconozca el derecho de la profesión sanitaria de los dentistas a tener representación a través del Colegio de Dentistas de las Palmas.

Dicho Colegio Profesional sostiene que tal precepto "*obvia el derecho (...) a tener representación en calidad de vocal en la Comisión pese a ser una profesión sanitaria igual que el resto*", argumentando que existe una vulneración de Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y explica que esta Ley identifica en una sola profesión (la de dentistas) las competencias profesionales de dos títulos académicos: el de odontólogos y el de (médicos) estomatólogos. Y termina argumentando que se vulneran igualmente los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución al impedir tener representatividad a los dentistas al igual que el resto de las profesiones sanitarias.

La Administración sanitaria canaria se opone a las pretensiones del Colegio Profesional con el fundamento de que ninguna norma le impone la obligación de que un representante del Colegio de Dentistas sea vocal de la comisión, resaltando que el artículo 4.3 del Decreto 17/2010, prevé la integración de representantes del Colegio, con voz y con voto, cuando se trate de "*programas o actuaciones específicas relativas a profesiones sanitarias distintas de las representadas*", negando la infracción de los preceptos constitucionales aducidos por el Colegio Profesional.

La STSJ de Canarias de 20 de julio de 2012 declara que el recurso interpuesto por el Colegio de Dentistas de Las Palmas no puede prosperar por las siguientes argumentaciones:

*«En primer lugar, ninguna norma impone que en la citada Comisión estén representadas todas las profesiones sanitarias.  
En segundo lugar, el hecho de que la exclusión no sea sólo del colectivo de dentistas sino también de otros que también integran profesiones sanitarias, descarta la infracción del principio de igualdad».*

Como es obvio, no están representadas, con carácter permanente en la citada comisión todas y cada una de las profesiones sanitarias tituladas descritas en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, por lo que descarta que la exclusión del colectivo de dentistas incurra por esta razón en la infracción del principio de igualdad, alegado por el Colegio Profesional<sup>610</sup>.

---

<sup>610</sup> En este apartado el Tribunal también motiva que la invocación de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución por parte del recurrente, además de no venir acompañada del necesario desarrollo en la demanda, carece de fundamento.

Tal como mencionamos anteriormente la referencia que realiza el artículo 5 e) de la Ley de Colegios Profesionales a los “*Patronatos Universitarios*” debería haber sido modificada por la actual denominación de “Consejos Sociales”, órganos de participación de la sociedad en la Universidad que deben ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad<sup>611</sup>.

En la década de los años setenta se respiraba cierta sensibilidad hacia una mayor participación externa en la Universidad que fue recogida por el artículo 83.2 de la Ley General de Educación de 1970, donde en relación a los antiguos Patronatos universitarios se señalaba que “*estarían compuestos por un número de miembros no superior a veinte, nombrados de acuerdo con los Estatutos por el Ministro de Educación y Ciencia de entre personalidades representativas, a propuesta (...) de los Colegios profesionales (...)*”.

Desde su creación estos órganos de participación contaban con la presencia de los Presidentes de los Colegios de las profesiones tituladas<sup>612</sup>, con el objetivo de “*que tuvieran una participación directa y efectiva en las enseñanzas*”, acercando así a los universitarios la realidad profesional del momento. Puesto que, por su experiencia como titulados ejercientes con una dilatada trayectoria profesional, eran al fin y al cabo los que se encontraban en mejores condiciones de delimitar cuáles eran los conocimientos teóricos y prácticos que la sociedad demandaba por aquel entonces<sup>613</sup>.

En la actualidad, uno de los objetivos de los Colegios Profesionales es la de reconquistar la participación de los jóvenes, pero esta dificultad previa está en la falta de engranaje entre estas corporaciones y las universidades, ya que los alumnos no suelen tener un contacto previo con el Colegio Profesional del que formarán parte en cuanto inicien su carrera profesional. La idea de que exista una participación activa de los Colegios Profesionales en la vida académica va avanzando, incluso siendo esencial que

---

<sup>611</sup> Cada Comunidad Autónoma regulará mediante Ley la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria. No obstante, serán miembros del Consejo Social, el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros (artículo 14.3 de la LOU).

<sup>612</sup> TARDÍO PATO, J.A., *El derecho de las universidades públicas españolas*. Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, Madrid, 1994, págs. 570-574; Martín Mateo, R. *Los Consejos Sociales en las Universidades europeas, normativa y desarrollos comparados*, Revista Española de Derecho Administrativo, Nº 48, 1985, págs. 485-496.

<sup>613</sup> España. DSC, X Legislatura, nº 241, 15 de enero de 1974, págs. 13-14.

participen en el establecimiento del perfil profesional y en la elaboración de las directrices generales de los planes de estudio<sup>614</sup>.

A causa del imperativo contenido de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, casi una década más tarde de la entrada en vigor de la Ley de Colegios Profesionales, se omitieron las intenciones del legislador en la década de los setenta, extinguiéndose la figura del Patronato Universitario, y siendo sustituido por el Consejo Social, que no prevé de una manera específica la participación de los Colegios Profesionales.

Los Consejos Sociales, según la normativa universitaria de 1983, sí mencionan que “*en todo caso preverá la participación de representantes de sindicatos y de asociaciones profesionales*”<sup>615</sup>, aflorando así la tensión que existe en la actualidad entre los Colegios Profesionales, de naturaleza obligatoria, y las Asociaciones Profesionales, de origen totalmente voluntario<sup>616</sup>.

La descalificación de “*lo colegial*”, de manera gratuita, no produce beneficio alguno a ninguna de las partes implicadas (Universidades y Colegios), siempre y cuando se vigilen extralimitaciones y se impidan situaciones cerradas o puramente corporativistas, como la ventilada por la STS de 3 de noviembre de 1988, que de manera tajante señaló que nada hay en la Ley de Colegios Profesionales que permita sostener que cada Colegio pueda fijar por sí mismo, sin sujeción a criterio alguno objetivo, y de aplicación en todo el territorio español, la cuota de incorporación, pues con ello se podría dejar en sus manos la posibilidad de cerrar el paso a los jóvenes profesionales, de economía presumiblemente débil, en beneficio de los “*beati possidentis*”, la clase de los ya establecidos<sup>617</sup>.

Cuando entra en juego el desarrollo constitucional del Estado autonómico<sup>618</sup>, la “*representación de los intereses sociales*”<sup>619</sup> será fijada por la normativa autonómica

---

<sup>614</sup> DE MIGUEL, A. *Aportación (...), op. cit.*, pág. 16.

<sup>615</sup> Frase extraída del artículo 14.4 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

<sup>616</sup> MARTÍN REBOLLO, L. “Régimen jurídico de los Colegios”, En: MARTÍN-RETORTILLO, L., (Coord.). *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 291-293.

<sup>617</sup> STS de 3 de noviembre de 1988 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 1ª). Rec. 7705/1988

<sup>618</sup> Se utiliza el apelativo “*recién creado*” ya que temporalmente estamos ubicados a principios de la década de los ochenta.

<sup>619</sup> El artículo 14.3 de dicha ley regula que el Consejo Social estará compuesto, en sus dos quintas partes, por una representación de la Junta de Gobierno, y en las tres quintas partes restantes, por una

que concretará el número total de miembros del Consejo Social universitario y, en todo caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, con la especialidad de procurar que ninguno de los representantes a los que acaban de mencionar sea miembro de la comunidad universitaria. Tal como establece la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria que remite a la normativa que se apruebe “*ex novo*” por las comunidades autónomas,

A modo de ejemplo podemos destacar la normativa aprobada en Cataluña, Canarias y Comunidad Valenciana.

El Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 26/1984, de 19 de diciembre<sup>620</sup> donde se concreta que de los dieciocho miembros que componen los Consejos Sociales de las universidades en Cataluña en representación de los intereses sociales, habrá uno en representación de los Colegios Profesionales de Cataluña, en función de los estudios profesados en la respectiva universidad. No es que sea una gran representación con la cantidad de titulaciones y profesiones que existen amparadas por un Colegio Profesional, pero es al menos una pequeña representación<sup>621</sup>, siguiendo la línea de la función descrita en la Ley de Colegios Profesionales.

La Comunidad Autónoma de Canarias también destacó por hacer realidad el imperativo de la Ley de Colegios Profesionales mediante la aprobación de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre<sup>622</sup>, donde se establece que la composición de la representación social incluirá a un representante de los Colegios Profesionales de Canarias de los dieciocho que compondrá el Consejo Social (artículo 4.1.g). En su redacción originaria no se contemplaba tal representación, sino que fue introducida varios años después mediante Ley 10/1990, 23 mayo, reguladora de los Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Canarias<sup>623</sup>.

---

representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente.

<sup>620</sup> Ley 26/1984, de 19 de diciembre, de coordinación universitaria y de creación de Consejos Sociales. De Cataluña. DOGC de 31 de diciembre de 1984, nº 499. Boletín Oficial del Estado, nº 19, de 22 de enero de 1985. pág. 1784.

<sup>621</sup> Datos obtenidos de la amalgama del artículo 3 con el 4.1.e) de la norma autonómica.

<sup>622</sup> Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de regulación de los Consejos Sociales de Coordinación Universitaria y creación de Universidades, Centros y estudios universitarios de Canarias. BOC nº 127, de 5 de diciembre de 1984.

<sup>623</sup> Canarias. BOIC nº 66, de 28 de mayo de 1990; España. Boletín Oficial del Estado, nº 144 de 16 de junio de 1990. Disposición adicional segunda.

Por último, en la Comunidad Valenciana se establece por Ley 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de la Comunidad Valenciana<sup>624</sup>, una presencia difuminada que no asegura que exista una representación colegial de una manera específica, ya que en su artículo 1.cuatro.d) contempla que de los ocho vocales que ostentan la representación de los intereses sociales, dos de ellos lo serán “*de entre personas de reconocido prestigio y especial cualificación y relieve para la Comunidad Universitaria, vinculadas a las Cámaras de Comercio, Entidades Financieras, Colegios Profesionales, fundaciones y demás entidades análogas de derecho público o privado, de naturaleza o finalidad económica o cultural, quienes serán elegidos por las Cortes Valencianas*”, por lo tanto, es difícil la representación de los Colegios Profesionales donde existe un abanico tan amplio de opciones donde elegir, y más cuando la decisión recae en el órgano legislativo autonómico.

Esta última norma autonómica se asemeja bastante a la vigente en el ámbito estatal, la Ley 5/1985, de 21 de marzo, del Consejo Social de Universidades, aplicable respecto a las universidades radicadas en el territorio de comunidades autónomas que no hayan regulado la materia, y respecto a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), dependiente del Ministerio de Educación<sup>625</sup>. En dicha norma se detalla que, de los doce vocales que conforma la representación de los intereses sociales en el Consejo Social, “*dos de ellos serán designados por la asamblea legislativa de la respectiva comunidad autónoma de entre personas de especial cualificación y relieve para la comunidad universitaria, vinculadas a Fundaciones, Entidades científicas, artísticas, culturales o financieras, Colegios profesionales y otras Corporaciones de derecho público u organizaciones de análoga naturaleza, existentes en el territorio de la correspondiente comunidad autónoma*”<sup>626</sup>.

---

<sup>624</sup> Comunidad Valenciana. DOGV nº 238, de 21 de marzo de 1985; España. Boletín Oficial del Estado, nº 201, de 22 de agosto de 1985, págs. 26546-26547.

<sup>625</sup> Atendiendo a la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

<sup>626</sup> Expresión literal del artículo 3.1.b) de la citada norma



Del anterior análisis de la diferente normativa autonómica y estatal, podemos concluir que existen dos grupos de Consejos Sociales universitarios, teniendo en cuenta la participación de los Colegios Profesionales<sup>627</sup>:

Por un lado, aquellos consejos donde sí se establece la representación de los Colegios Profesionales, con una doble variante: en primer lugar, aquellas donde expresamente se establece su representación, como se plasmaba en la normativa catalana, y en segundo lugar, una variante de participación donde no aparecen de manera expresa, sino que se hallan inmersas dentro del abanico de entidades entre las que se han de elegir determinados miembros en representación de los intereses sociales, como la Comunidad Valenciana<sup>628</sup> y la normativa estatal supletoria en caso de ausencia de regulación normativa autonómica, que rige en las universidades estatales.

Por otro lado, un nutrido segundo grupo, donde la normativa de los Consejos Sociales universitarios no prevé la presencia de representantes de los intereses profesionales, donde encajaría perfectamente la figura del Colegio Profesional, tales como País Vasco<sup>629</sup>, Islas Canarias<sup>630</sup> (que años más tarde pasaría al grupo que sí tiene representación de Colegios Profesionales<sup>631</sup>) y la comunidad autónoma que va a ser analizada con más detalle, la andaluza.

En la actualidad, y en el específico caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, norma que regula la composición del Consejo Social<sup>632</sup>, no hace mención específica a la representación de los Colegios Profesionales, debido a que en su texto se recoge que su composición

---

<sup>627</sup> GALLEGU MORALE, A.J. *Colegios Profesionales y sindicatos. Confluencias y tensiones*. Ed. Comares, Granada, 1996, pág. 105.

<sup>628</sup> Comunidad Valenciana. DOGV nº 238, de 21 de marzo de 1985; España. Boletín Oficial del Estado, nº 201, de 22 de agosto de 1985, págs. 26546-26547. Ley 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de la Comunidad Valenciana.

<sup>629</sup> País Vasco. BOPV nº 142, de 11 de julio de 1985. Ley 6/1984, de 27 de junio, por la que se crea y regula el Consejo Social de la Universidad del País Vasco.

<sup>630</sup> Canarias. BOIC nº 127, de 05 de diciembre de 1984. Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de regulación de los Consejos Sociales de Coordinación Universitaria y creación de Universidades, Centros y estudios universitarios.

<sup>631</sup> Canarias. BOIC nº 66, de 28 de mayo de 1990; España. Boletín Oficial del Estado, nº 144 de 16 de junio de 1990. Ley 10/1990, 23 mayo, reguladora de los Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Canarias. Disposición adicional segunda.

<sup>632</sup> Andalucía. Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades. Artículo 21.

incluirá, además de autoridades, cargos y personal académico<sup>633</sup>, a los siguientes miembros:

- cuatro vocales designados por el Parlamento de Andalucía.
- cuatro vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
- cuatro vocales a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad.
- dos vocales a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- dos vocales a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma de entre empresarios con implantación en el ámbito provincial que corresponda.
- un vocal a propuesta de las organizaciones de la economía social más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma y con implantación en el ámbito provincial que corresponda<sup>634</sup>.
- y dos vocales designados por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

De todo lo expuesto podemos comprobar que esta función colegial recogida en la Ley de Colegios Profesionales no se cumple, pero no a causa de falta de diligencia por parte de éstos, sino porque la normativa que regula los Consejos Sociales de las universidades no acoge su presencia en estos órganos colegiados. Algo bastante singular, tanto que es recogido por algún autor que considera a los profesionales jóvenes los más necesitados de servirse de la organización colegial, siendo paradójico que sean los que más se alejan de la colegiación, quedando, por tanto, los Colegios Profesionales dominados por los estratos de los profesionales más instalados que, de nuevo paradójicamente, son los que menos necesitan este apoyo de la corporación<sup>635</sup>.

---

<sup>633</sup> Como son el Rector o la Rectora, el Secretario o la Secretaria General de la Universidad, el Gerente o la Gerente de la Universidad, y un profesor o una profesora, un estudiante o una estudiante y un representante del personal de administración y servicios, que serán elegidos por el Consejo de Gobierno de la Universidad de entre sus componentes en la forma que prevean los estatutos.

<sup>634</sup> En este apartado es donde se podría encuadrar un Colegio Profesional como Corporación de Derecho Público, pero sólo y exclusivamente uno representando a toda la comunidad andaluza.

<sup>635</sup> DE MIGUEL, A. *Aportación de los Colegios Profesionales a la Sociedad*. Ed. Unión Profesional, Madrid, 2004, pág. 16.

## VII. PERITAJE DE ASUNTOS JUDICIALES PREVIO REQUERIMIENTO DE LOS TRIBUNALES

Se trata de otra función colegial que para que sea real y efectiva queda vinculada a lo establecido en las leyes procesales, es decir, la competencia de los colegios depende de otro cuerpo legal, debido a la expresión que utiliza el artículo 5 apartado h) “*conforme a las leyes*”, cuando señala que corresponde a los Colegios profesionales “*facilitar a los Tribunales, conforme a las leyes, la relación de colegiados que pudieran ser requeridos para intervenir como peritos en los asuntos judiciales o designarlos por sí mismos, según proceda*”.

No obstante, si se acude a cualquiera de los cuerpos legales que rigen el Derecho Procesal (LEC, LECrim, LJCA, LOPJ) comprobamos que no se establece, de forma expresa, que exista la participación de los Colegios Profesionales en la designación de peritos judiciales. En la LOPJ ni siquiera se hace mención del recurso a los servicios forenses colegiales entre las posibles formas de adscripción de profesionales y expertos, como personal al servicio de la Administración de Justicia.

Tras una exhaustiva búsqueda en los cuerpos legales procesales citados, aparece una simple previsión de la intervención pericial del Colegio Profesional en el artículo 631 de la derogada Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>636</sup>, que quedaba supeditada a que las partes la hayan solicitado previamente, “*cuando el dictamen pericial exija operaciones o conocimientos científicos especiales*”.

No obstante, desde el 8 de enero de 2001, fecha que entró en vigor la actual Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), tal mención aparece en dos artículos.

En primer lugar, de manera tácita, el artículo 340 LEC que regula las condiciones de los peritos recoge que, además de ser requeridos como peritos los que posean el título oficial que corresponda a la materia objeto del dictamen, podrá asimismo solicitarse dictamen de Academias e instituciones culturales y científicas que se ocupen del estudio de las materias correspondientes al objeto de la pericia. Es en este

---

<sup>636</sup> El contenido literal era el siguiente: “*A instancia de cualquiera de las partes, el Juez podrá pedir informe a la Academia, Colegio o corporación oficial que corresponda, cuando el dictamen pericial exija operaciones o conocimientos científicos especiales. En este caso se unirá a los autos y producirá sus efectos el informe, aunque se dé o reciba después de transcurrido el término de prueba*”.

último apartado donde pueden considerarse incluidos los Colegios Profesionales, aunque no de forma literal. Podrían tener cabida dentro de las instituciones definidas anteriormente, aunque su régimen jurídico sea el de Corporaciones de Derecho Público.

Y en segundo lugar, pero ya de manera expresa, en el precepto que regula el procedimiento para la designación judicial de perito, el artículo 341 LEC determina que en el mes de enero de cada año la Administración de Justicia interesará de los distintos Colegios profesionales el envío de una lista de colegiados dispuestos a actuar como peritos, siendo la primera designación de cada lista efectuada por sorteo realizado en presencia del Letrado de la Administración, y a partir de ella se efectuarán las siguientes designaciones por orden correlativo.

Por lo tanto, la función encomendada por la extinta LEC nada tiene que ver con el contenido de la función analizada (facilitar a los Tribunales la relación de colegiados que pudieran ser requeridos para intervenir como peritos en los asuntos judiciales), pero sí es acorde a la redacción del recién estudiado artículo 341 de la vigente LEC.

Si atendemos a la normativa vigente, es conocido que en aquellos casos en los que sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto judicial o adquirir certeza sobre ellos, las partes del proceso podrán aportar el dictamen de peritos que posean los conocimientos correspondientes<sup>637</sup> o solicitar, en los casos previstos en las normas procesales, que se emita dictamen por perito designado por el Tribunal. En este último caso, el juzgado o tribunal debe tener a su disposición un listado de titulados que puedan realizar este cometido, siendo total y absolutamente voluntaria su inclusión en el citado listado.

Quizás el problema pueda radicar cuando dentro de este listado no exista ningún perito que se ofrezca entre los numerosos colegiados ya que su adscripción es voluntaria, o que ninguno de los que pertenezcan a tal listado pueda realizar su cometido<sup>638</sup>, o que no estén dispuestos a realizar servicios regulados en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en aquellos casos que alguna/s de las partes sean beneficiarias de este derecho. En estos casos hay que atenerse al contenido

---

<sup>637</sup> En este caso, hay que asegurarse de que los peritos elegidos deberán poseer el título oficial que corresponda a la materia objeto del dictamen y a la naturaleza de éste, por imperativo del artículo 340 de la LEC.

<sup>638</sup> Hay que destacar las típicas causas de abstención y de recusación de los peritos que se recogen en el artículo 343 de la LEC, pudiendo ser objeto de tacha del perito elegido.

del artículo 6.6 de este último cuerpo legal, donde se especifica que la asistencia pericial en el proceso estará a cargo del personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales o, en su defecto, a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las Administraciones públicas, y sólo excepcionalmente<sup>639</sup> se llevará a cabo, si el juez o el tribunal lo estima pertinente, en resolución motivada, a cargo de peritos designados de acuerdo a lo que se establece en las leyes procesales, entre los técnicos privados que correspondan, es decir, los que compongan el listado del correspondiente Colegio Profesional.

El médico forense es un perito experto en Medicina que trabaja directamente para la Administración de Justicia como funcionario público y en su conjunto constituye un Cuerpo Nacional de titulados superiores al servicio de la Administración de Justicia, adscrito orgánicamente al Ministerio de Justicia. Son funcionarios de carrera que desempeñan funciones de asistencia técnica a los juzgados, tribunales, fiscalías y oficinas del Registro Civil en las materias de su disciplina profesional, independientemente de su dependencia orgánica de los Institutos de Medicina Legal<sup>640</sup>.

Son especialistas en Medicina Legal y Forense, que es aquella especialidad médica que tiene por objeto la utilización de los conocimientos médicos, jurídicos, administrativos, éticos y ciencias afines para la aplicación, desarrollo y perfeccionamiento del Derecho, la asistencia sanitaria y la actividad profesional médica. Es decir, no tienen los conocimientos científicos para emitir dictámenes de la esfera odontoestomatognática, siendo necesaria la asistencia de peritos dentistas para esta labor, los cuales no están integrados en este cuerpo perteneciente a la planta judicial, pero sí al servicio de las Administraciones Públicas sanitarias.

El problema surge en el caso de que no existan peritos privados que, voluntariamente, quieran pertenecer al analizado listado con el fin de ser requeridos para intervenir como peritos en los asuntos judiciales, o designarlos por sí mismos, según proceda, ya que el Colegio Profesional no puede imponer a un determinado colegiado de su circunscripción para ejecutar este requerimiento. Como se analizó

---

<sup>639</sup> Por ejemplo, cuando por inexistencia de técnicos en la materia de que se trate, no fuere posible la asistencia pericial de peritos dependientes de los órganos jurisdiccionales o de las Administraciones públicas.

<sup>640</sup> Atendiendo al artículo 1 del Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Médicos Forenses.

anteriormente, esta función en el ámbito judicial deberá recaer en personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales, o en su defecto como sucede en nuestro caso ya que no existe en España la figura del cargo público de Odontólogo Forense, función que estará a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las Administraciones públicas. Debido a que las competencias en salud recaen en las comunidades autónomas, y son éstas las que deben regular la materia<sup>641</sup>.

Si atendemos al ámbito territorial de Andalucía, el Decreto 67/2008, de 26 de febrero<sup>642</sup>, establece que la actividad pericial debe ejercerse por funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de la Administración autonómica andaluza, necesitando previo requerimiento del órgano jurisdiccional que esté conociendo del proceso en que se haya admitido la prueba pericial propuesta. Por lo que dicha Administración deberá facilitar la persona u organismo que reúna los conocimientos que la pericia precise. La Delegación Territorial de Justicia que corresponda dará traslado del requerimiento a la Delegación Territorial de la Consejería competente por razón de la materia a que se refiera la pericia requerida, en nuestro caso se trataría de la Delegación Territorial de la Consejería de Salud, para que designe la persona u organismo que deba realizarla de entre los funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de ella.

En este supuesto, se han vivido situaciones en las cuales se ha solicitado por parte de la Administración de Justicia a la Delegación Territorial de Salud colaboración para la designación de funcionario especialista a efectos de personación para la prueba pericial. Contestando la Delegación Territorial de Salud que no pueden atender tal requerimiento al no estar incluida la prestación dentro de la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud<sup>643</sup> y, por lo tanto, se abstienen de realizar tan importante misión sin tener en cuenta principios básicos de eficacia y coordinación recogidos en el

---

<sup>641</sup> Transferencia acogida en el artículo 148.1.18ª de la Constitución Española, que en el caso andaluz, se refleja en el artículo 22 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<sup>642</sup> Andalucía. BOJA, nº 44, de 4 de marzo de 2008, págs. 25-35. Decreto 67/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Específicamente se debe acudir a sus artículos 56 y 57.

<sup>643</sup> Que se regula mediante el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

artículo 103 de la Carta Magna<sup>644</sup> y en el resto del ordenamiento jurídico<sup>645</sup>. La cuestión se intenta resolver pidiendo auxilio a la Corporación de Derecho Público<sup>646</sup>.

Es de destacar que los peritos privados, aquellos que de manera voluntaria quieran pertenecer al listado del Colegio Profesional, prestarán sus servicios sólo de manera excepcional, y con la concurrencia de dos requisitos:

- en primer lugar, que se produzca alguna de las siguientes situaciones:

- la inexistencia de profesionales técnicos en la materia de que se trate dependientes de los órganos jurisdiccionales o de las Administraciones públicas

- o, aun existiendo estos últimos, que no cuenten con disponibilidad efectiva en el momento del requerimiento del órgano jurisdiccional,

- o bien, cuando la Administración sea parte interesada en el procedimiento<sup>647</sup>.

- y en segundo lugar, deberá estar acompañada de una resolución motivada de la persona titular del órgano judicial competente por la que se estime pertinente la concreta actuación pericial.

En el caso andaluz y en el ámbito de la justicia gratuita, la Orden de 30 de septiembre de 2002, de la Consejería de Justicia<sup>648</sup>, distingue dos categorías de informes periciales: una categoría común, y la denominada categoría “*de especial complejidad*”. Para que una prueba pericial sea considerada de especial complejidad deberá apreciarse tal circunstancia por el órgano de gobierno del Colegio Profesional correspondiente,

---

<sup>644</sup> Su apartado 1 es claro en este aspecto: “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”.

<sup>645</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, etc.

<sup>646</sup> Conocida por el requerimiento efectuado al Ilustre Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz por el Juzgado de Primera Instancia Nº 2 de Jerez de la Frontera 1 donde la Delegación del Gobierno en Cádiz “*solicita la colaboración de ese Colegio Oficial de Dentistas, facilitándonos facultativos, de entre sus colegiados, dispuestos a ocuparse de esta prueba pericial (...)*”.

<sup>647</sup> Además de las citadas, el personal de las Administraciones Públicas puede declinar el requerimiento alegando falta de pericia en la materia objeto de examen, o alguna de los supuestos incluidos en el artículo 343 de la LEC 2000, el artículo 468 de la LECrim. Véase la relación con los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que regulan las causas de abstención y recusación.

<sup>648</sup> Orden de 30 de septiembre de 2002, por la que se determinan la cuantía y forma de pago de la retribución a técnicos privados por la realización de pruebas periciales en procedimientos de justicia gratuita. BOJA nº 124, de 24 de octubre de 2002, págs.20614-20616.

mediante un informe en el que conste el objeto de la pericia y el número de horas empleadas para su realización, así como los costes derivados de su práctica<sup>649</sup>.

En Andalucía la situación de dificultad para solicitar peritos intentó mejorarse mediante la aprobación del Decreto 4/2018, de 16 de enero, que regula la puesta a disposición de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal de peritos, traductores e intérpretes para su intervención en los procedimientos judiciales con cargo a la Administración de la Junta de Andalucía. Cuyo artículo 4 establece que la Administración de la Junta de Andalucía prestará el servicio de asistencia pericial y lingüística a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal, en primer lugar, por medio de los recursos propios de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>650</sup>, y excepcionalmente, cuando la Administración se viera en la imposibilidad de realizar la asistencia solicitada a través de sus recursos propios, los órganos administrativos periféricos de la Consejería competente en materia de justicia comunicarán esa circunstancia al órgano judicial o al Ministerio Fiscal solicitante, indicándole que proceda a la designación de profesional privado<sup>651</sup>.

En este apartado es menester analizar si una sociedad profesional inscrita en el correspondiente registro del Colegio Profesional puede operar como perito en un procedimiento judicial. La respuesta es claramente negativa atendiendo que no es necesario el requisito de la colegiación para ejercer dicho cargo, sino el de ostentar la titulación necesaria para ejercerla.

En relación a la colegiación, entendemos que es necesaria por cuanto la actividad pericial se encuentra comprendida dentro del ejercicio profesional y, por ende, debe permanecer bajo la vigilancia de un Colegio Profesional, el cual debe velar, además de que ostenta la titulación requerida para el ejercicio profesional, que dispone de un seguro de responsabilidad civil que cubra los posibles siniestros.

---

<sup>649</sup> Este ejercicio por parte del Colegio Profesional puede encuadrarse dentro de la función descrita en el artículo 5.b) cuando indica *“ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la (...) emisión de informes (...) que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa”*.

<sup>650</sup> No pudiéndose alegar, como se venía haciendo, que *“no pueden atender tal requerimiento alegando que la prestación no está incluida dentro de la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud”*.

<sup>651</sup> Conforme al procedimiento regulado en el artículo 341 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y las previsiones del artículo 9 del Decreto.



## VIII. HONORARIOS PROFESIONALES: INFORMACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.

Sobre honorarios profesionales dos funciones de tipo informativo ejercen los Colegios Profesionales: por un lado, los procesos judiciales, y por otro, los procedimientos administrativos, al recaer el informe sobre materias de diferente naturaleza jurídica, significado y alcance:

Si atendemos al primero de ellos, los procesos judiciales, se trata de una función que la Ley de Colegios Profesionales acoge junto a dos cuerpos normativos procesales, la LEC y la LECrim, que en el específico trámite de tasación de costas regulan la participación monopolística de los Colegios Profesionales de Abogados cuando se produce el procedimiento de impugnación de honorarios profesionales de Letrados. Este hecho se produce cuando se cuestiona por el vencido en costas el carácter excesivo y/o indebido de los honorarios y el Colegio Profesional está obligado a emitir un informe al respecto, de naturaleza preceptiva para las autoridades judiciales, pero en ningún caso de tipo vinculante, y todo ello se debe a que la intervención de las Corporaciones se justifica por el especial conocimiento de los usos profesionales y por las tablas de honorarios<sup>652</sup>.

En el ámbito civil, este aspecto se encontraba regulada en el artículo 427 de la derogada LEC de 1881, en el estricto ámbito de los Letrados<sup>653</sup>, dejando en manos de los Colegios Profesionales expresar su opinión mediante un dictamen *cuando sean impugnados por excesivos los honorarios de los peritos o de cualesquiera otros funcionarios no sujetos a Arancel, oyéndose en este caso el dictamen de la Academia, Colegio o gremio a que pertenezcan, y en su defecto, el de dos individuos de su clase. No habiéndolos en el lugar del juicio, podrá recurrirse a los de los inmediatos*".

---

<sup>652</sup> FERNANDEZ SERRANO, A. *La abogacía en el mundo*, Librería Internacional de Derecho, Ariel, 2ª ed., 1951, págs. 508 y ss.; SERRA DOMÍNGUEZ, M., *Estudios de Derecho Procesal*, Ariel, 1969, págs. 328 y ss.

<sup>653</sup> El artículo dicta: "*Si los honorarios de los Letrados fueren impugnados por excesivos, se oirá por el término de dos días al Letrado contra quien se dirija la queja y después se pasarán los autos al Colegio de Abogados, y donde no lo hubiese, a dos Letrados designados por el Juez o la Sala, para que den su dictamen. Si no los hubiere en el lugar del juicio, o estuvieran todos interesados en el asunto se pasarán los antecedentes al Colegio de Abogados más próximo por medio del Juez de primera instancia respectivo*".

A partir de la entrada en vigor de la LEC de 2000, la situación se traslada al artículo 34 en el caso de Procuradores<sup>654</sup> y al artículo 35 en el caso de Letrados<sup>655</sup>. En el caso de los peritos, el artículo 343.2 especifica que *“el perito designado<sup>656</sup> podrá solicitar, en los tres días siguientes a su nombramiento, la provisión de fondos que considere necesaria, que será a cuenta de la liquidación final. El Secretario judicial, mediante Decreto, decidirá sobre la provisión solicitada y ordenará a la parte o partes que hubiesen propuesto la prueba pericial y no tuviesen derecho a la asistencia jurídica gratuita, que procedan a abonar la cantidad fijada en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones del Tribunal, en el plazo de cinco días”*, quedando la figura del Colegio Profesional fuera de juego en este aspecto. La situación puede complicarse si, como reza el propio artículo, transcurrido dicho plazo, no se hubiere depositado la cantidad establecida: en ese caso el perito quedará eximido de emitir el dictamen, sin que pueda procederse a una nueva designación. Por lo tanto, si un perito de designación judicial solicitara unos honorarios que se estiman excesivos, la parte que la ha solicitado no le queda más remedio que abonar la provisión de fondos si no quiere caer en indefensión, al quedarse sin informe pericial al no ser posible una nueva designación del listado de peritos que ofrece el Colegio Profesional.

En el ámbito penal, en sede de las costas procesales, se determinaba que *“si se tachare de ilegítima o excesiva alguna partida de honorarios (como pueden ser los honorarios profesionales), el Juez o Tribunal, antes de resolver, podrá pedir informe a dos individuos de la misma profesión del que hubiese presentado la minuta tachada de ilegítima o excesiva, o a la Junta de Gobierno del Colegio si los que ejerciesen dicha profesión estuviesen colegiados en el punto de residencia del Juez o Tribunal”*, es decir, la potestad de declarar si unos honorarios eran ilegítimos o excesivos recaía en los Colegios Profesionales<sup>657</sup>. En la actualidad, a causa de la reforma procesal producida en

---

<sup>654</sup> Si un procurador tiene que exigir de su poderdante moroso las cantidades que éste le adeude por los derechos y gastos que hubiere suplido para el asunto, podrá presentar ante el secretario judicial del lugar en que éste radicare cuenta detallada y justificada, manifestando que le son debidas y no satisfechas las cantidades que de ella resulten y reclame.

<sup>655</sup> Casi mismo contenido que el que afecta a los procuradores.

<sup>656</sup> Es decir, esta normativa no afecta a los peritos de parte, los cuales actúan en el libre mercado solicitando de sus clientes los honorarios que estimen oportunos y aceptando o rechazando el trabajo si no les interesa o si no se les abona sus peticiones.

<sup>657</sup> Contenido del artículo 244 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

2010<sup>658</sup>, en caso de que se puedan tachar de indebidas o excesivas alguna de las partidas de honorarios, se procederá con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, es decir, según la regulación explicada en el apartado anterior<sup>659</sup>.

En relación a los procedimientos administrativos en los que se discutan honorarios profesionales, la regulación se torna bastante distante de la anterior. Con la finalidad de proteger aquellas profesiones que sus retribuciones estaban fijadas por tarifas o aranceles existía un procedimiento administrativo específico, donde los Colegios Profesionales ostentaban funciones en materia informativa, con un alcance bastante diferente al analizado en los procedimientos judiciales. En las normas administrativas que regulaban tarifas o aranceles, los Colegios Profesionales asumían la función de resolución, más que de información, ya que tenían atribuidas facultades decisorias sobre la correcta aplicación y cuantía de las cantidades en el caso de que existiera alguna duda al respecto, como sucedía en el caso de los Notarios que, en caso de impugnación, *“deberá presentarse ante el Notario que la hubiere formulado, quien, con su informe, se trasladará a la Junta directiva del Colegio Notarial para su resolución”*. Realidad que dista mucho con la existente con los Colegios Profesionales de Dentistas (o de Odontólogos y Estomatólogos, si se toma su definición antigua).

Podemos concluir, por tanto, que esta función no despliega efectos en el campo de la Odontoestomatología al estar proscrito el establecimiento por parte de la Organización Colegial de cualquier tipo de honorarios profesionales, bien mínimos, bien orientativos.

---

<sup>658</sup> Mediante el Apartado treinta y dos del artículo segundo de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial.

<sup>659</sup> Por lo tanto, quedando la figura del Colegio Profesional fuera de juego en este aspecto.

## **CAPÍTULO IV. CUESTIONES PLANTEADAS EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE DENTISTA**

La Ley de Colegios Profesionales, norma preconstitucional, y el acervo normativo específico que regula la profesión de dentista contienen disposiciones normativas bastante genéricas, amplias y muy ambiguas. Y esta falta de precisión y claridad, no cabe duda, que fomenta e impulsa las controversias judiciales menoscabando con ello la seguridad jurídica con un evidente derroche de recursos humanos y materiales y de esfuerzos profesionales.

Hoy en España el ejercicio de la profesión de dentista se centra fundamentalmente en la esfera de la actividad sanitaria privada, debido a que el sistema sanitario público se circunscribe esencialmente a prestar servicios muy básicos, ofreciendo exclusivamente simples revisiones y extracciones dentales y algunos tratamientos de otros procesos bucales de entidad que pueden tener cierta repercusión sistémica en el paciente, como dientes incluidos y masas quísticas y/o tumorales.

No obstante, desde hace algo más de una década, el sistema sanitario público bucodental, gratuito y universal, ha acogido en su seno la prestación de asistencia en pacientes comprendidos en los tramos de edad entre los 6 y los 15 años, que ha impulsado una mejor educación y prevención sanitaria que, en un futuro, repercutirá muy positivamente en la salud bucodental de la masa poblacional adulta. A pesar de ello, el ciudadano medio (sobre todo, el perteneciente a la tercera edad) sigue siendo el gran olvidado de la salud bucodental pública de nuestro país.

Esta práctica profesional de base eminentemente privada y mayoritariamente individual, requiere, por un lado, una supervisión eficaz y eficiente y, por otro, una representación y defensa única, que beneficie no solo los intereses profesionales de sus miembros, sino los de la profesión en general y, sobre todo, de los pacientes y usuarios que demanda los servicios de atención bucodental.

Ante las fallidas experiencias de asociacionismo profesional como consecuencia de una aguerrida y desleal competitividad de los operadores en el mercado, se hace necesaria la presencia de los Colegios Profesionales que aglutinan a los dentistas con la finalidad de aportar seguridad, confianza, eficacia y calidad a los pacientes que son los verdaderos destinatarios de los servicios dentales.

Esta necesaria supervisión, fundamento de la colegiación obligatoria, implica que, junto a la representación y defensa de la profesión, los Colegios Profesionales deben ofrecer una serie de funciones que tienen una importancia capital en la profesión dental. De ahí que sea requisito indispensable para ejercerla encontrarse incorporado al Colegio Profesional cuando así lo establezca una ley estatal, según establece el artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales.

En concreto en el caso de la profesión dental, la obligatoriedad de la colegiación todavía viene impuesta por el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General<sup>660</sup>, que conserva su vigencia de acuerdo a lo establecido en la disposición transitoria 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 (Ley Ómnibus)<sup>661</sup>, que además de mantener las obligaciones de colegiación vigentes, añadió la necesidad de contar en el plazo de doce meses con una norma estatal con rango de Ley para poder exigir la colegiación obligatoria<sup>662</sup>. A día de hoy (12 años después), esta exigencia normativa no se ha cumplido en el ámbito de la odontología.

---

<sup>660</sup> El artículo 12 del Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, al establecer los requerimientos para el ejercicio profesional de la Odontología y la Estomatología señala que: *“Los odontólogos y estomatólogos, competentes para realizar actividades de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de las estructuras estomatognáticas y de sus anejos, que ejerzan profesionalmente en España, bien de forma ocasional bien de forma permanente y tanto en individuos aislados como de manera comunitaria, deberán estar obligatoriamente colegiados en algún Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos español, tal y como se especifica en el artículo 13”*.

<sup>661</sup> *La disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009 al regular la vigencia de las obligaciones de colegiación, especifica que 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. Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas. Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.*

<sup>662</sup> Es menester reseñar en esta sede la STC 144/2013, de 11 de julio, por la cual se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad y nulidad. El meritado precepto establecía la obligación del higienista de estar colegiado para ejercer la profesión dentro del ámbito territorial de Extremadura.

## I. EMISIÓN DE INFORMES Y OTRAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS FINES COLEGIALES.

La emisión de informes es una de las principales funciones de los Colegios Profesionales debido a la especialidad técnica de la profesión que acogen (artículo 5.b de la Ley de Colegios Profesionales), ya que en su seno se encuentran una gran variedad de profesionales titulados. Para entender esta función y la dimensión que adquiere es menester analizar la posición que adoptan los Colegios Profesionales ante la emisión de un informe solicitado por la Administración Pública.

### 1. Posible condición de interesado de los Colegios Profesionales

La primera de las resoluciones judiciales que procedemos a analizar, la STS de 9 de febrero de 1995, tiene por objeto resolver si un Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos, en este supuesto el de las Islas Baleares, puede ostentar la condición de interesado para personarse en un procedimiento judicial donde se debate su actuación en la tramitación de los expedientes de concesión de tarjetas de residentes comunitarios que desean colegiarse<sup>663</sup>. Del fundamento jurídico tercero de dicha resolución judicial se desprende que dicho Colegio Profesional tiene interés legítimo personal y directo en base al artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958<sup>664</sup>, que el tribunal interpreta en el sentido más amplio que admite la Constitución, y le permite afirmar su condición de interesado.

Añadiendo, no obstante, que la intervención del Colegio Profesional “(...) *está prevista, no como parte interesada, sino por la vía específica del ejercicio de la función consultiva, mediante la emisión del informe que el artículo 9.4 del Real Decreto 1099/1986*<sup>665</sup> prevé para poner de manifiesto, en vía administrativa, si concurren los

---

<sup>663</sup> STS de 9 de febrero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). RJ\1995\1121.

<sup>664</sup> El contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 era el siguiente: “Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos. b) Los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.

<sup>665</sup> El contenido de dicho precepto del Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados Miembros de las Comunidades Europeas, es el siguiente: “En todo caso y con objeto de poder valorar correctamente la concurrencia de los requisitos necesarios para el ejercicio de actividades lucrativas por cuenta propia, los Gobiernos Civiles podrán interesar informe de los servicios de la Administración Central, de la Administración Autónoma o de la

*requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad de que se trate, siempre en el marco de la defensa de los intereses profesionales”<sup>666</sup>.*

Además de esta función consultiva en defensa de los intereses profesionales, los Colegios Profesionales deben comunicar toda la información que tengan disponible, así como la documentación incorporada al expediente que se refiera a la cuestión consultada, que ha de versar sobre la concurrencia de los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad de que se trate, esfera a la que queda limitado el interés del Colegio Profesional.

Como acertadamente razona el Tribunal Supremo en la sentencia citada, ello *“implica que de lo que de ahí excede es una cuestión de mera legalidad, no suficiente «per se» para justificar la condición de interesado fuera de aquellos campos de la actuación administrativa en que por Ley esté admitida la acción pública, razón esta por sí suficiente para entender que no concurre el requisito de indefensión necesario para declarar la nulidad de actuaciones que se pretende y sí para denegar, al Colegio Profesional recurrente, la condición de parte en el procedimiento administrativo dada su intervención como órgano consultivo”<sup>667</sup>.*

Por todo lo anterior se llega a la conclusión de que, aunque un Colegio Profesional ostenta la capacidad de poder emitir informes a petición de la Administración Pública, ello no es óbice para entender justificada su condición de interesado, y ser parte en aquellos supuestos en los que no se encuentre admitida la acción pública.

## **2. Intervención de los Colegios de Dentistas en materia de extranjería**

Algo similar sucede en otra resolución judicial emitida nueve días más tarde que la analizada con anterioridad, la STS de 18 de febrero de 1995, donde se determina si el mismo Colegio Profesional de Dentistas (de las Islas Baleares) ostenta la condición de interesado en los expedientes de concesión de tarjetas de residente comunitario a dos

---

*Administración Local, así como de la Administración Institucional y de los Colegios Profesionales, competentes en razón de la materia. Al interesar dicho informe. se comunicará al órgano consultado cuanta información se tenga disponible, así como la documentación incorporada al expediente. que se refiera a la cuestión consultada”.*

<sup>666</sup> Tal y como se reproduce en el fundamento jurídico tercero de la resolución analizada.

<sup>667</sup> Texto recogido en el mismo fundamento jurídico tercero.

odontólogos pero, en este caso, se debate además, la posible acumulación de funciones por parte de los Colegios Profesionales<sup>668</sup>.

El Colegio Profesional apelante en el contencioso entiende que la función de emitir informes en cualquier procedimiento, establecida con carácter general por el artículo 5.b) de la Ley de Colegios Profesionales, no puede obstaculizar la legitimación para intervenir en un expediente en el que se ven afectados los intereses profesionales que defiende, según les atribuye el artículo 5.g) de dicha Ley<sup>669</sup>, pues en otro caso, quedarían los Colegios Profesionales imposibilitados para la defensa de sus intereses legítimos al quedar su intervención a merced de que la Administración Pública considere oportuno solicitar el dictamen contemplado por el artículo 9.4 del citado Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo<sup>670</sup>.

Dicha apreciación del Colegio Profesional la ventila el TS en el fundamento de derecho cuarto de la resolución judicial entendiendo que:

*«(...) de haber la Administración recabado del respectivo Colegio Profesional el informe que, potestativamente, está facultada para pedir, se habría permitido a dicho Colegio actuar en defensa de los intereses profesionales que le encomienda el artículo 5.g) de la Ley de Colegios Profesionales sin que la negativa en ese caso a tenerle por parte interesada supusiese indefensión alguna para aquél, susceptible de acarrear la anulabilidad de los actos administrativos impugnados, como hemos declarado en nuestra reciente Sentencia, de fecha 9 febrero 1995<sup>671</sup>, mientras que si, por el contrario, como en los casos que ahora se someten a nuestra consideración a través de la apelación, ni se pidió informe alguno al Colegio Profesional recurrente ni se le permitió personarse como interesado, a pesar de tener esta condición (...), nos encontramos ante un manifiesto vicio formal susceptible de producir indefensión y que, por consiguiente, comporta la anulabilidad de los actos impugnados (...).»*

Estimando en parte el recurso contencioso-administrativo deducido por el citado Colegio Profesional, al declarar el TS que los acuerdos impugnados no son ajustados a

---

<sup>668</sup> STS de 18 de febrero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). RJ\1995\1927.

<sup>669</sup> Dicho apartado “g” acoge la función de “Ostentar en su ámbito la representación y defensa de la profesión ante la Administración, Instituciones, Tribunales, Entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tres del artículo primero de esta Ley”.

<sup>670</sup> El artículo 9.4 del Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados Miembros de las Comunidades Europeas, especificaba que: “En todo caso y con objeto de poder valorar correctamente la concurrencia de los requisitos necesarios para el ejercicio de actividades lucrativas por cuenta propia, los Gobiernos Civiles podrán interesar informe de los servicios de la Administración Central, de la Administración Autónoma o de la Administración Local, así como de la Administración Institucional y de los Colegios Profesionales, competentes en razón de la materia. Al interesar dicho informe se comunicará al órgano consultado cuanta información se tenga disponible, así como la documentación incorporada al expediente que se refiera a la cuestión consultada”. Norma derogada por el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

<sup>671</sup> Se trata de la sentencia analizada con anterioridad, que debatía cuestiones similares a la presente.



derecho y en su consecuencia deben anularse, al mismo tiempo que ordena reponer los expedientes administrativos al momento anterior al dictarse la resolución definitiva, con la consiguiente anulación de la que en cada uno de ellos hubiese recaído, a fin de que el Colegio Profesional de Dentistas de las Islas Baleares sea tenido por parte en dichos expedientes administrativos en calidad de interesado, y pueda alegar lo que en derecho conviniese así como aportar los medios de prueba de que intente valerse.

### **3. Emisión de informes colegiales en el ámbito laboral**

Continuando con la función de emisión de informes de los Colegios Profesionales, la STS de 18 de julio de 1997, interpreta la fuerza vinculante que tienen determinados informes emitidos al amparo de la normativa laboral<sup>672</sup>.

En el supuesto de hecho analizado, un titulado argentino impugna la resolución de la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Santa Cruz de Tenerife, que le denegó permiso de trabajo por cuenta ajena como dentista. Dicha denegación se funda en el informe emitido por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Santa Cruz de Tenerife, que manifiesta que existen titulados españoles en Odontología dispuestos a establecerse en una clínica de una determinada localidad solicitada por el impugnante y se hallan en situación de desempleo<sup>673</sup>.

Ante la solicitud y oferta de empleo que realizó dicha clínica recurrente no se presentó ningún titulado, siendo este dato para el Tribunal Superior de Justicia de Canarias por sí suficiente para desestimar tal motivo denegatorio por parte de la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Santa Cruz de Tenerife, estimándose el recurso interpuesto por el titulado argentino. Tras ello, el Abogado del Estado interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Supremo cuya resolución es la analizada en este supuesto, ratificando lo resuelto por el Tribunal “*a quo*” al entender que “*la concesión del permiso de trabajo solicitado, por las características específicas de la labor a realizar, teniendo en cuenta la falta de demandantes del referido empleo (...) no lesiona el empleo interno, y por tanto la denegación no se encuentra amparada en las causas por las que la Administración pueda denegar el permiso de trabajo al*

---

<sup>672</sup> STS de 18 de julio de 1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1997\6231.

<sup>673</sup> Como soporte jurídico de la resolución se menciona el artículo 37.4.a) del Real Decreto 1119/1986, de 26 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que se refiere a que la Autoridad Laboral denegará el Permiso de Trabajo cuando lo aconseje la situación nacional de empleo.

*amparo el artículo 37 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo” (fundamento jurídico tercero).*

## II. RELACIÓN DE LOS COLEGIOS DE DENTISTAS CON EL RESTO DEL SECTOR SANITARIO

En otros casos, la emisión de informes se realiza para comprobar el cumplimiento de la normativa sanitaria. La STJ del País Vasco de 22 de mayo de 2001, resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por un ciudadano contra una resolución del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco por la que se deniega la autorización administrativa sanitaria para la apertura y funcionamiento de una clínica dental. El solicitante había reformado el local que hasta entonces había sido destinado a laboratorio dental, realizando las obras necesarias de redistribución para compaginar en el mismo local el ejercicio de las actividades sanitarias de Odontólogo y de Protésico dental<sup>674</sup>.

El fundamento de derecho segundo de la citada sentencia señala que el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Vizcaya *“emitió informe desfavorable en base a argumentos que fueron compartidos por la Dirección de Régimen Jurídico del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco. Al comprobar que la pretensión de compaginar las funciones de Clínica dental y de Laboratorio de prótesis contraviene los artículos 2 y 8 del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio”*, por lo que deniega la autorización de funcionamiento de ambas unidades sanitarias.

La Sala concluye que se estaría infringiendo la normativa sustantiva si se concediera la autorización solicitada. De la lectura de la parte dispositiva de la sentencia se deduce que su fundamentación estuvo vinculada al informe emitido por el Colegio Profesional, cuyo contenido ha sido valorado por el Tribunal como válido jurídicamente.

Como hemos podido comprobar, la participación del Colegio Profesional ha sido coadyuvante a la Administración pública sanitaria para resolver las controversias profesionales, colaborando mediante la emisión de un informe que aporta una

---

<sup>674</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 22 de mayo de 2001, nº 602/2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2001\303453.

interpretación jurídica. Sosteniendo mejor, de forma más técnica y específica, las pretensiones de la Administración.

### III. CONTRIBUCIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

Finalmente, una interesante STSJ de Castilla La Mancha de 2 de junio de 2003, resuelve el caso de un colegiado que realiza una consulta jurídica en materia tributaria a su Colegio Profesional en relación a las facultades que pueden ostentar los funcionarios que llevan a cabo las inspecciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria<sup>675</sup>.

La controversia nace a raíz de un procedimiento para la comprobación de la situación tributaria por los conceptos de IRPF y de retenciones a cuenta de un determinado periodo de tiempo de un profesional que ejerce de médico estomatólogo. En el curso de dicho procedimiento se practicó requerimiento para que en la clínica se exhibiera las fichas de los pacientes ocultando en todo caso su identidad. El sujeto pasivo inspeccionado manifestó que en principio estaba dispuesto a exhibir esos documentos, pero le quedaba *"la duda de aspecto jurídico legal entre sus obligaciones tributarias y los efectos en sus pacientes en el supuesto de que alguno de ellos llegara a conocer esta situación"*.

Ante ello, solicitó a la autoridad tributaria la posibilidad de obtener asesoramiento legal, planteando dicha consulta a su Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos, el cual emitió informe en el que, tras el examen de diversas disposiciones y sentencias del Tribunal Supremo, concluyó del siguiente modo:

*«El Colegio recomienda la máxima colaboración con la Administración Tributaria y, si es necesario, la aportación de la documentación contable y las facturas que se hayan emitido, pero no las historias clínicas de los pacientes atendidos, ya que éstas contienen datos confidenciales amparados por el secreto profesional».*

Así que, en base a dicho dictamen, el colegiado se negó a exhibir las fichas de los pacientes en los términos solicitados por la inspección, extendiéndose con ello que había existido una infracción tributaria en su actuación, por lo que se le impuso una sanción de 1.000.000 pesetas.

---

<sup>675</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 2 de junio de 2003, nº 384/2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2003\246582.

Ante tal circunstancia, el colegiado interpuso recurso contra tal sanción, tomando el Tribunal la determinación de estimar dicho recurso, anulando la resolución sancionadora por ser contraria a Derecho y dejando sin efecto la sanción impuesta al colegiado. Como se establece en la fundamentación jurídica de la resolución judicial, *“la conducta del recurrente, de negarse al requerimiento realizado, no puede ser sancionada pues no concurre el necesario elemento subjetivo de la culpabilidad. Por cuanto se produce tras una duda razonable sobre si al cumplir el mismo podía vulnerar el derecho a la intimidad de sus pacientes y el deber de secreto profesional, lo que le hizo recabar asesoramiento y formular consulta a una Institución Pública, su Colegio Profesional, que emitió dictamen razonado en el que como hemos visto tras recomendar la máxima colaboración sin embargo aconsejó que no se mostraran las historias clínicas de los pacientes atendidos, por entender que éstas contienen datos confidenciales amparados por el secreto profesional”*.

En el presente supuesto, el Tribunal estimó que se trataba de una cuestión delicada, planteada en un punto de conflicto entre dos deberes y bienes jurídicos de trascendencia indudable, de un lado, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y de colaboración con la Administración Tributaria en sus funciones de comprobación e inspección manifestado en la imposición de deberes concretos de suministrar datos, antecedentes e informes con trascendencia tributaria, y de otro, el deber de confidencialidad y secreto profesional en relación con datos personales amparados por el derecho a la intimidad de sus pacientes, un conflicto cuya solución exige una ponderación o valoración difícil de efectuar y siempre predispuesta a interpretaciones diversas, por lo que la simple negativa al cumplimiento de un único requerimiento, tras actuar el sujeto pasivo, es decir, el colegiado, con la debida diligencia y amparada su interpretación en consejos legales de su propio Colegio Profesional no puede considerarse culpable, lo que dio lugar a la nulidad de la resolución sancionadora, sin perjuicio del deber del sujeto pasivo de cumplimiento de dicho requerimiento una vez que judicialmente se ha considerado conforme a Derecho.

De todo lo expuesto podemos concluir que la emisión de informes es una función esencial y fundamental de los Colegios Profesionales. Con ellos, se ilustra a la Administración Pública en aquellas materias de carácter técnico, de la misma forma que lo hace un perito judicial en sede judicial. Por otro lado, es el medio ideal para exponer

otras cuestiones consultadas, ofreciendo el conocimiento y los criterios técnico y específicos que pueden beneficiar al ejercicio de la profesión que acogen.

#### IV. PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES

La protección de consumidores y usuarios por parte de los Colegios Profesionales se ubica como fin esencial en el artículo 1.3 de la Ley 2/1974, y fue introducida por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre<sup>676</sup>, con la pretensión de que velen por sus derechos e intereses en la prestación de los servicios de sus colegiados.

Así lo especifica hoy el artículo 5 apartado a) al establecer que corresponde a los Colegios Profesionales cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.

Se trata de una función colegial que incluye una serie de acciones cuyos objetivos deberán perseguir la protección de los intereses de “*consumidores y usuarios*” de los servicios prestados por los profesionales colegiados. Y tales acciones, en el caso que nos ocupa, pueden ser encuadradas mediante diferentes actuaciones que pueden ir dirigidas tanto a impedir el intrusismo profesional como la puesta en marcha de mecanismos para evitar el cierre desordenado de clínicas dentales, etc.

La mayor expresión de dicha función por parte de los Colegios Profesionales se ejecuta a través del servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios (SACU), regulado en el artículo 12 de la Ley de Colegios Profesionales.

Dicho precepto impone la obligación de disponer de un servicio de atención que recibirá, tramitará y resolverá cuantas quejas y reclamaciones tengan relación con la actividad colegial o profesional, así como aquellas que puedan presentar cualquier consumidor o usuario (paciente, en nuestro caso) que contrate un servicio profesional y sus asociaciones y organizaciones en representación y defensa de sus intereses. Este servicio destinado a los pacientes deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia, para evitar la tediosa presentación personal en la sede del Colegio Profesional.

Los Colegios Profesionales, a través del citado servicio de atención a los consumidores o usuarios, resolverán las quejas y reclamaciones dictando la

---

<sup>676</sup> Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

correspondiente resolución que puede contener información sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos, en caso de que no haya sido posible resolver el problema en sede colegial. O bien remitir el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, en aquellos casos que determinen tal posibilidad. Así como inhibirse por entender que el Colegio Profesional es incompetente, archivar en su caso, o bien adoptar cualquier otra decisión conforme a Derecho.

El Consejo General de Dentistas de España publicó por primera vez en 2017 el Informe sobre quejas y reclamaciones procedentes de todos los Colegios Oficiales de Dentistas de España en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2015<sup>677</sup>, que recoge el cómputo global de quejas que han trasladado los pacientes a los Colegios Profesionales de Dentistas de toda España, arrojando datos reveladores sobre la situación actual de la Odontología en España.

En dicho análisis se han catalogado las quejas según tres tipologías de centros dentales: en primer lugar, las franquicias y cadenas franquiciadas<sup>678</sup>, que suman el número de 852 centros y suponen el 3.9% del total; en segundo lugar, las clínicas dentales de aseguradoras<sup>679</sup>, 365 centros que equivalen al 1,7% del total; y en tercer lugar, las clínicas privadas (las que no pertenecen a los dos grupos anteriores) con un total de 20.411, que suponen el 94,4% del total. La suma de todos estos centros se eleva a 21.648.

En base a dicha clasificación de clínicas, se recibieron un total, durante el trienio 2013-2015, de 4.648 reclamaciones, procedentes 2.213 de clínicas privadas, 2.258 de clínicas franquiciadas y 177 de aseguradoras, aumentando el número total de quejas en un 14.5% en relación a los datos de años anteriores. De los datos citados se aduce que las clínicas franquiciadas/franquicias, aun representando sólo el 3,9% de centros, acumulan el 48.6% de las reclamaciones.

Las franquicias y cadenas franquiciadas han registrado una importante tendencia al alza en las quejas, puesto que han aumentado un 48,6% en los dos últimos años, pasando de 601 reclamaciones en 2013 a 893 en 2015. Por el contrario, las clínicas

---

<sup>677</sup> Consulta realizada en: <http://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidad-consejo/notas-de-prensa-consejo/item/1319-las-clinicas-franquiciadas-y-franquicias-acumulan-casi-la-mitad-de-las-reclamaciones-de-los-pacientes.html> [Consultado el 08/12/2020]

<sup>678</sup> Vitaldent, Dentix, Unidental, Caredent e iDental.

<sup>679</sup> Adeslas, Asisa y Sanitas -Milenium-.

privadas han registrado una tendencia a la baja en las quejas, descendiendo un 11,3% en los dos últimos años, de 789 en 2013 a 700 en 2015. Por tanto, del estudio se extrae que, en proporción al número de centros, cada clínica franquiciada o franquicia recibe 25 veces más quejas que una clínica privada.

Con el objetivo de mejorar el servicio que se presta en las clínicas dentales de España, el Consejo General de Dentistas volvió a publicar durante 2018 el Informe de quejas y reclamaciones<sup>680</sup>, pero en esta ocasión, con los datos correspondientes al año 2016. Este documento recoge el cómputo global de quejas que han trasladado los pacientes a los Colegios Profesionales de Dentistas, actualizando el reflejo de la situación actual de la Odontología en nuestro país, además de comparar la evolución de dichas reclamaciones con respecto al periodo 2013-2015. El total de centros se eleva a 22.166, lo que supone un incremento del 2.5% respecto a 2015.

Durante el año 2016, se han recibido un total de 1.821 reclamaciones: 808 de clínicas privadas; 899 de clínicas corporativas; 93 de aseguradoras y 21 de otros centros no incluidos en la clasificación anterior. El número total de quejas/reclamaciones ha pasado de 1.659 en 2015 a 1.821 en 2016, lo que supone un incremento del 9,8%.

Según este estudio, se concluye que las clínicas corporativas y de aseguradoras, aun representando sólo el 5,1% de centros, acumulan cerca del 55% del total de las reclamaciones. Entre 2013 y 2016, las clínicas privadas experimentaron un incremento del 2,4% en las quejas frente al incremento del 49,6% de las clínicas corporativas. En proporción al número de centros, las clínicas corporativas continúan acumulando 31 veces más quejas que las privadas.

De todo lo expuesto podemos concluir, sin ambages, que la implantología es la rama de la Odontología que genera mayor conflictividad entre los pacientes y las clínicas dentales, sobre todo en las franquicias y en las clínicas franquiciadas. Los tratamientos de implantología son bastante costosos atendiendo tanto al precio de los materiales usados como a los servicios prestados por terceros, como pueden ser los protésicos dentales, así como por la infraestructura y conocimientos necesarios para llevar a cabo dichos tratamientos. Entendemos necesario que la Organización Colegial

---

<sup>680</sup><http://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidadconsejo/notas-de-prensaconsejo/item/1500-el-consejo-general-de-dentistaspublica-el-2-informe-de-quejas-y-reclamaciones.html> [Consultado el 08/12/2020]

realice un nuevo estudio correspondiente a los años posteriores a los analizados: desde 2017 a 2020.

Esta actividad colegial que trata de dar cumplimiento al imperativo de los artículos 5.a<sup>681</sup> y 12<sup>682</sup> de la Ley de Colegios Profesionales, está íntimamente relacionada con el contenido del mandato constitucional recogido en el artículo 51 de la Carta Magna<sup>683</sup>, desarrollado en el Derecho positivo a través del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLGCU).

Que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de protección de los consumidores y usuarios en todo el ámbito estatal (norma básica estatal), y será de aplicación a las relaciones que puedan constituirse entre los consumidores o usuarios y los empresarios. Considerando que son consumidores o usuarios aquellas personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, así como las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial (artículo 3 TRLGCU). Y que son empresarios aquellas personas físicas o jurídicas, ya sean privadas o públicas, que actúen directamente o a través de otra persona en su nombre o siguiendo sus instrucciones, con un propósito relacionado con su actividad

---

<sup>681</sup> Artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales: *“Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial: a) Cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”*.

<sup>682</sup> Artículo 12 de la Ley de Colegios Profesionales: *“Servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios. 1. Los Colegios Profesionales deberán atender las quejas o reclamaciones presentadas por los colegiados. 2. Asimismo, los Colegios Profesionales dispondrán de un servicio de atención a los consumidores o usuarios, que necesariamente tramitará y resolverá cuantas quejas y reclamaciones referidas a la actividad colegial o profesional de los colegiados se presenten por cualquier consumidor o usuario que contrate los servicios profesionales, así como por asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios en su representación o en defensa de sus intereses. 3. Los Colegios Profesionales, a través de este servicio de atención a los consumidores o usuarios, resolverán sobre la queja o reclamación según proceda: bien informando sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos, bien remitiendo el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, bien archivando o bien adoptando cualquier otra decisión conforme a derecho. 4. La regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia”*.

<sup>683</sup> Artículo 51 de la Constitución Española: *“1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca”*.



comercial, empresarial, oficio o profesión<sup>684</sup>. Luego los servicios prestados por odontólogos o dentistas en general entran de lleno en el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del TRLGCU.

Para proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, el TRLGCU además de reconocer una serie de derechos básicos y de obligaciones y deberes, especifica en su artículo 15 que ante situaciones de riesgo para su salud y seguridad las Administraciones públicas competentes podrán adoptar las medidas que resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición de dicho riesgo, incluida la intervención directa sobre las cosas y la compulsión directa sobre las personas. Cuyos gastos correrán a cargo de quien con su conducta los hubiera originado, con independencia de las sanciones que, en su caso, puedan imponerse. La exacción de tales gastos y sanciones podrá llevarse a cabo por el procedimiento administrativo de apremio.

Y con carácter excepcional, ante situaciones de extrema gravedad que determinen una agresión indiscriminada a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios en más de una comunidad autónoma, el Gobierno podrá constituir durante el tiempo imprescindible para hacer cesar la situación, un órgano integrado y con participación activa de las comunidades autónomas afectadas (por ejemplo, un consorcio) que asumirá, las facultades administrativas que se le encomienden para garantizar la salud y seguridad de las personas, sus intereses económicos y sociales, la reparación de los daños sufridos, la exigencia de responsabilidades y la publicación de los resultados (artículo 16 TRLGCU).

Una reciente experiencia (caso DENTIX) ha puesto de manifiesto, en cierto modo, la inoperancia de la Administración pública, así como la falta de competencias por parte de la Organización Colegial de Dentistas para resolver estos problemas. Con fecha 30/11/2020 se ha emitido edicto del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Madrid por el que se declara el concurso voluntario de las clínicas DENTIX, siendo publicado en el BOE de 3/12/2020<sup>685</sup>.

---

<sup>684</sup> Los artículos 5, 6, y 7 del Real Decreto 1/2007, de 16 de noviembre incluyen el concepto de productor, producto y proveedor

<sup>685</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/03/pdfs/BOE-B-2020-45239.pdf> [Consultado el 24/12/2020]

El administrador concursal nombrado abrió una web para que cualquier ciudadano tuviera la oportunidad de obtener información actualizada del concurso de acreedores. Desde el Ministerio de Consumo (12/12/2020)<sup>686</sup>, y en el caso andaluz, desde la Consejería de Salud y Familias (18/12/2020)<sup>687</sup>, se publicaron guías donde se informaba a la población de la existencia de esta web, de los derechos que ostentan los pacientes como consumidores y, sobre todo, la posibilidad de comunicar la existencia de deudas al administrador concursal a través de un formulario facilitado en la misma página web. Con fecha 23/12/2020 se inició un proceso para la presentación de ofertas de mejora por la Unidad Productiva de Grupo DENTIX sobre una oferta ya presentada para la adquisición de ochenta clínicas dentales, que ha sido aprobado por el Juez del concurso con fecha 15/02/2021<sup>688</sup>.

Como acabamos de comprobar, ante situaciones que impliquen riesgo para la salud de los pacientes de una clínica dental, los Colegios Profesionales, ante el mandato que les impone los artículos 1.3 y 5.a) de su norma constitutiva y previa queja o reclamación del afectado, deberán informar a la Administración pública competente, en este caso, la Consejería de Sanidad de la correspondiente Comunidad Autónoma, para que adopte las medidas oportunas y pertinentes para atajar el riesgo y proteger así a los destinatarios de los servicios profesionales. Ya que una de las funciones esenciales y quizás de las más útiles e importantes de los Colegios Profesionales son aquellas que redundan en beneficio de los destinatarios finales de los servicios profesionales mediante la correcta protección de sus derechos e intereses, que deberán primar sobre los intereses particulares de los colegiados. Protegiendo a los pacientes el Colegio Profesional protege de forma mucho más eficaz los intereses de sus colegiados. Es más, en mi opinión, dicha función debería considerarse como el pilar fundamental de la existencia de dichas Corporaciones de Derecho Público, su razón de ser junto a la defensa de los intereses de los colegiados.

## V. FUNCIONES DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE. RESOLUCIÓN DE DISCREPANCIAS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS COLEGIADOS EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN.

---

<sup>686</sup> <https://www.msbs.gob.es/consumo/pec/informacion/clinicaDental.htm> [Consultado el 24/12/2020]

<sup>687</sup> <https://www.consumoresponde.es/actualidad/consumo-recuerda-4-enero-finaliza-plazo-presentarse-como-personas-acreedoras-Dentix> [Consultado el 24/12/2020]

<sup>688</sup> <https://dentixenconcurso.com> [Consultado el 30/03/2021]

La mediación persigue aportar soluciones prácticas, efectivas y rentables a determinados conflictos como alternativa a un proceso judicial o a la vía arbitral, que deberán deslindarse con claridad. Está construida en torno a la intervención de un profesional neutral que facilita la resolución de un conflicto de forma equitativa, permitiendo el mantenimiento de las relaciones subyacentes y conservando el control sobre el final del conflicto.

Se plantea como un medio de resolución de conflictos extrajudiciales sencillo y barato, una medida eficiente que ofrece la oportunidad de evitar tediosos procedimientos judiciales, con las connotaciones negativas que ello implica. En su desarrollo es necesaria la voluntariedad de las partes implicadas en el conflicto, algo que no ofrece problemas por parte de una gran mayoría de pacientes que desean solucionar con rapidez y eficacia sus controversias con el tratamiento; no así para los profesionales, que son reacios a depositar su confianza en un sistema de mediación que va a analizar su actuación profesional.

Es una herramienta clave para minimizar la creciente judicialización de los conflictos generados en el ejercicio de la profesión entre los pacientes y facultativos que les han atendido. Su implantación persigue acortar plazos y minimizar la movilización de recursos y de una costosa maquinaria profesional, como abogados, procuradores y peritos judiciales, así como rebajar el aspecto emocional en los profesionales, palpable desde el momento en el que se realiza la entrevista inicial con los dentistas demandados, y más aún con los querellados.

Las instituciones llamadas a desarrollar este proceso extrajudicial previstas en el artículo 5 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, desempeñan una tarea fundamental a la hora de ordenar y fomentar los procedimientos facilitando su acceso y administración, incluida la designación de mediadores, que deberá garantizar la transparencia. Para ello darán a conocer la identidad de los mediadores informando, al menos, de su formación, especialidad y experiencia en el ámbito de la mediación a la que se dediquen. Si entre los fines de estas instituciones figurase también el arbitraje, adoptarán las medidas para asegurar la separación entre ambas actividades.

En concreto especifica el artículo 5 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, que *“tienen la consideración de instituciones de mediación las entidades públicas o privadas y las corporaciones de derecho público que tengan entre sus fines el impulso de la mediación<sup>689</sup>, facilitando el acceso y administración de la misma, incluida la designación de mediadores. Estas instituciones, continúa la Ley, «deberán garantizar la transparencia en la designación de mediadores y asumirán subsidiariamente la responsabilidad derivada de su actuación».*

Los Colegios Profesionales al estar conceptualizados como Corporaciones de Derecho Público que ejercen actividades de interés público son considerados, como acabamos de ver, como instituciones de mediación. Su norma reguladora, la Ley de Colegios Profesionales, se vio modificada con motivo de la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2008/52/CE, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Durante la tramitación en el Congreso de los Diputados del Real Decreto Ley 5/2012, de 5 de marzo, para su convalidación como Ley de Mediación se propuso, en la enmienda número 70, modificar la Ley de Colegios Profesionales, añadiendo la letra “ñ” al artículo 5 con la siguiente redacción: *“Corresponde a los Colegios Profesionales impulsar y desarrollar la mediación, así como desempeñar funciones de arbitraje, nacional e internacional, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente”<sup>690</sup>.*

Existen determinadas características de los colegios profesionales, no ligadas estrictamente con la función de mediación, que son de gran interés para su implementación y desarrollo. QUINTANA GARCÍA<sup>691</sup> repasa las aportaciones que puede suponer para la mediación que los Colegios Profesionales se erijan como instituciones legales, destacando entre otros, los siguientes aspectos.

En primer lugar, al contar los colegios con una existencia histórica (algunos con más de cuatro siglos de antigüedad), se han asimilado como parte importante del tejido

---

<sup>689</sup> Como es el caso de los Colegios Profesionales si atendemos al artículo 5.ñ) de la Ley reguladora de las citadas Corporaciones.

<sup>690</sup> CÓRDOBA AZCÁRATE, E., MARTÍN VILLALBA, D. *Las organizaciones colegiales como instituciones de mediación*. Unión Profesional, Madrid, 2015, págs. 27-30.

<sup>691</sup> QUINTANA GARCÍA, A. “Las corporaciones profesionales como instituciones de mediación”. *Revista Profesionales*, mayo-junio, 2015.

social y son percibidos como entidades que avalan el buen funcionamiento de las profesiones que representan. De esta forma, los ciudadanos que acudan a mediación confiarán en que los mediadores que les atienden han sido adecuadamente formados y cumplen unos requisitos de capacitación.

En segundo lugar, al tratarse de Corporaciones de Derecho Público que pueden desarrollar funciones encomendadas por la Administración, suelen estar presentes y son oídos en aquellos foros y ámbitos donde se debaten cuestiones ligadas a su profesión (patronatos de universidades, ministerios, órganos consultivos, etc.). Así, tienen mayor oportunidad de incidir en cuestiones que atañen a la mediación dentro de su sector.

En tercer lugar, son organizaciones que cuentan con una infraestructura de medios materiales, personales y normativos que facilitan la puesta en marcha de la institución de mediación.

La misma autora señala que la institución de mediación desarrollada por los colegios profesionales debe contar con la suficiente autonomía que les permita llevar a cabo las siguientes tareas:

- Establecer un sistema de acceso a la institución que asegure la capacitación de los mediadores.

- Fijar criterios de formación continua de cara a la permanencia de sus mediadores dentro de la institución.

- Determinar el modo formal de efectuar las mediaciones (protocolos de actuación).

- Participar en las actividades formativas de mediación que se impartan en el colegio, haciendo propuestas de cursos, valorando el contenido de los mismos, proponiendo docentes y orientando sobre parámetros de calidad y no meramente económicos.

- Redactar unas normas deontológicas propias para los colegiados mediadores.

- Dotar a sus mediadores de un servicio de apoyo, orientación o supervisión respecto a las dificultades y dudas que les puedan surgir durante una mediación.

- Crear órganos consultivos de mediación (comités de expertos) para contribuir a la calidad de la mediación que se administra desde la institución.

- Firmar convenios con otras instituciones con el fin de llevar a cabo mediaciones conjuntas en aquellas materias donde la interdisciplinariedad garantice la calidad de las mismas.

En el ámbito de la odontología la institución de mediación realizada por los colegios profesionales no aparecía recogida en el Estatuto de Colegios Oficiales de Odontólogos, aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950; tampoco la recogen los vigentes Estatutos Generales de Odontólogos y Estomatólogos aprobados mediante Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre. No obstante, si atendemos a los Estatutos particulares de algún colegio profesional concreto comprobaremos que sí la contemplan.

A modo de ejemplo, tomando como referencia el cuerpo estatutario del Colegio Profesional de Dentistas de Cádiz, las menciones a la mediación, ubicadas en los artículos 13 y 25.1, especifican que le corresponde al Colegio *intervenir en los procedimientos de mediación, arbitraje y conciliación, así como en los conflictos que por motivos profesionales se susciten entre los colegiados, entre los colegiados y los ciudadanos, y entre estos cuando lo decidan libremente, todo ello de acuerdo con la normativa vigente que regule dichos procedimientos o las normas particulares aprobadas por el Colegio*” (artículo 13 apartado 18º).

Atribuyendo la competencia de mediación a la Comisión de Ética, Deontología y Mediación al imponer el artículo 25.1 que *las normas del Código Deontológico que se hallen vigentes, previa su aprobación por la Junta de Gobierno o por la organización colegial española, serán de obligado cumplimiento en el ejercicio de la profesión, sin perjuicio de las demás normas contenidas en los presentes Estatutos y en este Título. Añadiendo el apartado 2º que dichas normas serán conocidas e interpretadas por la Comisión de Ética, Deontología y Mediación del Colegio, que será nombrada por la Junta de Gobierno. Y estará compuesta por, al menos, tres miembros colegiados, de los que se designará un presidente y un secretario, pudiendo ampliarse con otros miembros juristas o expertos en la materia*”.

La mediación puede ser realizada por medio de la Junta de Gobierno del Colegio Profesional que corresponda, o delegar dicha función a la Comisión de Ética, Deontología y Mediación. De esta forma, se evita la judicialización de las controversias que existan entre pacientes y dentistas, así como entre los propios dentistas.

En la actualidad, la principal causa de conflictos nace entre un paciente y una clínica o dentista que ha prestado un servicio odontológico. Atendiendo a la capacitación técnica que ostenta un Colegio Profesional, entendemos que es el mediador perfecto para resolver el conflicto, evitando que se inicie el largo, tedioso y costoso procedimiento judicial, que al fin y a la postre, va a requerir la participación de un perito que ilustre a la autoridad judicial, profana en la materia odontológica. Por lo anterior, entendemos que la mediación es rápida y barata frente a la vía judicial.

La mediación como sistema extrajudicial de resolución de conflictos puede desatascar la saturación actual del sistema judicial, pero para ello será necesaria la difusión de la cultura de la mediación entre todos los agentes que intervienen en el conflicto, tomando una conciencia generalizada en el sector sanitario<sup>692</sup>.

---

<sup>692</sup> MORA GARCÍA, J.M. *et al. Camino a la mediación sanitaria*. Colex, Madrid, 2014, pág. 223-224.

## **PARTE II: LAS SOCIEDADES PROFESIONALES EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE DENTISTA.**

En la actualidad existe cierta incertidumbre, inseguridad e impotencia en los pacientes afectados por una abusiva e irregular conducta profesional cuando ésta es ejercida por un grupo o colectivo, que actúa bajo una franquicia, marca comercial, o bajo el amparo de una sociedad. ¿A quién le corresponde velar y proteger a estos pacientes, si en el colectivo o grupo profesional se encuentran empresarios no titulados ni colegiados? ¿Dónde deberán acudir los afectados? ¿Qué labor desempeñan las Consejerías de Salud de las distintas Comunidades Autónomas para erradicar y evitar dichas conductas? ¿Qué implicaciones de supervisión tienen atribuidas los Colegios Profesionales? Todas estas cuestiones son algunas de las preguntas que intentamos contestar en este capítulo.

### **CAPÍTULO V. LAS SOCIEDADES PROFESIONALES**

#### **I. EJERCICIO PROFESIONAL MEDIANTE SOCIEDADES PROFESIONALES.**

##### **1. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales**

El sector de los servicios profesionales en España genera cerca del 9% del PIB, representando entorno al 6% del empleo total y el 30% del empleo universitario. Se trata, por tanto, de un sector intensivo en mano de obra cualificada. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales (en adelante, Ley de Sociedades Profesionales), posibilitó la aparición de una nueva clase de profesional colegiado, la propia sociedad profesional, que deberá constituirse conforme a sus prescripciones, seguida de la necesaria inscripción en el Registro de Sociedades Profesionales del Colegio Profesional correspondiente. Uno de los propósitos fundamentales de la Ley es la creación de certidumbre jurídica sobre las relaciones jurídico-societarias que tienen lugar en el ámbito profesional, al incluir en su regulación el régimen de responsabilidad a favor de los usuarios de los servicios profesionales que se prestan en el marco de una organización colectiva.

En definitiva, y como recalca la norma en su exposición de motivos, *“esta nueva Ley de Sociedades Profesionales se constituye en una norma de garantías: garantía de seguridad jurídica para las sociedades profesionales, a las que se facilita un régimen*



*peculiar hasta ahora inexistente, y garantía para los clientes o usuarios de los servicios profesionales prestados de forma colectiva, que ven ampliada la esfera de sujetos responsables”*, responsabilidad que acoge la Ley de manera clarificadora en su artículo 11<sup>693</sup>.

En dicho artículo, en sus dos primeros apartados, se regulan los aspectos básicos de la responsabilidad de los profesionales y de la sociedad de la siguiente forma:

- En el primer párrafo, se reitera el régimen general de responsabilidad de la sociedad y de los socios por las deudas sociales,

- mientras que, en el apartado segundo, se consagra un aparentemente novedoso régimen de responsabilidad civil de la sociedad y de los profesionales que hayan actuado, donde responderán directa y solidariamente ante el cliente, y los terceros, cuando se puedan producir daños derivados de la defectuosa, inexacta o inexistente actuación profesional siempre, claro está, que concurren los preceptivos requisitos de la responsabilidad<sup>694</sup>.

Es importante destacar que, con este último precepto, la Ley de Sociedades Profesionales trata de disipar algunas de las dudas existentes en este ámbito, propiciadas, entre otros muchos factores, por el vacío legal existente hasta el año 2007, que propiciaba una oscilante jurisprudencia de la responsabilidad profesional derivada de la actuación conjunta de varios profesionales, que había generado una gran inseguridad jurídica<sup>695</sup>.

En relación a la composición de la sociedad profesional, el legislador es tajante al exigir que como mínimo, la mayoría del capital y de los derechos de voto, o la mayoría del patrimonio social y del número de socios en las sociedades no capitalistas, habrán de pertenecer a socios profesionales. Igualmente habrán de ser socios

---

<sup>693</sup> “Artículo 11. Responsabilidad patrimonial de la sociedad profesional y de los profesionales. 1. De las deudas sociales responderá la sociedad con todo su patrimonio. La responsabilidad de los socios se determinará de conformidad con las reglas de la forma social adoptada. 2. No obstante, de las deudas sociales que se deriven de los actos profesionales propiamente dichos responderán solidariamente la sociedad y los profesionales, socios o no, que hayan actuado, siéndoles de aplicación las reglas generales sobre la responsabilidad contractual o extracontractual que correspondan. 3. Las sociedades profesionales deberán estipular un seguro que cubra la responsabilidad en la que éstas puedan incurrir en el ejercicio de la actividad o actividades que constituyen el objeto social.

<sup>694</sup> De tipo contractual o extracontractual, según los casos.

<sup>695</sup> CRESPO MORA, M. C. “Comentario al Artículo 11 de la Ley de Sociedades Profesionales”, En: GARCÍA PÉREZ, R., ALBIEZ DOHRMANN, K. J. (Dir.) *Grandes Tratados. Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales*. Ed. Aranzadi, Navarra, 2012.

profesionales como mínimo la mitad más uno de los miembros de los órganos de administración, en su caso, de las sociedades profesionales<sup>696</sup>.

Pero a pesar de este carácter imperativo en la composición de los miembros de la sociedad profesional, el contenido de muchas de las disposiciones normativas de la Ley de Sociedades Profesionales están siendo sistemáticamente incumplidas en el ámbito mercantil de la Odontología que, bajo la petición del Ilustre Consejo General de Colegios de Dentistas de España, la propia Comisión de Sanidad del Senado ha reclamado su cumplimiento solicitando que se limite y evite la constitución de sociedades de intermediación. De hecho, todos los Grupos Parlamentarios aprobaron por unanimidad una moción que persigue, entre otras cuestiones, que el control de la toma de decisiones en las clínicas dentales recaiga en los profesionales, como marca la normativa vigente, cuando entre sus objetos sociales se encuentre la prestación de servicios sanitarios. En dicha moción se solicitó al Gobierno de España que impulsase las medidas necesarias para que los profesionales no vean conculcados sus derechos laborales, asegurando que puedan llevar a cabo su ejercicio profesional con la debida autonomía para proteger la salud de los ciudadanos<sup>697</sup>.

El espíritu de tal iniciativa parlamentaria es lograr que el control de la toma de decisiones en las clínicas dentales recaiga en los profesionales y no en inversores ajenos al sector sanitario, para vincular la prestación del servicio al conocimiento profesional.

Es de recibo destacar que tal mandato del Senado deberá llevarse a efecto en colaboración con las Comunidades Autónomas, según dicta la propia moción, que también pide la adopción de medidas necesarias para evitar la publicidad de carácter mercantil en materia de prestación de servicios sanitarios o la coordinación y armonización de toda la legislación en materia de publicidad de centros, establecimientos, servicios, medicamentos y productos sanitarios.

---

<sup>696</sup> Se entiende por "*socios profesionales*" tanto a las personas físicas que reúnan los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad profesional que constituye el objeto social y que la ejerzan en el seno de la misma, como a las sociedades profesionales debidamente inscritas en los respectivos Colegios Profesionales que, constituidas con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, participen en otra sociedad profesional.

<sup>697</sup> Información obtenida de la nota de prensa de dicho Consejo General de fecha 3 de abril del 2018. En: <http://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidad-consejo/notas-de-prensaconsejo/item/1469-la-comision-de-sanidad-del-senado-reclama-el-cumplimiento-de-la-ley-de-sociedades-profesionales-y-pide-evitar-la-existencia-de-sociedades-de-intermediacion.html> [Consultado el 19/04/2018].

Recordemos que la Ley de Sociedades Profesionales surgió ante la negativa registral de inscribir sociedades cuyo objeto fuese la prestación de servicios profesionales, lo que ocasionó que se recurriera a la fórmula de la sociedad de intermediación profesional, ante el cambio en el modelo de las actividades profesionales, en el sentido de que la actuación aislada del profesional fue evolucionando hacia una labor de equipo, organizándose el ejercicio de profesiones colegiadas mediante sociedades.

Ese fue uno de los problemas que intentó solucionar La Ley de Sociedades Profesionales, al reconocer legitimidad a las sociedades profesionales en nuestro ordenamiento jurídico, dotándolas de un régimen jurídico adaptado a sus particularidades. Así, se estableció la obligatoriedad de que las sociedades de cualquier tipo (civiles, o mercantiles), constituidas tanto a partir de la promulgación de esta Ley como anteriormente, cuyo objeto social fuese el ejercicio en común de una actividad profesional (como es el caso de la Odontología) se constituyeran como sociedades profesionales, que no era un nuevo tipo de sociedad mercantil, sino que calificaban a otras sociedades ya existentes.

Se define a la actividad profesional como aquélla para cuyo desempeño se requiere acreditar una titulación universitaria oficial y la inscripción en el correspondiente Colegio Profesional. Con lo que aparece una nueva figura de “*profesional colegiado*”, la propia de la sociedad profesional. Facilitando con ello una doble garantía:

- en primer lugar, aportar seguridad jurídica en las relaciones profesionales;
- y en segundo lugar, se les ofrece a los clientes o usuarios de los servicios profesionales, en el caso que nos ocupa, el paciente de las sociedades profesionales odontológicas, la seguridad de que la sociedad que les atiende es propiedad de profesionales (en nuestro caso de dentistas).

Junto a la obligación de suscribir por parte de la sociedad profesional un seguro de responsabilidad civil además del que suscriban los profesionales individuales, lo cual supone un plus de garantía para el ciudadano. Y su control deberá realizarlo los Colegios Profesionales. Es decir, que no bastaría con que estas sociedades se inscribiesen en el Registro Mercantil, sino que deberían hacerlo también en los Colegios Profesionales del territorio donde se establezcan, quedando sujetas a su control

disciplinario. La sociedad profesional y los profesionales que desarrollaran su labor en la misma estarían sometidos al régimen deontológico y disciplinario de su correspondiente actividad profesional (Estatutos y Códigos Éticos).

En la relación contractual entablada entre la sociedad profesional y los clientes, la Ley no entra apenas; únicamente prevé la posibilidad de que la sociedad ponga a disposición de su contratante, antes del inicio de la prestación profesional, al menos, unos datos identificativos del profesional o profesionales que vayan a prestar dichos servicios.

La situación legal descrita ha provocado graves estragos en la Odontología española, al permitir que mercantiles que ofertan servicios dentales no adopten la forma societaria de profesional, evitando así el control por parte de los Colegios Profesionales. Además de que en el caso de que exista responsabilidad civil en caso de imprudencia por parte de los profesionales que hayan atendido al paciente, probablemente no exista un seguro de responsabilidad civil profesional que la cubra por parte de la sociedad al ser totalmente voluntario, no siendo así por parte de los diferentes dentistas que hayan participado en el proceso asistencial dental.

Otro aspecto a reseñar es la responsabilidad deontológica, que solo recae en los hombros de los profesionales a título personal como colegiados de número, quedando exenta de este tipo de reproche la mercantil, hecho que sí sucedería en el caso de que adoptase la forma de sociedad profesional.

Es ilustrativo al respecto el contenido de la STS de 29 de junio de 2020<sup>698</sup> en materia de contratos del sector público al destacar el poco valor que representa la figura de las sociedades profesionales. La sentencia tiene su origen en la adjudicación de un contrato de servicios de dirección de obra, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud para la obra de ampliación de espacios educativos a determinada sociedad de responsabilidad limitada. Dicha sociedad, constituida en 1999, no se había adaptado a la Ley 2/2007 de Sociedades Profesionales.

---

<sup>698</sup> STS 894/2020, de 29 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 4ª).

En las dos instancias previas al recurso de casación se suscitan distintas cuestiones de interés, ya que la parte recurrente argumenta que la adjudicataria se había disuelto *ope legis* en virtud de la DT 1ª Ley 2/2007. En cualquier caso, la cuestión sobre la que existe interés casacional objetivo se ciñe exclusivamente a la interpretación del requisito de aptitud para contratar<sup>699</sup>, pues el Tribunal Supremo debe determinar si para concurrir a la adjudicación de un contrato público que tenga por objeto una actividad profesional es preciso que las entidades mercantiles interesadas, para ser consideradas aptas para contratar, adopten la forma de sociedades profesionales de las reguladas en la Ley de Sociedades Profesionales, o si, por el contrario, es posible que concurren a dicha adjudicación y gocen de la necesaria aptitud legal para contratar aquellas entidades mercantiles cuyo objeto social sea más amplio que el previsto en la citada Ley de Sociedades Profesionales al incluir entre los fines o actividades que constituyen su objeto social, según sus estatutos, las prestaciones objeto del contrato.

Pues bien, el Tribunal Supremo concluye que:

*«para la adjudicación de un contrato público que tenga por objeto una actividad profesional cabe que concurren a dicha adjudicación y gocen de la necesaria aptitud legal para contratar aquellas entidades mercantiles cuyo objeto social sea más amplio que el previsto en la Ley 2/2007 (FJ. 9)».*

La doctrina fijada en este fundamento jurídico debe entenderse en el contexto del supuesto de hecho de la sentencia, pues el objeto social de la empresa adjudicataria en su día se amplió para abarcar la intermediación. De ahí deduce el Tribunal Supremo que figura en su objeto social la actividad objeto de prestación en el contrato objeto de controversia, desestimando así el recurso de casación interpuesto. Como es sabido, las sociedades de intermediación, que sirven de canalización o comunicación entre el cliente, con quien mantienen la titularidad de la relación jurídica, y el profesional persona física que desarrolla efectivamente la actividad profesional, quedan fuera de la Ley de sociedades profesionales (Vid. exposición de motivos de dicha Ley).

## **2. Especial referencia a la STS 451/2012, de 18 de julio (Sala de lo Civil, Sección 1ª).**

---

<sup>699</sup> Se trata de los art. 54 (Condiciones de aptitud) y 57 (Personas jurídicas) del derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, coincidentes con los art. 65 y 66 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La temática sobre la obligatoriedad de establecer una sociedad profesional cuando el objeto se circunscribe a la realización de actos propios de una titulación con adscripción colegial, se ha debatido tanto administrativa como judicialmente culminando con una sentencia del Tribunal Supremo, la cual estableció que en el caso de que se incluyan en los estatutos actividades profesionales como objeto social, la sociedad ha de adoptar la forma de sociedad profesional y quedar sometida a la Ley de Sociedades Profesionales y, por tanto, al control disciplinario de los Colegios Profesionales<sup>700</sup>.

Dicha sentencia, en palabras de CASTRO REINO, “*abría la expectativa inicial que la Organización Colegial debería actuar contra las sociedades titulares de clínicas que no fueran de profesionales, pero la realidad es que en la actualidad continua sin llevarse a efecto debidamente esta cuestión, lo cual ha ocasionado que finalmente la Ley de Sociedades Profesionales haya quedado en papel mojado*”.

Pero para entender mejor dicha situación, es menester analizar de manera pormenorizada la senda seguida hasta la emisión de tal resolución judicial por parte del Tribunal Supremo.

Todo se inicia cuando el 12 de julio de 2007, mediante escritura autorizada por Notario, se constituye una sociedad limitada cuyo objeto social según sus estatutos es el siguiente:

*«a) La compraventa de acciones y participaciones por cuenta propia, con exclusión de aquellas actividades reguladas en la Ley del Mercado de Valores y en la de Instituciones de Inversión Colectiva para cuya ejecución y ejercicio rigen [sic] requisitos especiales que no cumple la presente sociedad, así como la dirección empresarial, la gestión administrativa, y los servicios de asesoramiento técnico financiero, contable, comercial, fiscal, jurídico e industrial.*

*b) La promoción, construcción, conservación, reparación y compraventa de edificaciones en general, así como el arrendamiento y explotación de fincas rústicas y urbanas, con exclusión de arrendamientos financieros.*

*Las actividades integrantes del objeto social podrán ser desarrolladas, total o parcialmente, de modo indirecto, mediante la titularidad de acciones o participaciones en sociedades con objeto idéntico o análogo.*

*En todo caso:*

*A) Quedan excluidas del objeto social aquellas actividades que por Ley tienen una regulación especial;*

---

<sup>700</sup> STS nº 451/2012, de 18 de julio (Sala de lo Civil, Sección 1ª). RJ\2012\8606. En dicha sentencia se confirma la sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 29 de abril de 2009 en la cual se anuló la resolución de la DGRN de 21 de diciembre de 2007. Esta resolución vino a considerar como admisible para una sociedad no profesional, como objeto social, “*la de gestión administrativa, de asesoramiento contable, fiscal, laboral y jurídico*”, sin expresar que dicha actividad la ejercería como mediadora.

*B) Si la Ley exige para el ejercicio de las actividades incluidas en el objeto social algún título profesional, éstas deberán realizarse por medio de persona que ostente la titulación requerida».*

Posteriormente, el 6 de agosto de 2007, se presentó copia de dicha escritura en el Registro Mercantil de Valencia, la cual fue objeto de calificación parcialmente negativa con fecha 25 de agosto de 2007 en la que se expresa:

*«(...) previo el consiguiente examen y calificación, (...), se ha resuelto practicar parcialmente la inscripción solicitada conforme a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:*

*(...) las actividades de gestión administrativa, la de asesoramiento contable, fiscal, laboral y jurídico requieren título oficial y están sujetas a colegiación obligatoria, por lo que son actividades propias de las sociedades profesionales sujetas a la Ley de 15 de marzo de 2007, que exige la constitución de la sociedad con los requisitos que establece dicha Ley en los arts. 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 17-2, y en el caso que nos ocupa no se cumplen».*

Dicha calificación fue notificada al Notario autorizante el 28 de agosto de 2007, interponiendo recurso gubernativo con fecha 6 de septiembre de 2007<sup>701</sup> en el que alegó las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, el Registrador parece considerar que toda sociedad en cuyo objeto social se haga referencia a actividades cuyo desempeño requiera titulación oficial y colegiación debe constituirse como sociedad profesional<sup>702</sup>.

- Y dicha consideración podría tener una grave trascendencia en el tráfico<sup>703</sup>.

Con fecha 27 de septiembre de 2007 la titular del Registro Mercantil elevó el expediente acompañado de un informe a la Dirección General de Registros y del Notariado, causando entrada el 4 de octubre de 2007.

---

<sup>701</sup> El cual produce la emisión de la resolución de 21 diciembre de 2007 de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

<sup>702</sup> Lo que el Registrador debería haber explicado en su nota de calificación es por qué a su juicio la sociedad que por la escritura calificada se constituye es una sociedad profesional y no una sociedad de intermediación.

<sup>703</sup> En efecto, son numerosas las sociedades constituidas a lo largo de los últimos años mediante escrituras autorizadas por el recurrente y por sus compañeros con residencia en la misma provincia en cuyo objeto social, en términos idénticos o análogos a los de la cláusula estatutaria que ahora nos ocupa, se contiene la actividad de prestación de servicios y asesoramiento en diversas materias conectadas o relacionadas con actividades profesionales, con la salvedad de que la propia prestación de la actividad profesional será en su caso realizada por medio de persona que ostente la titulación requerida, estando dichas sociedades inscritas en el Registro Mercantil. Por ello se cuestiona si van acaso a aplicar los Registradores Mercantiles a todas estas sociedades inscritas en los Libros a su cargo los apartados segundo y tercero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, considerando que se trata de sociedades que, de facto, son sociedades profesionales y que por tanto deben adaptarse a la Ley, y en otro caso ver cerrado el Registro y más adelante quedar disueltas de pleno derecho.

Posteriormente, mediante escrito de dicha Registradora Mercantil que tuvo entrada en la DGRN con fecha 4 de diciembre de 2007, comunica que la escritura calificada ha sido objeto de inscripción total después de haberse presentado determinada escritura de modificación del objeto social.

Mediante resolución de 21 diciembre de 2007 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, se estima el recurso interpuesto por el Notario autorizante, revocando la resolución y, por lo tanto, debiendo el Registrador aceptar la inscripción de la sociedad limitada sin ningún obstáculo, entendiendo que no debe adoptarse la forma de sociedad profesional.

Atendiendo al fundamento jurídico segundo de dicha resolución administrativa, la Ley de Sociedades Profesionales “*tiene por objeto posibilitar la aparición de una nueva clase de profesional colegiado, que es la propia sociedad profesional*”<sup>704</sup>, pero por otro lado su Exposición de motivos recoge la posibilidad de existencia de otras sociedades que quedan excluidas de su ámbito de aplicación, tal como:

- las sociedades de medios, que tienen por objeto compartir infraestructura y distribuir sus costes;
- las sociedades de comunicación de ganancias;
- y las sociedades de intermediación, que sirven de canalización o comunicación entre el cliente, con quien mantienen la titularidad de la relación jurídica, y el profesional persona física que, vinculado a la sociedad por cualquier título (socio, asalariado, etc.), desarrolla efectivamente la actividad profesional.

Frente a dicha resolución de la DGRN se interpuso demanda<sup>705</sup>, por un lado, por parte de los Registradores implicados y, por otro, por el Consejo General de la

---

<sup>704</sup> Como establece el artículo 1.1 de dicha Ley, las sociedades que deberán constituirse como sociedades profesionales en los términos de dicha Ley son aquellas que tengan por objeto social el ejercicio en común de una actividad profesional; y para que se entienda que hay ejercicio en común de dicha actividad profesional es necesario que los actos propios de la misma sean ejecutados directamente bajo la razón o denominación social y le sean atribuidos a la sociedad los derechos y obligaciones inherentes al ejercicio de la actividad profesional como titular de la relación jurídica establecida con el cliente.

<sup>705</sup> El objeto del litigio se plasma en la demanda consistente, a grandes rasgos, en «evitar los ‘chiringuitos’ profesionales cuya proliferación es conocida en muy diversos ámbitos de la actividad social». A su vez, trataba de impedir siquiera sea por una vía indirecta que la Ley de Sociedades Profesionales quedara totalmente vacía de contenido, de evitar que se constituyeran sociedades que precisaban de un específico modelo societario y, por tanto, de «que el Registro publique un objeto social potencialmente contrario a disposiciones imperativas». Véase PARRAS MARTÍN, A. “Comentario a la sentencia de 18 de julio de 2012”, En: *Revista Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº 91/2013, parte Sentencias, Resoluciones, Comentarios. Ed. Civitas, Pamplona, 2013.



Abogacía Española. La resolución judicial evacuada de tal procedimiento<sup>706</sup> hace un análisis de la resolución administrativa de la DGRN, destacando:

- Que la legitimación activa sólo la ostenta el Registrador atendiendo sólo y exclusivamente a la apertura de un expediente disciplinario contra su persona. En cuanto al Consejo General de la Abogacía Española, tal como expone en el fundamento de derecho cuarto, *“los Colegios Profesionales constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de sus miembros. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de los cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto administrativo y la actuación o el estatuto de la profesión”*<sup>707</sup>.

- Y sobre la extemporaneidad alegada de la citada resolución como causa de nulidad, es rechazada por el Juzgado en el fundamento jurídico tercero, atendiendo a que *“subsiste la obligación de la Administración a resolver expresamente siempre que ello no merme derechos o garantías de las partes”*.

- Por último, se debate el apercibimiento disciplinario decidido sin procedimiento alguno señalando que el acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador, debería haberse formalizado con el contenido mínimo a que alude el art. 13.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, el cual se omitió, por lo que el Juzgado declara la nulidad parcial de la Resolución impugnada<sup>708</sup>.

---

<sup>706</sup> Sentencia 270/2008, de 23 de octubre, del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Valencia.

<sup>707</sup> Sostener la existencia en favor de los Colegios Profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre el ámbito de actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquel acto equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación revestidas de una amplitud sólo reservada a la acción popular.

<sup>708</sup> La resolución de la DGRN señala en su apartado 5: *“Por último, a la vista del expediente, este Centro Directivo entiende que pueden existir causas que justifiquen la apertura de un expediente disciplinario, conforme al artículo 313, apartados B), b) y C), de la Ley Hipotecaria, pues la Registradora procede en su*

Por todo lo anterior se entiende que tras la correspondiente demanda la resolución de la DGRN sigue revocada y, por lo tanto, obliga al Registrador demandante a aceptar la inscripción de la sociedad limitada sin ningún obstáculo, al entender que no debe adoptarse la forma de sociedad profesional.

Frente a dicha resolución judicial, se interpuso recurso de apelación por parte de los Registradores y del Consejo General de la Abogacía Española. Alegando los primeros su disconformidad con la falta de legitimación reiterando el contenido de la demanda en cuanto al fondo del asunto, y el segundo, la existencia de legitimación del Consejo General en el asunto y la vulneración de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales.

Mediante sentencia de fecha 29 de abril de 2009<sup>709</sup> la Audiencia Provincial de Valencia resuelve el recurso de apelación estimándolo parcialmente, manteniendo la calificación negativa parcial, de la siguiente forma:

- El tribunal entiende que los Registradores ostentan la legitimación para el ejercicio de la tutela de la nulidad de los procedimientos contenidos en la resolución de la DGRN<sup>710</sup>.

- Reitera la falta de legitimación del Consejo General de la Abogacía Española, en tanto que no se acredita un interés legítimo.

- Determina que el núcleo de discrepancia radica en que la DGRN considera, al igual que el Notario autorizante, que la sociedad es de intermediación y no profesional, mientras que la calificación registral estima que el objeto social excluido es consustancial a una sociedad profesional, cuyos requisitos no eran cumplidos por la sociedad que se quería inscribir.

- Y declara que el Registrador debe calificar conforme al contenido de la escritura presentada y los asientos registrales, por lo que entiende necesario anular la resolución de la DGRN atendiendo a que *“no se ajusta a las pautas hermenéuticas de interpretación negocial explicitadas en la propia resolución”* en base a que, por un

---

*calificación con infracción de lo establecido en los mencionados artículos 18.8 del Código de Comercio y 15.2 del Reglamento del Registro Mercantil”.*

<sup>709</sup> SAP de Valencia (Sección 9ª), nº 103/2009, de 29 de abril.

<sup>710</sup> En el FJ 3º de la sentencia hace suyo un extracto de la SAP Valladolid, sección 1ª, de 17 de octubre de 2003, establece de forma explícita que *“la decisión del Juez de reconocer legitimación al registrador demandante para unos pedimentos y no para otros (...) resulta ciertamente contradictorio, pues la acción es única y con una sola finalidad, por lo que tal deslinde para poder acudir a los Tribunales no nos parece acertada (...)”.*

lado, en la escritura notarial no consta de manera expresa que se trate de una sociedad de intermediación cuando la función del Notario es plasmar aquello que se adecua a la legalidad y a la voluntad informada de los otorgantes y, por otro lado, no se motiva en la resolución de la DGRN la razón suficiente de concurrir duda sobre el contenido literal de las cláusulas del documento presentado.

Ante esta situación, la DGRN asistida por la Abogacía del Estado interpone una serie de recursos ante el Tribunal Supremo<sup>711</sup>. El primero de ellos es un recurso extraordinario por infracción procesal, al incurrir en una causa de inadmisión ya que en el escrito presentado se realiza una exposición genérica, sin cumplir las exigencias requeridas por parte de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>712</sup>. Es decir, es necesario que en el escrito preparatorio se indique de forma clara y con la debida extensión cuál es la falta o defecto denunciado, en qué momento del procedimiento se ha producido, de qué modo ha sido denunciado por el recurrente y en qué momento, y, en su caso, de qué manera ha pretendido su subsanación.

El segundo de los recursos presentados fue un recurso de casación, que fue admitido al amparo del artículo 477, apartados segundo y tercero de la LEC<sup>713</sup> en base a dos motivos: el primero de ellos, existencia de interés casacional por jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales y por tratarse de una norma de menos de 5 años de vigencia<sup>714</sup>, y el segundo, por infracción de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales, por cuanto la misma excluye de su ámbito de aplicación a las denominadas sociedades de intermediación. Entendiendo que se trata de la constitución de una sociedad de intermediación y no de una sociedad profesional, por lo que la mencionada norma no resultaría aplicable.

---

<sup>711</sup> ATS de 14 de septiembre de 2010 (Sala de lo Civil, Sección 1ª). JUR\2010\341830.

<sup>712</sup> Según el artículo 469.2 de la LEC, “sólo procederá el recurso extraordinario por infracción procesal cuando, de ser posible, ésta o la vulneración del artículo 24 de la Constitución se hayan denunciado en la instancia y cuando, de haberse producido en la primera, la denuncia se haya reproducido en la segunda instancia. Además, si la violación de derecho fundamental hubiere producido falta o defecto subsanable, deberá haberse pedido la subsanación en la instancia o instancias oportunas”.

<sup>713</sup> Dichos apartados establecen que “serán recurribles en casación las sentencias dictadas en segunda instancia por las Audiencias Provinciales (...) 3.º Cuando (...) se haya tramitado por razón de la materia, siempre que, en ambos casos, la resolución del recurso presente interés casacional”.

<sup>714</sup> Consideraba la parte recurrente que antes de la modificación normativa realizada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, la legitimación del Registrador era general y en todo caso los Registradores cuyas calificaciones hayan sido revocadas por la DGRN podían recurrir en vía judicial. Desde la modificación la legitimación del registrador fue limitada, quedando restringida a la existencia de un derecho o de un interés del que tiene que ser titular.

El Tribunal Supremo resuelve desestimando el recurso, describiendo de manera extensa en su fundamento jurídico octavo que *“mientras la resolución de la DGRN responde a un criterio que permite burlar con gran facilidad la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales (...), la calificación negativa del registrador mercantil, en cambio, se funda en un criterio de efectividad, no de observancia puramente teórica, de esa misma ley”*.

Por lo tanto, la calificación negativa del registrador mercantil no comportaba aplicar la Ley de Sociedades Profesionales a las sociedades de intermediación, como parece querer alegar la DGRN recurrente, sino, muy al contrario, evitar que una sociedad plenamente encuadrable, por su objeto social, en el ámbito de dicha ley, quedara al margen de los requisitos exigidos por la misma<sup>715</sup>.

El Tribunal expone que no entiende que la resolución de la DGRN, en su fundamento de derecho cuarto, desautorice el criterio del registrador por tener *“como único soporte lo que resulte de la escritura y de los propios asientos registrales”*, y en cambio dé por buena en todo caso la labor de asesoramiento del notario y la recta intención de los contratantes, como si el juicio de legalidad del notario, aconsejando *“los medios jurídicos más adecuados para el logro de los fines lícitos”*, excluyera ya de por sí una calificación negativa del registrador, es decir, el juicio de la legalidad del propio registrador<sup>716</sup>.

Concluyendo, tal como se plasma de manera extremadamente clara en el fundamento jurídico octavo de la sentencia analizada, que *“se trata, en suma, de que las sociedades sean lo que parecen y parezcan lo que son, pues ninguna forma mejor hay de garantizar el imperio de la ley y los derechos de los socios y de los terceros que contraten con la sociedad”*.

### **3. Figuras análogas excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de Sociedades Profesionales**

---

<sup>715</sup> STS 451/2012, de 18 de julio (Sala de lo Civil, Sección 1ª). RJ\2012\8606.

<sup>716</sup> Precisamente porque la calificación del registrador tiene como soporte lo que resulta de la escritura, su juicio fue plenamente ajustado a la Ley de Sociedades Profesionales sin por ello desconocer *“la intención evidente de los otorgantes reflejada en el negocio documentado, la valoración de sus cláusulas y su inteligencia en el sentido más adecuado para que produzcan efectos”*, tal como determina el FJ 3º de la resolución de la DGRN.

La Ley de Sociedades Profesionales contempla, con carácter imperativo, la necesaria constitución como sociedades profesionales de todas aquellas personas jurídicas que pretendan ejercer en común actividades profesionales. No obstante, ese contenido literal por propia voluntad del legislador ha quedado reducido a una mera declaración de buenas intenciones o brindis al sol. Dicho extremo se constató tempranamente en la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 21 de diciembre de 2007, germen de la STS 5786/2012, de 18 de julio, que lo puso en entredicho incidiendo de lleno en el ámbito de aplicación de esta Ley.

Por lo que ante la falta de una más que pertinente y necesaria jurisprudencia sólo queda la posibilidad de interpretar la Ley de Sociedades Profesionales desde la visión manifestada por la DGRN, instancia que promovió la sentencia del Tribunal Supremo en cuestión.

Por ello, la doctrina de la DGRN permite a las partes, haciendo uso de su autonomía de la voluntad, esquivar la aplicación de la Ley de Sociedades Profesionales, acogiéndose a otros tipos societarios mucho más flexibles, como las sociedades de medios, las sociedades de comunicación de ganancias, y las sociedades de intermediación<sup>717</sup>.

Tales figuras jurídicas se mencionan en la Ley de Sociedades Profesionales, pero no en su articulado, sino en la Exposición de Motivos, con la siguiente literalidad:

*«(...) Quedan, por tanto, fuera del ámbito de aplicación de la Ley las sociedades de medios, que tienen por objeto compartir infraestructura y distribuir sus costes; las sociedades de comunicación de ganancias; y las sociedades de intermediación, que sirven de canalización o comunicación entre el cliente, con quien mantienen la titularidad de la relación jurídica, y el profesional persona física que, vinculado a la sociedad por cualquier título (socio, asalariado, etc.), desarrolla efectivamente la actividad profesional.*

*Se trata, en este último caso, de sociedades cuya finalidad es la de proveer y gestionar en común los medios necesarios para el ejercicio individual de la profesión, en el sentido no de proporcionar directamente al solicitante la prestación que desarrollará el profesional persona física, sino de servir no sólo de intermediaria para que sea éste último quien la realice, sino también de coordinadora de las diferentes prestaciones específicas seguidas».*

### 3.1 Sociedades de medios

---

<sup>717</sup> BOMBILLAR SÁENZ, F. M. “Comentario a la disposición final tercera de la Ley de Sociedades Profesionales”. En: GARCÍA PÉREZ, R., ALBIEZ DOHRMANN, K.J. *Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales*. Aranzadi, 3ª ed., Pamplona, 2013, pág. XXX.

La única definición legal que acoge la Ley de Sociedades Profesionales en el Preámbulo sobre las sociedades de medios, también denominada de instrumentos, es que “*tienen por objeto compartir infraestructura y distribuir sus costes*”.

Su finalidad es mejorar o facilitar a los miembros que la componen los medios materiales que aquellos necesitan para el ejercicio de su profesión, sin que su existencia interfiera en la autonomía e individualidad de cada profesional que la compone, diferenciándose de otras formas societarias en que no persiguen crear un único centro de imputación de actividad y de riesgo para todas las relaciones inherentes de la actividad, manteniendo cada profesional su independencia y, por ende, su responsabilidad individual<sup>718</sup>. Se pone en común los instrumentos para optimizar el ejercicio individual, y la colaboración se limita a la aportación y disfrute de los medios para la prestación profesional independiente, ya que existe el derecho a la libre elección de profesional por parte del usuario o cliente<sup>719</sup>.

Es decir, la sociedad de medios no crea apariencia de ejercicio profesional, carece de proyección de mercado en común, y se trata de un cauce para conseguir el fin individual de cada uno de los socios que la componen. Tiene un carácter instrumental.

Este tipo de sociedades puede encubrir a una verdadera sociedad profesional ya que, aunque cabe la posibilidad de que todos los medios instrumentales de los socios pueden ser puestos en común, dicha participación no puede ocasionar una confusión de clientelas, algo que no es definitorio de una sociedad de medios<sup>720</sup>.

### 3.2 Sociedades de comunicación de ganancias

La Ley de Sociedades Profesionales omite la definición legal de dicha figura jurídica, laguna que la doctrina ha tratado de cubrir: “*viene a ser una suerte de compañía que, sin actividad en común, sirve para compartir resultados, prósperos o adversos, y que funcionan de hecho como una sociedad interna*”<sup>721</sup>.

---

<sup>718</sup> LECIÑENA IBARRA, A. “Concepto de sociedad profesional y ámbito de aplicación”. En: TRIGO GARCÍA, B., FRAMIÑÁN SANTAS, J. *Estudios sobre sociedades profesionales. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 75-76.

<sup>719</sup> VEGA VEGA, J. A. “Principios caracterizadores”, En: *Sociedades profesionales de capital*. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 46-48.

<sup>720</sup> ROMERO FERNÁNDEZ, J. A. *Las sociedades profesionales de capital*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 32.

<sup>721</sup> MORENO LUQUE CASARIEGO, C. *Sociedades profesionales liberales*. Ed. José María Bosch, Barcelona, 1994, pág. 37.

La existencia de la sociedad no trasciende al exterior, suelen ser ocultas, sin personalidad jurídica, con normas contractuales *intrapartes*, donde los profesionales disfrutan en común medios instrumentales, a modo de una sociedad de medios, pero acuerdan repartirse los resultados según lo pactado previamente<sup>722</sup>. A diferencia de una sociedad profesional, las sociedades de comunicación de bienes no tienen una proyección exterior, de cara al cliente, y pueden adoptar la forma y regulación que sus socios estimen oportuno, sin estar sometidas a normas establecidas, como sucede en la Ley de Sociedades Profesionales. Por último, es necesario reseñar que el objeto social en ambos tipos de sociedades es diferente: en el caso de las sociedades profesionales, el objeto social se ciñe a la prestación a los clientes de una actividad profesional colegiada; mientras que, en el caso de una sociedad de comunicación de bienes, el objeto es la explotación racional de unos recursos en común, repartiendo los resultados del negocio y manteniendo cada socio su ejercicio profesional independiente<sup>723</sup>.

Por otro lado, al no ejercer la sociedad, por no tener personalidad jurídica, ésta no puede percibir las remuneraciones, ni generar un reparto de beneficios, existiendo una clara separación entre el aspecto patrimonial del profesional, que permanecen separados aúne estando juntos en la misma organización<sup>724</sup>.

### 3.3 Sociedades de intermediación

De las tres figuras jurídicas que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Sociedades Profesionales, la que tiene el lujo de ostentar una extensa definición en su Preámbulo es la sociedad de intermediación: se determina que sirven a modo de canalización o comunicación entre, por un lado, el cliente, con quien mantienen la titularidad de la relación jurídica; y por otro lado, el profesional persona física que, vinculado a la sociedad por cualquier título (bien como socio, bien como asalariado), desarrolla efectivamente la actividad profesional.

---

<sup>722</sup> Un modelo de esta agrupación nos lo ofrece el artículo 42 del Reglamento Notarial al declarar que “*para que un mismo local actúe más de un Notario se requerirá (...) autorización de Junta Directiva, que solo podrá concederla si se dan las condiciones necesarias para asegurar el respeto al principio de libre elección de Notario por el público (...)*”.

<sup>723</sup> VEGA VEGA, J. A. “Principios caracterizadores”, En: *Sociedades profesionales de capital*. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 48-49.

<sup>724</sup> LECIÑENA IBARRA, A. “Concepto de sociedad profesional y ámbito de aplicación”. En: TRIGO GARCÍA, B., FRAMIÑÁN SANTAS, J. *Estudios sobre sociedades profesionales. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 80.

Por lo tanto, se trata de sociedades cuya finalidad es la de proveer y gestionar en común los medios necesarios para el ejercicio individual de la profesión, en el sentido no de proporcionar directamente al solicitante la prestación que desarrollará el profesional en forma de persona física, sino de servir no sólo de intermediaria para que sea este último quien la realice, también de coordinadora de las diferentes prestaciones específicas seguidas.

Es menester reseñar que la propia doctrina científica considera a las sociedades de intermediación como un verdadero artificio jurídico<sup>725</sup>, claramente ideado tanto por la jurisprudencia registral como por un determinado sector de la doctrina. Se han utilizado como mecanismo para eludir la aplicación de la Ley de Sociedades Profesionales, con el beneplácito de la propia DGRN. La propia doctrina declara que este tipo de sociedades pueden constituir una vía de escape a la Ley de Sociedades Profesionales, al evadir tanto el artículo 11<sup>726</sup> como la Disposición Adicional 2ª<sup>727</sup>, preceptos cuyo contenido regulan la responsabilidad patrimonial de la sociedad profesional y de los profesionales, así como la extensión del régimen de responsabilidad, respectivamente<sup>728</sup>. Tal y como concluye ALCOVER GARAU, “se

---

<sup>725</sup> Una parte de la doctrina señala de forma clara que “*la sociedad de intermediación ha sido un artificio jurídico ideado por la jurisprudencia registral y por un sector de la doctrina al objeto de ahorrar la sociedad profesional propiamente tal a las (supuestas) exigencias del ordenamiento societario y profesional*”. Véase URÍA-MENÉNDEZ, *Curso de derecho mercantil*, Civitas, Cizur Menor, 2006, Tomo I, pág. 791.

<sup>726</sup> Artículo 11: *Responsabilidad patrimonial de la sociedad profesional y de los profesionales.*

1. *De las deudas sociales responderá la sociedad con todo su patrimonio. La responsabilidad de los socios se determinará de conformidad con las reglas de la forma social adoptada.*

2. *No obstante, de las deudas sociales que se deriven de los actos profesionales propiamente dichos responderán solidariamente la sociedad y los profesionales, socios o no, que hayan actuado, siéndoles de aplicación las reglas generales sobre la responsabilidad contractual o extracontractual que correspondan.*

3. *Las sociedades profesionales deberán estipular un seguro que cubra la responsabilidad en la que éstas puedan incurrir en el ejercicio de la actividad o actividades que constituyen el objeto social.*

<sup>727</sup> Disposición adicional segunda. *Extensión del régimen de responsabilidad.*

1. *El régimen de responsabilidad establecido en el artículo 11 será igualmente aplicable a todos aquellos supuestos en que dos o más profesionales desarrollen colectivamente una actividad profesional sin constituirse en sociedad profesional con arreglo a esta Ley.*

*Se presumirá que concurre esta circunstancia cuando el ejercicio de la actividad se desarrolle públicamente bajo una denominación común o colectiva, o se emitan documentos, facturas, minutas o recibos bajo dicha denominación.*

2. *Si el ejercicio colectivo a que se refiere esta disposición no adoptara forma societaria, todos los profesionales que lo desarrollen responderán solidariamente de las deudas y responsabilidades que encuentren su origen en el ejercicio de la actividad profesional.*

<sup>728</sup> LECIÑENA IBARRA, A. “Concepto de sociedad profesional y ámbito de aplicación”, en TRIGO GARCÍA, B., FRAMIÑÁN SANTAS, J. *Estudios sobre sociedades profesionales. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 81.



*quiera o no, nuestras sociedades de intermediación son sociedades profesionales y todo lo que sea discurrir al margen de esta evidencia es inútil*<sup>729</sup>.

Se puede decir que las sociedades de intermediación realizan funciones de agente o mediador de servicios profesionales, existiendo desde el punto de vista jurídico la sucesión de dos contratos, y de varias relaciones jurídicas. Por un lado, el cliente contratará con la sociedad la gestión de un profesional para que realice la prestación demandada, en el que entran una serie de variables como remuneración, obligaciones y responsabilidades; y por otro lado, en ejecución del contrato descrito, se contrata la prestación del servicio por el profesional intermediado y el cliente.

Las relaciones que se establecen entre el cliente y la sociedad, y de ésta con el profesional no originan ningún tipo de controversia, y la jurisprudencia ha venido sentando, de manera reiterada e inveterada, la posible duda que pueda existir sobre la responsabilidad que puede existir entre el cliente y el profesional en cuestión, estableciendo una obligación solidaria, tanto por vía contractual como extracontractual<sup>730</sup>.

Estando aprobada la Ley de Sociedades Profesionales, las sociedades cuyo objeto sea el ejercicio de actividades propias de una determinada profesión deben constituirse en sociedad profesional y en los casos en los que sea claro que la sociedad, que sin constituirse en sociedad profesional y por consiguiente sin cumplir los requisitos legales sustantivos que la Ley imperativa le exige para ello, sea ella misma la que está ejerciendo en común la actividad profesional, está incumpliendo de lleno una ley imperativa, desarrollando un objeto que le está prohibido y que por tanto lo procedente sería recurrir a la nulidad de dicha sociedad y en consecuencia a su disolución, idea avalada por la disposición transitoria primera de la Ley de Sociedades Profesionales<sup>731</sup>.

El lector habrá comprobado que la LSP diseñó, de forma clara, un modelo imperativo que se transforma en dispositivo desde el momento en el que se deja a la voluntad de las partes su deseo al sometimiento de la norma, produciéndose una

---

<sup>729</sup> ALCOVER GARAU, G. "Sociedades profesionales y sociedades de intermediación", *Revista de Derecho de Sociedades*, num. 32/2009, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

<sup>730</sup> Véanse las SSTs de fecha 17/11/2004 (RJ 2004,7238), 25/05/1999 (RJ 1999/4584), 30/12/1994 (RJ 1994/10576), y 7/06/1988 (RJ 1988/4825), entre otras.

<sup>731</sup> VÉRGEZ SÁNCHEZ, M. "Comentario al Artículo 1 de la Ley de Sociedades Profesionales", En: *Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales*. Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

contravención a su espíritu y finalidad, en general; y al art. 1.1<sup>732</sup> que lo prefigura, en especial<sup>733</sup>. Por lo tanto, podemos concluir que nos encontramos ante una norma que quedó en agua de borrajas, al estar su acatamiento a la plena voluntad de quien desea constituir una sociedad que tenga por objeto social el ejercicio en común de una actividad profesional titulada y colegiada.

## II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ODONTOLOGÍA

### 1. Una pincelada sobre su relación con la Odontoestomatología contemporánea

Atendiendo a CASTRO REINO, el Consejo General de Dentistas que preside, cuando la Ley de Sociedades Profesionales se encontraba en fase de tramitación y al no estar definido con claridad el contenido de su articulado, presentó una enmienda<sup>734</sup>, en el sentido de que a un empresario individual que no fuera profesional colegiado, no se le permitiera ser el propietario de una clínica, la cual fue finalmente desatendida<sup>735</sup>, y tal como se reproduce *ad litteram*:

*«A pesar de que se intentó explicar y hacer ver a los Diputados y Senadores de todos los partidos políticos la importancia de que fuera aprobada y saliera adelante esta enmienda, con el fin de evitar la proliferación de empresas con carácter exclusivamente mercantilista, con titularidad ajena a los valores vocacionales de las profesiones, las gestiones, desgraciadamente, resultaron infructuosas, con las consecuencias que ya todos conocemos y contra las que la Organización Colegial continúa luchando»<sup>736</sup>.*

De hecho, la Organización Colegial, en su conjunto, continúa reclamando tanto a la Administración Pública como a los partidos políticos la aplicación estricta de la Ley de Sociedades Profesionales de forma que la mayoría del patrimonio social y del número de socios de estas clínicas dentales correspondan a socios profesionales, vinculando así la prestación del servicio al conocimiento y a la correcta ética y praxis

---

<sup>732</sup> Que reza así: “Las sociedades que tengan por objeto social el ejercicio en común de una actividad profesional deberán constituirse como sociedades profesionales en los términos de la presente Ley”.

<sup>733</sup> CALVO SÁNCHEZ, L. *Estudios (...)*, op. cit., pág. 55.

<sup>734</sup> Apoyado por Unión Profesional, asociación que agrupa a las profesiones colegiadas españolas con la misión de defender la cultura y los valores profesionales.

<sup>735</sup> Enmienda que fue aprobada en un principio en el Senado (promovida por PP y CiU) como nueva disposición adicional, pero el PSOE, al tener mayoría en aquel momento en el Congreso, consiguió que al volver el texto a la Cámara baja fuera rechazada dicha enmienda.

<sup>736</sup> Intervención del Dr. Villa Vigil, expresidente del Consejo General de Colegios de Dentistas de España, en el Taller de Trabajo de la Fundación Dental Española del XXIII Congreso Nacional de Derecho Sanitario titulada: “Sociedades profesionales. Contratación y cuestiones en el ámbito profesional odontológico”.

profesional. Esta Ley no ha funcionado adecuadamente, ya que muchas de estas sociedades profesionales no se han constituido ni registrado como tales, con resoluciones y sentencias contradictorias, ya que la obligatoriedad establecida en la Ley ha hecho que, en la práctica, no se esté cumpliendo el objetivo perseguido, al no haberse conseguido crear certidumbre jurídica sobre la figura de la sociedad profesional ni definir con claridad los beneficios para sus socios de constituirse en este modelo.

Todo lo anterior se debe a que la Ley nació con un problema de interpretación por parte de la Dirección General del Registro y del Notariado, muy desfavorable para los objetivos de la Organización Colegial de Dentistas, puesto que admitía que sociedades, sin duda profesionales, pudieran ser entendidas como sociedades de intermediación (sociedades no profesionales). El motivo fue que dicha Dirección General optó por interpretar que existía opcionalidad, es decir, que la realización de actividades profesionales de forma conjunta por varias personas no debía articularse, necesariamente, a través del tipo de la sociedad profesional, remitiéndose a la voluntad de las partes y presumiendo que hubieran querido constituir, no una sociedad profesional sino una sociedad de mera intermediación en la prestación de servicios profesionales.

La inseguridad jurídica que marca dicha Ley de Sociedades Profesionales ha sido el germen de la proliferación de clínicas dentales en forma de franquicias cuya titularidad la ostentan figuras diferentes a una verdadera sociedad profesional: el caso iDental bien podría ser un ejemplo de cómo afecta esta regulación en nuestros tiempos a la Odontología, a los profesionales y, sobre todo, a la población demandante de asistencia bucodental. Esta situación ha generado un amplio y justificado debate social y parlamentario que pasamos a exponer.

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó en diciembre de 2018 una Proposición de Ley para modificar la Ley de Sociedades. En dicho escrito, tras analizar el espíritu de la ley y su interpretación en base a la STS de 18 de julio de 2012, analizada con anterioridad, llegan a la conclusión de que se ha transformado “*la imperatividad de la Ley de Sociedades Profesionales en una simple facultad de naturaleza dispositiva*”.

Además, es menester reseñar que en dicho escrito manifiestan que “*la gravedad de los recientes escándalos sanitarios en el mundo de la Odontología, los cuales han*

*puesto de manifiesto las graves consecuencias derivadas de permitir que sociedades mercantiles dedicadas a las prestación de ‘servicios profesionales’ puedan operar libremente en el mercado como sociedades de intermediación sin quedar sujetas a las exigencias de la Ley de Sociedades Profesionales ni a los controles deontológicos que los Colegios imponen a los profesionales individuales que prestan dichos servicios, hacen necesarios cambios en dicha Ley para que estos casos no se vuelvan a repetir”<sup>737</sup>.*

Dicho cambio legislativo se hace imprescindible al entender que es necesario crear certidumbre y seguridad jurídica en el ámbito de las relaciones jurídicas y societarias que se entablan con los pacientes, trasladándoles la confianza y seguridad de que dichas relaciones quedan sometidas al control deontológico que ejercen los diferentes Colegios Profesionales<sup>738</sup>. La propuesta que se hace es, además de otras, la de modificar el artículo 1 de la Ley de Sociedades Profesionales para incluir en él, como cláusula de cierre, que *“Las sociedades de medios, de comunicación de ganancias y de intermediación no serán sustitutivos de las sociedades profesionales, las cuales tienen una finalidad”*, y la Disposición transitoria en la que se determina que si *“Transcurrido el plazo (...) sin que haya tenido lugar la adaptación (...) en el Registro Mercantil, la sociedad quedará disuelta de pleno derecho, cancelando inmediatamente de oficio el Registrador Mercantil los asientos correspondientes a la sociedad disuelta”*.

En el mes de febrero de 2020, ante la falta de atención al requerimiento realizado por el citado grupo parlamentario, se volvió a presentar de nuevo otra Proposición de Ley para su modificación, tras mantener una reunión el Grupo Parlamentario Popular en el Senado con los representantes de los Consejos Generales de Dentistas, Médicos, Farmacéuticos y Veterinarios<sup>739</sup>.

## **2. Diferencias entre titularidad y dirección de la actividad**

---

<sup>737</sup> Escrito presentado el 10/12/2018 en el Registro del Senado.

<sup>738</sup> Atendiendo al FJ 8º de la STS 451/2012, de 18 de julio (Sala de lo Civil, Sección 1ª), determinados preceptos de la Ley de Sociedades Profesionales están citados, como los art. 1.1, D. Ad. 2ª. 1 y art. 5.1, los cuales hacen mención a que dicha norma ofrece *“garantía de seguridad jurídica”* y que salvaguarda la *“garantía de terceros”*.

<sup>739</sup> Disponible en: <https://www.consejodentistas.es/comunicacion/actualidad-consejo/notas-de-prensa-consejo/item/1704-se-presenta-en-el-senado-la-proposicion-de-ley-para-la-modificacion-de-la-ley-de-sociedades-profesionales.html>

Como el lector ha tenido la oportunidad de observar, la Ley de Sociedades Profesionales sólo hace hincapié en la titularidad de la sociedad en cuestión cuando el artículo 4.2 declara que, “*como mínimo, la mayoría del capital y de los derechos de voto, o la mayoría del patrimonio social y del número de socios en las sociedades no capitalistas, habrán de pertenecer a socios profesionales*”. Por ello, las únicas variables que son determinantes en una sociedad profesional es, por un lado, ostentar la mayoría de capital, y por el otro, asumir también una mayoría de sufragio.

Al existir una gran flexibilidad por parte de quien desea crear una sociedad de tipo profesional, los titulares pueden escoger a la carta si desean adoptar la forma de sociedad profesional *stricto sensu*, o cualquiera de las formas de sociedades existentes.

Esta postura es compartida por la mayoría de la doctrina, como se ha tenido la oportunidad de analizar en páginas anteriores, e incluso hay cierto sector de la doctrina científica que es contundente al estudiar la figura con las siguientes afirmaciones.

Por un lado, ALCOVER GARAU concluye, “*Y es que, se quiera o no, nuestras sociedades de intermediación son sociedades profesionales y todo lo que sea discurrir al margen de esta evidencia es inútil*”<sup>740</sup>, y considera a las sociedades de intermediación como un verdadero artificio jurídico, claramente ideado tanto por la jurisprudencia registral como por un determinado sector de la doctrina<sup>741</sup>. Criterio que es apoyado por VÁZQUEZ ALBERT, el cual declara que se han utilizado como mecanismo para eludir la aplicación de la Ley de Sociedades Profesionales, con el beneplácito de la propia DGRN<sup>742</sup>.

En el mismo sentido se pronuncia LECIÑENA IBARRA al señalar que este tipo de sociedades pueden constituir una vía de escape a la Ley de Sociedades Profesionales, al evadir tanto el artículo 11 como la disposición adicional 2ª, preceptos cuyo contenido regulan la responsabilidad patrimonial de la sociedad profesional y de los profesionales, así como la extensión del régimen de responsabilidad, respectivamente. Además, acuña

---

<sup>740</sup> ALCOVER GARAU, G. “Sociedades profesionales y sociedades de intermediación”. *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 32/2009, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

<sup>741</sup> ALCOVER GARAU “Comentarios a la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 28 de enero de 2009”. *Revista de Derecho de Sociedades*, nº32,2009, págs. 269 y ss.

<sup>742</sup> VÁZQUEZ ALBERT, D. “Comentario al Artículo 3 de la Ley de Sociedades Profesionales”, En: GARCÍA PÉREZ, R., ALBIEZ DOHRMANN, K.R. *Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales. Régimen fiscal y corporativo*. Ed. Aranzadi, 2ª ed., 2009, Adenda II.

el término de “*derecho a la carta*” para describir a dicha Ley<sup>743</sup>, mientras que en clave de humor se expresa MIQUEL SILVESTRE con el siguiente monólogo:

*«¿Quiere ser usted sociedad profesional stricto sensu o no?». Le puede preguntar el notario a los otorgantes fundadores de una sociedad. «¿Y cuál es la diferencia?». Preguntan estos. «A efectos de otorgamiento de la escritura y de funcionamiento de la sociedad, ninguna; a efectos de comodidad, mucha»<sup>744</sup>.*

En relación con la titularidad de las clínicas dentales, es necesario hacer participe al lector de la Sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León de 15 de mayo de 2020, que va a tener cierta incidencia en la Odontoestomatología española, debido a la estricta aplicación de la incompatibilidad que existe para ser dentista y a la vez protésico dental que ejerce la doble actividad de laboratorio y clínica dental, prevista en el artículo 4.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León desestima el recurso de apelación<sup>745</sup> promovido por el Colegio Oficial de Protésicos Dentales de dicha Comunidad Autónoma, así como el interpuesto por la clínica dental propiedad de una mercantil participada por un protésico contra la resolución administrativa sanitaria que acuerda denegar la renovación de la autorización sanitaria de funcionamiento de la citada clínica dental<sup>746</sup>.

La citada sentencia deniega la autorización de centro sanitario a una mercantil que presta servicios odontológicos cuyo titular es un protésico, que además poseía la totalidad de las participaciones de un laboratorio de prótesis, haciendo extensiva la incompatibilidad prevista en el art. 4.1 de la Ley del Medicamento para los dentistas. En este sentido la sentencia, en su fundamento jurídico quinto, destaca:

*«Al respecto conviene fijar que los hechos que se declaran probados en el caso que afecta a la recurrente y que pasa por alto la demanda, y que son: la Clínica Dental San Felices reviste forma de Sociedad Limitada, denominada Don Diente, SL., y su objeto social se describe en sus estatutos como "todas las operaciones relativas al ejercicio de la actividad profesional de las especialidades de Odontología y*

---

<sup>743</sup> LECIÑENA IBARRA, A. “Reflexiones en torno a la doctrina de la DRGN relativa a la delimitación del ámbito de aplicación de la Ley 2/2008”, en SÁNCHEZ RUÍZ, M. *Las sociedades profesionales. Estudios sobre la Ley 2/2007, de 15 de marzo*. Civitas, Navarra, 2012, pág. 75-76.

<sup>744</sup> MIQUEL SILVESTRE, J.A. “Ley de Sociedades Profesionales”, *Diario La Ley*, Nº 6992, Sección Doctrina, 18 jul 2008, Año XXIX, Ref.: D-226, [laleydigital.es](http://laleydigital.es), Ap. VII.

<sup>745</sup> Sentencia 95/2020, de 15 de mayo, del TSJ de Castilla y León, (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª).

<sup>746</sup> Resolución del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, de fecha 16/04/2018, que acuerda denegar la renovación de la autorización sanitaria de funcionamiento de la clínica dental, confirmada en alzada por Orden de la Consejería de Sanidad, de fecha 1 de agosto de 2018.

*Estomatología", y consta como Administradora única Doña Mari Juana quien ostenta el 100% de participaciones sociales; consta probado que en fecha 21/02/2018 la Dirección General de Salud Pública dictó resolución de revalidación de autorización de fabricantes de productos sanitarios a medida para el laboratorio dental de la citada como administradora única».*

El precepto sobre el que gravita la resolución se refiere a los odontólogos, además de otros facultativos, y no a los protésicos, pero es menester reseñar que a quien se prohíbe la actividad mediante la denegación de la renovación, es a la mercantil, cuyo objeto social comprende precisamente el ejercicio de la actividad de odontología, por lo que debe considerarse como odontólogo al que solicita esta renovación, sin perjuicio de que actué como persona jurídica, lo que implica que necesariamente debe tener entre su personal a un profesional sanitario odontólogo.

Por todo lo anterior, la incompatibilidad que determina el artículo debe verse entre la mercantil que realiza esta actividad, a través de sus profesionales contratados como odontólogos, y quien proceda a la fabricación, elaboración, distribución y comercialización de los medicamentos y productos sanitarios. Si existen intereses económicos directos entre quien realiza estas acciones de fabricación, elaboración, distribución y comercialización, y quien realiza la actividad de odontología, nos encontraremos ante el supuesto contemplado en este artículo de incompatibilidad, bien directamente como persona física, bien a través de una persona jurídica.

Pero, al fin y a la postre, lo que el lector no debe confundir es el concepto de propiedad o titularidad con el de gestión, dirección, organización y otras figuras análogas acuñadas por los diferentes operadores jurídicos. La gestión de una clínica dental tiene que recaer en un dentista, aunque la titularidad, por desgracia, pueda ostentarla cualquier persona física o jurídica.

Tal imperativo se encuentra plasmado, sin ambages, en la normativa estatal sectorial que regula la profesión de dentista, es decir, el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, el cual recoge en su artículo 3 que *“las consultas dentales estarán necesariamente organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por un Odontólogo o un Estomatólogo”*, que pocas dudas puede generar por su carácter imperativo.

Ello nos lleva a analizar la normativa que regula la figura del responsable sanitario o director técnico, tanto a nivel general y estatal, como en la dispersa

normativa autonómica, tomando como referencia un informe realizado por el Consejo General de Dentistas de España<sup>747</sup>, cuyo objeto fue la recopilación de la normativa estatal y autonómica sobre la figura del responsable sanitario o director técnico, con la finalidad de concretar su alcance, funciones y la posible derivación de sus responsabilidades.

En el ámbito estatal, imperiosamente debemos acudir a la Ley 14/1986, 25 de abril, General de Sanidad (LGS), norma básica de carácter sanitario por excelencia, donde de forma muy escueta se menciona la figura del responsable sanitario o director técnico, en sólo dos preceptos: por un lado, el art. 55.2, en el que se menciona la obligación de la existencia de un “*Director de centro hospitalario*” por cada servicio hospitalario<sup>748</sup> desarrollado por las corporaciones locales a la entrada en vigor del LGS; y por otro lado, el art. 100.3 donde se establece que en el ámbito farmacéutico los laboratorios fabricantes y los mayoristas contarán con un Director Técnico, Farmacéutico o Titulado Superior suficientemente cualificado<sup>749</sup>.

En el mismo ámbito territorial y rango normativo, es menester acudir a la conocida Ley 41/2002, de 14 noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. En este caso, en el elenco de definiciones de su artículo 3, aparecen dos menciones a la figura del responsable: cuando define el informe de alta médica<sup>750</sup>, y cuando describe al médico responsable como aquel profesional que tiene a su cargo la coordinación de la información y de la asistencia sanitaria del paciente o del usuario, con el carácter de interlocutor principal en todo lo referente a su atención e información durante el proceso asistencial, sin perjuicio de las obligaciones de otros profesionales que participan en las actuaciones asistenciales.

---

<sup>747</sup> Documento emitido por la Asesoría jurídica de dicha Corporación de fecha 15 de febrero de 2018.

<sup>748</sup> Dicho precepto establece que “*las Corporaciones Locales que a la entrada en vigor de la presente Ley vinieran desarrollando servicios hospitalarios, participarán en la gestión de los mismos, elevando propuesta de definición de objetivos y fines, así como de presupuestos anuales. Asimismo elevarán a la Comunidad Autónoma propuesta en tema para el nombramiento del Director del Centro Hospitalario (riqueza tipográfica propia)*”.

<sup>749</sup> El precepto reza así: “*Los laboratorios fabricantes y los mayoristas contarán con un Director Técnico, Farmacéutico o Titulado Superior suficientemente cualificado, de acuerdo con las directivas farmacéuticas de la Comunidad Económica Europea (negrita y subrayado propio)*”.

<sup>750</sup> Definido como aquel documento emitido por el médico responsable en un centro sanitario al finalizar cada proceso asistencial de un paciente, que especifica los datos de éste, un resumen de su historial clínico, la actividad asistencial prestada, el diagnóstico y las recomendaciones terapéuticas.



Sin embargo, la figura que estamos analizando no tiene cabida en el Real Decreto 1277/2003, 10 octubre, por el que se establecen las bases generales sobre la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, donde tan solo se recoge un pasaje al describir la unidad de Odontología/Estomatología, como aquella unidad asistencial en la que un odontólogo o estomatólogo es el responsable de la prestación bucodental<sup>751</sup>.

Por último, y no por ello menos importante, hay que reseñar una serie de preceptos de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones Sanitarias, relacionados con el responsable de centro sanitario. El artículo 5 bajo los *“Principios generales de la relación entre los profesionales sanitarios y las personas atendidas por ellos”*, recoge en su apartado 1.e) que *“los profesionales y los responsables de los centros sanitarios (que no tienen por qué coincidir) facilitarán a sus pacientes el ejercicio del derecho a conocer el nombre, la titulación y la especialidad de los profesionales sanitarios que les atienden, así como a conocer la categoría y función de éstos, si así estuvieran definidas en su centro o institución”*.

Y en materia de gestión clínica circunscrita a las organizaciones sanitarias, el artículo 10 obliga a que las administraciones sanitarias, los servicios de salud o los órganos de gobierno de los centros y establecimientos sanitarios establezcan los medios y sistemas de acceso a las funciones de gestión clínica, utilizando procedimientos en los que habrán de tener participación los propios profesionales, es decir, de manera obligatoria<sup>752</sup>.

En dicho precepto también se establece, con una gran claridad, que las funciones de gestión clínica son las siguientes:

- la jefatura o coordinación de unidades y equipos sanitarios y asistenciales,
- las de tutorías y organización de formación especializada, continuada y de investigación,
- y las de participación en comités internos o proyectos institucionales de los centros sanitarios dirigidos a asegurar la calidad, seguridad, eficacia, eficiencia y ética

---

<sup>751</sup> Responsabilidad que se extiende a las actividades profesionales encaminadas a la promoción de la salud bucodental, como la prevención, diagnóstico y tratamiento de las anomalías y enfermedades de los dientes, la boca, los maxilares y los tejidos, así como la prescripción de medicamentos, prótesis y productos sanitarios en el ámbito de su ejercicio profesional.

<sup>752</sup> Además de destacar la obligatoriedad, el precepto establece que *“tales funciones podrán ser desempeñadas en función de criterios que acrediten los conocimientos necesarios y la adecuada capacitación”*.

asistencial, la continuidad y coordinación entre niveles o el acogimiento, cuidados y bienestar de los pacientes<sup>753</sup>.

Por último, la disposición adicional décima, en relación a la dirección de los centros y establecimientos sanitarios, atribuye a la Administración sanitaria la facultad de establecer los requisitos y los procedimientos para la selección, nombramiento o contratación del personal de dirección dependientes de las mismas

En el ámbito específico de la Odontoestomatología, aunque no existe ninguna referencia en su escueta Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, sí existe una mención clara en el artículo 3 del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, que desarrolla la ley anterior, donde se establece que: *“Las consultas dentales estarán necesariamente organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por un Odontólogo o un Estomatólogo (...)”*. Entendemos que dicha manifestación es precisa y no genera duda alguna. Es más, aunque no reza expresamente la palabra dirección o director, se entiende que la organización, gestión y atención son las principales funciones de alguien que dirige una clínica dental. Un profesional titulado y colegiado que organiza, gestiona y atiende una clínica dental merece el título de director odontológico. Por lo tanto, nadie más puede ostentar dicho cargo, ni siquiera una persona relacionada con la profesión dental, por muchas clínicas que posea.

Analizada la normativa básica estatal en relación a los posibles directores técnicos o facultativos de una clínica dental (responsables sanitarios), nos toca adentrarnos a continuación en la situación de las Comunidades Autónomas, adelantando al lector que en materia de salud la fragmentación y la dispersión normativa que en la actualidad existe produce un grave perjuicio a los derechos e intereses de los pacientes.

En el caso de Andalucía, no existe la figura del responsable sanitario en el ámbito de la Odontología. No obstante, igual que establece el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, el Decreto andaluz 416/1994, de 25 de octubre, sobre condiciones y

---

<sup>753</sup> Quedando el último apartado como una declaración de intenciones al señalar que *“el Gobierno desarrollará reglamentariamente lo establecido en los apartados anteriores, determinando las características y los principios generales de la gestión clínica, y las garantías para los profesionales que opten por no acceder a estas funciones”*.

requisitos técnicos de la instalación y funcionamiento de las consultas dentales y laboratorios de prótesis dental, sí prevé que *“las consultas y clínicas dentales estarán necesariamente organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por uno o varios odontólogos o estomatólogos, colegiados en el correspondiente Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos”* (artículo 9.1). Redacción literal mejorada con la coletilla de la exigencia de la colegiación<sup>754</sup>.

La normativa de la Comunidad aragonesa es más avanzada en este aspecto al contemplar de forma expresa tanto la figura del responsable sanitario como la del responsable de tratamiento<sup>755</sup>. Dicha normativa autonómica establece que *“todos los centros sanitarios contarán con un responsable sanitario cuya función será la de organizar el área asistencial y velar por el buen funcionamiento del centro”*.

Además, se establece que en todo centro sanitario deberá existir personal responsable que supervise la suficiencia de las instalaciones y equipamiento sanitario del centro y su adecuación a la finalidad pretendida; la suficiencia, acreditación y adecuación de los profesionales que utilicen las instalaciones del centro a la oferta asistencial; la seguridad de los equipos e instalaciones sanitarias; el adecuado cumplimiento del plan de gestión de residuos sanitarios intra centro; y el cumplimiento de la normativa sobre confidencialidad y protección de datos de carácter personal y la adecuación a la normativa vigente y a los conocimientos y técnicas utilizadas en cada momento de acuerdo con la correcta praxis profesional, limitándose a prestar la oferta asistencial estrictamente autorizada<sup>756</sup>.

Por otro lado, en caso de no existir otra distribución de responsabilidades, el responsable sanitario del centro supervisará los aspectos anteriores.

Es destacable cómo la norma establece que el responsable sanitario firmará la aceptación de su cargo en el documento de su nombramiento, y en el caso de las consultas médicas y de otros profesionales sanitarios, el responsable sanitario será el titular de la consulta, no quedando vacío el cargo.

---

<sup>754</sup> Un problema que se produce con más frecuencia de lo que se piensa: un dentista debe estar colegiado en la Corporación donde tenga su domicilio único o principal.

<sup>755</sup> Se trata de la Orden de 27 de noviembre de 2015, del Departamento de Sanidad por la que se regulan las condiciones mínimas y los requisitos técnicos complementarios para la Autorización de Centros y Servicios sanitarios en la Comunidad Autónoma de Aragón (B.O.A. nº 238, 11 de diciembre de 2015).

<sup>756</sup> Exactamente en el apartado 4.b del ANEXO I.

Un aspecto muy importante, que debería servir de ejemplo para otras comunidades autónomas es que *“durante el tiempo de apertura los centros estarán atendidos por su responsable sanitario o por otros profesionales sanitarios pertenecientes a la plantilla que posean titulación igual o suficiente para la atención a prestar”*, por lo que siempre existirá algún profesional que se responsabilice de lo que pueda suceder en la clínica durante su apertura, y así se evitará la temeridad de que el personal auxiliar de la clínica pueda asumir esta responsabilidad.

En Asturias, la normativa autonómica reguladora de centros sanitarios recoge la figura del director o responsable técnico del centro<sup>757</sup>. De esta forma, se obliga a que se designe a un director o responsable técnico del centro junto a la solicitud de autorización de funcionamiento de un centro o servicio sanitario (art. 18.1 y Anexo 8), cargo que se indicará en el Registro de Centros y Servicios Sanitarios del Principado de Asturias como información básica para el ciudadano que lo quiera consultar (art. 27) y sobre el que recae la responsabilidad administrativa por las posibles infracciones en materia de centros y servicios sanitarios, junto a los titulares (art. 34).

Otro dato a reseñar de esta norma es la obligatoriedad, durante el tiempo de apertura del centro o establecimiento sanitario, de estar atendido por su responsable sanitario, o en su defecto, por otros profesionales sanitarios pertenecientes a la plantilla del centro que posean titulación igual o suficiente para la atención a prestar, así como el requisito de que todo el personal del centro, incluido el responsable sanitario, deberán estar identificados permanentemente mediante tarjetas, placas u otros medios visibles en los que consten su nombre, apellidos, categoría profesional y fotografía (Anexo 8, apartados e y g).

En esta comunidad autónoma existe la peculiaridad de que su normativa puede recoger la regulación del Director Técnico en el Convenio colectivo de clínicas dentales y consultas de odontología y estomatología del Principado de Asturias<sup>758</sup>. Estableciendo para ello que *“las clínicas y consultas de odontología y estomatología estarán necesariamente organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por un*

---

<sup>757</sup> Decreto 55/2014, de 28 de mayo, por el que se regula la autorización de centros y servicios sanitarios (BOPA núm. 130 de 6 de junio de 2014).

<sup>758</sup> Resolución de 2 de julio de 2008, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se ordena la inscripción del Convenio Colectivo para el sector de Clínicas y Consultas de Odontología y Estomatología (Clínicas Dentales) en el Registro de Convenios Colectivos de la Dirección General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo.

*médico estomatólogo o un odontólogo en posesión del título oficial correspondiente, con validez académica e inscrito y de alta en el Colegio Oficial y será el responsable directo e intransferible de la actividad odontoestomatológica efectuada*”, tal y como se recoge en la normativa estatal, el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, y en la normativa autonómica.

Especificando seguidamente que en el caso de que las clínicas dentales no sean de titularidad única y exclusiva de dentistas, *“se requiere la contratación de un Director Técnico con dicha titulación. Esta contratación solo se podrá realizar a tiempo completo o en su defecto por el tiempo total diario de apertura al público del establecimiento sanitario en cuestión, cuando sea menor al cómputo total de la jornada laboral”*. Esta limitación proporciona una enorme seguridad y confianza asistencial al paciente que acude a una clínica dental, al saber que siempre contará con la presencia e intermediación de un profesional dentista en la consulta.

En la Comunidad balear, la normativa autonómica regula la figura del responsable sanitario del centro<sup>759</sup>, asignándole obligaciones sobre la conservación de documentación clínica. Para ello se determina la obligación de designar a un responsable sanitario del centro con titulación profesional acorde con la actividad a desarrollar en dicho centro (art. 3). Además, para la concesión de la autorización de funcionamiento del establecimiento sanitario, uno de los requisitos es aportar un documento que acredite la designación de un responsable que asuma la dirección sanitaria del centro (art. 12.3.g), mientras que para la extinción de la actividad sanitaria del centro es necesario aportar compromiso documental del responsable sanitario del centro, de que se conservará en la documentación clínica en condiciones que garanticen su correcto mantenimiento y seguridad (art. 18.1.b)<sup>760</sup>.

No obstante, esta figura de director médico solo se prevé para los centros sanitarios con internamiento, por lo que no sería aplicable a las clínicas dentales.

---

<sup>759</sup> Decreto 100/2010, de 27 de agosto, por el que se regula el procedimiento de autorización sanitaria de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y el funcionamiento del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de las Illes Balears (BOIB núm. 131 de 7 de septiembre de 2010).

<sup>760</sup> De conformidad con lo establecido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y en la Ley 5/2003, de 8 de abril, de Salud de las Illes Balears.

La Comunidad autónoma de las Islas Canarias cuenta con una regulación específica sobre el cargo de director técnico<sup>761</sup>. En ella se recoge, como requisito que deben cumplir los centros sanitarios para ser homologados en el grupo de consultas, que “deberán designar a un Director Técnico del centro, que será un dentista y al que corresponderá la organización y coordinación de los aspectos técnico-sanitarios de la actividad” (Anexo II. Apartado 3.1).

Para el trámite administrativo de concesión de autorización, la norma<sup>762</sup> exige como requisito “disponer de un responsable de área sanitaria, sea cual sea su denominación, para cuya designación se estará a lo dispuesto en la normativa que ordene las profesiones sanitarias” (art. 3.d).

Dicho responsable será quien soporte las posibles infracciones sanitarias que incurran las clínicas dentales que dirijan, ya que el artículo 39 del Decreto 68/2010, de 17 de junio<sup>763</sup> remite al Capítulo IV de la máxima norma de salud de Canarias, la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, a la hora de incardinar una infracción, que conllevará a una determinada sanción.

El responsable sanitario también se regula en Cantabria, con el nombre de “Director Técnico Responsable de la Actividad Sanitaria”<sup>764</sup>. En la norma reguladora se establece que la solicitud de autorización de funcionamiento deberá ir acompañada del nombramiento del director técnico responsable de la actividad sanitaria (art. 11.1.g), así como la obligatoriedad de comunicar a las autoridades sanitarias la sustitución de dicho cargo (art. 14.2). Por otro lado, en aquellos centros, servicios y establecimientos sanitarios donde varios profesionales sanitarios con la misma titulación ejerzan la actividad propia de la misma, se debe designar a uno de ellos como director técnico responsable de la actividad, y en el caso de que ejerzan profesionales sanitarios con

---

<sup>761</sup> Orden de 30 de junio de 2008, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen los requisitos que deben cumplir los centros sanitarios para su homologación en el grupo de consultas, subgrupos: especialidades y otros profesionales sanitarios (BOIC núm. 149, de 25 de Julio de 2008).

<sup>762</sup> Decreto 68/2010, de 17 de junio, por el que se regula la autorización y registro de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Canarias (BOIC núm. 126, de 29 de junio de 2010).

<sup>763</sup> Artículo 39 “Régimen sancionador: infracciones, sanciones y procedimiento sancionador: 1. El incumplimiento de lo dispuesto en este Decreto y en su normativa de desarrollo podrá ser considerado como infracción sanitaria de conformidad con lo establecido en la Ley de Ordenación Sanitaria de Canarias. 2. El procedimiento sancionador se ajustará a lo establecido en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto por el que se aprobó el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora”.

<sup>764</sup> Decreto 26/2014, de 29 de mayo, por el que se regula el procedimiento de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC núm. 110, de 10 de junio de 2014).

diferentes titulaciones, como es el caso de la mayoría de las clínicas dentales donde intervienen tanto dentistas como higienistas y auxiliares de clínica, el director técnico deberá ser un profesional sanitario titulado cuya actividad se desempeñe en el centro o establecimiento (art. 15.1).

Siguiendo alfabéticamente el elenco de comunidades autónomas, Castilla y León regula la figura del Responsable de Actividad Asistencial<sup>765</sup>. Dentro de un extenso artículo 4, se establece que las clínicas dentales deberán estar necesariamente organizados, gestionados y atendidos directa y personalmente por uno o varios Odontólogos o Médicos Estomatólogos, tal y como se establece en la norma estatal, pero en este caso, uno de ellos asumirá la responsabilidad de la actividad asistencial del centro sanitario, sin perjuicio de aquellos otros profesionales que requiera la prestación de este tipo de servicios, el cual deberá llevar en lugar visible una identificación en la que conste su nombre y categoría profesional.

Dicho Responsable de la Actividad Asistencial deberá ser un dentista, y será el responsable directo de la actividad odontoestomatológica efectuada en el centro o servicio sanitario, sin perjuicio de la responsabilidad profesional del resto de profesionales del centro o servicio, de las siguientes materias: en primer lugar, será directamente responsable de no incurrir en incompatibilidad profesional, que además le será exigida al titular de la clínica dental en el supuesto de no coincidencia entre ambos<sup>766</sup>; en segundo lugar, actuar como interlocutor ante las autoridades sanitarias; y finalmente, supervisar que la publicidad sanitaria que se realice por el centro o servicio sanitario se ajuste a criterios de veracidad.

Para ello, la solicitud de autorización de funcionamiento deberá acompañarse de un certificado actualizado de colegiación del Responsable de la Actividad Asistencial y del resto de Odontólogos o Médicos estomatólogos que presten sus servicios de

---

<sup>765</sup> Orden SAN/949/2010, de 25 de junio, por la que se establecen los requisitos técnicos y condiciones mínimas exigibles a los centros y servicios que desarrollen en Castilla y León la actividad de Odontología y Estomatología (BOCyL, núm. 130, 8 de julio de 2010).

<sup>766</sup> Incompatibilidad que se recoge en el artículo 4.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, el cual establece que *“el ejercicio clínico de la medicina, de la odontología, de la veterinaria, así como de otras profesiones sanitarias con facultad para prescribir o indicar la dispensación de los medicamentos, será incompatible con cualquier clase de intereses económicos directos derivados de la fabricación, elaboración, distribución, intermediación y comercialización de los medicamentos y productos sanitarios”*, que sustituye al artículo 3.1 de la Ley 29/2006, de 20 de diciembre, citada en la norma autonómica analizada.

Odontoestomatología, y en el caso de que el Responsable de la Actividad Asistencial no sea el titular de la clínica dental, deberá adjuntarse documento de nombramiento del Director Técnico Asistencial y aceptación del cargo de Responsable de la Actividad Asistencial<sup>767</sup>.

En Castilla La Mancha la regulación es similar, ya que la normativa autonómica en materia de autorizaciones administrativas de centros, servicios y establecimientos sanitarios<sup>768</sup>, donde se exige la comunicación de cualquier modificación de la dirección técnica de la clínica dental en un plazo de diez días desde que se produjera dicha modificación (art. 4.3). Lo figura se refuerza obligando a los centros sanitarios a inscribirse en el Registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios, dependiente de la Dirección General de Planificación y Atención sociosanitaria, donde hay que indicar necesariamente quién ostenta el cargo de Responsable sanitario del centro (Artículo 16.1).

En esta Comunidad autónoma en el ámbito de la Odontoestomatología, la normativa es clara en relación al Director Técnico<sup>769</sup>. Al definir a los “*Consultorios dentales*” como aquellos “*centros, servicios o establecimientos que, bajo la dirección técnica de un odontólogo o médico estomatólogo cumpla los requisitos de titulación y colegiación exigidos por la legislación vigente, y tengan por objeto la asistencia y tratamiento odontoestomatológico de las personas*” (art. 2), siendo necesario que “*en la puerta de entrada del local o del edificio donde radique el consultorio dental exista una placa identificativa, en la que figuren las palabras "Consultorio Dental", el nombre y titulación del Director Técnico del centro y el número de inscripción en el Registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios*” (art. 4), reiterando posteriormente que “*El Director Técnico deberá ser un médico estomatólogo o un odontólogo en posesión del título oficial correspondiente*” y “*se responsabilizará de que el personal técnico cumpla los requisitos de titulación*” (art. 6.2).

---

<sup>767</sup> Suscrito por el titular del centro y/o Servicio y por el mismo Responsable de la Actividad Asistencial, en la que consten sus datos identificativos y de habilitación profesional.

<sup>768</sup> Decreto 13/2002 de la Consejería de Sanidad de autorizaciones administrativas de centros, servicios y establecimientos sanitarios (DOCM, núm. 6, de 18 de enero de 2002).

<sup>769</sup> Orden 6 de abril de 2004, de la Consejería de Sanidad, de los requisitos técnico-sanitarios de los consultorios dentales (DOCLM, núm. 66, de 26 de abril de 2004).



En la Comunidad Autónoma de Cataluña, la norma que regula la figura de Responsable Asistencial es relativamente reciente<sup>770</sup>. En ella se define a las clínicas o consultorios dentales como los centros sanitarios en los que profesionales con capacitación para el ejercicio de la odontología o la estomatología y bajo la dirección de una persona responsable asistencial llevan a cabo actividades sanitarias en el ámbito de la salud bucodental (art. 3), siendo obligación de los titulares de los centros y servicios sanitarios, la de nombrar a una persona como responsable asistencial, con las funciones que se establecen más adelante, además de disponer de guías de práctica clínica basadas en la evidencia científica para llevar a cabo su actividad asistencial, validadas formalmente por la dirección del centro y el o la responsable asistencial, con mención expresa de la última actualización y las fuentes utilizadas (art. 4).

La figura del responsable asistencial del centro se desarrolla en el artículo 13 del Decreto 151/2017, de 17 de octubre, estableciendo que *“todos los centros y servicios sanitarios tienen que disponer de un o una responsable asistencial con titulación suficiente, que asume la responsabilidad asistencial del centro. En el caso de las consultas de profesionales sanitarios individuales, es el mismo profesional quien asume esta responsabilidad. El o la responsable asistencial tiene que estar presente en el centro o servicio durante todo el horario de funcionamiento, y debe delegar nominalmente mediante documento escrito en una persona de titulación análoga, que lo tiene que sustituir durante su ausencia”*. Por ello, debe estar en posesión de un título académico oficial en el ámbito de las ciencias de la salud, en función de la tipología del centro o servicio, de acuerdo con lo que dispone la legislación sobre profesiones sanitarias.

Entre sus funciones, siguiendo el mencionado artículo 13, el responsable asistencial debe asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad y seguridad de los pacientes del centro, por lo tanto, es responsable de la correcta coordinación de toda la actividad sanitaria asistencial cualquiera que sea la titularidad de los medios que se utilicen, además de velar y supervisar que cada profesional que trabaja en el centro facilite a los pacientes una correcta información sobre el diagnóstico y las diversas opciones de tratamiento, así como de su planificación y presupuesto; revisar la publicidad relacionada con la actividad sanitaria que se realiza en el centro o servicio

---

<sup>770</sup> Decreto 151/2017, de 17 de octubre, por el que se establecen los requisitos y garantías técnico-sanitarias comunes de los centros y servicios sanitarios y los procedimientos para su autorización y registro (DOGC núm. 7477, de 19 de octubre de 2017).

sanitario; velar a fin de que ninguno de los profesionales sanitarios del centro incurra en incompatibilidad profesional<sup>771</sup>, así como del cumplimiento de toda la normativa que regula el desarrollo de la actividad en los centros y servicios sanitarios y de las normas éticas y deontológicas de la profesión de todo el personal sanitario.

En la Comunidad Valenciana, la norma inicial que regula las autorizaciones sanitarias no recoge ni la figura del responsable sanitario ni la del director técnico<sup>772</sup>. Sin embargo, tres años después de su aprobación, la normativa de desarrollo, sí acoge tal figura de la siguiente forma: en el caso de que solo un dentista preste servicios profesionales, en él debe recaer el cargo de responsable; y en los centros en los que vaya a prestar servicio más de un profesional sanitario, se debe nombrar un responsable de la coordinación de la actividad sanitaria, que será un profesional sanitario que deberá reunir los requisitos de titulación o habilitación para alguna de las actividades sanitarias para las que solicita autorización el centro o servicio sanitario, que dirige tanto al personal sanitario, como al personal no sanitario que vaya a desarrollar funciones auxiliares o complementarias<sup>773</sup>.

La Comunidad extremeña también acoge dichas figuras garantes de la actividad sanitaria en su normativa. En el ámbito general sanitario de concesión de autorizaciones, se establece la obligatoriedad de designar un responsable o director técnico de la actividad sanitaria del centro (art. 11.2.h), así como su inclusión en el Registro de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios (RECESS) de la Consejería de Sanidad y Consumo (art. 19.3)<sup>774</sup>.

---

<sup>771</sup> De acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

<sup>772</sup> Decreto 157/2014, de 3 de octubre, por el que se establece las autorizaciones sanitarias y se actualizan, crean y organizan los registros de ordenación sanitaria de la Consejería de Sanidad. Publicado en DOCV núm. 7376, de 7 de octubre de 2014.

<sup>773</sup> Artículo 20.2.d) de la Orden 7/2017, de 28 de agosto, de la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se desarrolla el Decreto 157/2014, de 3 de octubre, por el que se establece las autorizaciones sanitarias y se actualizan, crean y organizan los registros de ordenación sanitaria de la Consejería de Sanidad. DOGV núm. 8122, de 7 de septiembre de 2017.

<sup>774</sup> Decreto 37/2004, de 5 de abril, sobre autorización administrativa de centros, establecimientos y servicios sanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en el D.O.E. núm. 42, de 13 de abril de 2004.

En el ámbito específico de la Odontoestomatología, la normativa autonómica establece la obligatoriedad de contar con un Director Técnico<sup>775</sup>. Al especificar el artículo 4, que *“las clínicas dentales y los servicios de Odontología/Estomatología deberán estar necesariamente organizados, gestionados, y atendidos, directa y personalmente, por uno o varios Odontólogos o Médicos Estomatólogos”*, similar a la fórmula estatal recogida en el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, para continuar señalando que *“contarán con un Director Técnico, que deberá ser un Odontólogo o Médico Estomatólogo, y que será el responsable directo e intransferible de la actividad odontoestomatológica efectuada en el centro, sin perjuicio de la responsabilidad profesional del resto de profesionales del centro o servicio”*, siendo directamente responsable de no incurrir en incompatibilidad<sup>776</sup>, de la publicidad relacionada con la actividad sanitaria que se realice en el centro o servicio sanitario, y de la correcta facturación<sup>777</sup>.

En Galicia, la normativa es mucho más escueta, recogiendo sólo que en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios se especificará quién es el facultativo director técnico sanitario responsable<sup>778</sup>.

En la Comunidad de Madrid, la normativa reguladora de autorizaciones sanitarias de centros es de reciente modificación<sup>779</sup>. En dicha norma autonómica se establece que para solicitar la autorización de funcionamiento es necesario aportar una relación de la plantilla definitiva del centro, servicio o establecimiento sanitario,

---

<sup>775</sup> La Orden de 3 de marzo de 2005, por la que se establecen las condiciones y requisitos técnicos de instalación y funcionamiento de las Clínicas Dentales y los Servicios de Odontología/Estomatología en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura. D.O.E núm. 29, de 12 de marzo de 2005.

<sup>776</sup> Ex art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que establece que *“el ejercicio clínico de la medicina, de la odontología, de la veterinaria, así como de otras profesiones sanitarias con facultad para prescribir o indicar la dispensación de los medicamentos, será incompatible con cualquier clase de intereses económicos directos derivados de la fabricación, elaboración, distribución, intermediación y comercialización de los medicamentos y productos sanitarios”*.

<sup>777</sup> En la que se detalle el tipo de tratamiento realizado y los servicios prestados, adjuntando, cuando así se reclame por parte del paciente o al final de tratamiento, copia de la factura correspondiente a la prescripción de prótesis o aparatología o la reparación o modificación de éstas.

<sup>778</sup> Artículo 27 del Decreto 12/2009, de 8 de enero, por la que se regula la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. DOG núm. 20, de 29 de enero de 2009.

<sup>779</sup> Decreto 51/2006, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, regulador del régimen jurídico y procedimiento de autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Comunidad de Madrid. BOCM. núm. 150, 26 de junio de 2006. Dicha norma ha sido modificada por el Decreto 86/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno. BOCM núm. 141, de 14 de junio de 2018.

suscrito por el Director Técnico del mismo, comprensiva de todos los profesionales sanitarios que presten sus servicios en él, cualquiera que sea su relación jurídica (art. 10.2.a), así como la obligación de designar un director que asuma la responsabilidad del centro, servicio o establecimiento sanitario (art. 21.h).

En la Comunidad murciana, también se recoge la figura de responsable sanitario. En la normativa reguladora del derecho de información de los usuarios de los servicios sanitarios, se marca que entre los elementos y documentos identificativos que deber ser exhibidos o puestos a disposición del usuario del sistema sanitario se encuentra los diferentes elementos identificativos por parte de los titulares o responsables de los centros, establecimientos y servicios sanitarios (art. 2)<sup>780</sup>.

En relación a las autorizaciones de funcionamiento, la normativa regional requiere junto a la solicitud de autorización sanitaria, la plantilla de personal prevista, donde el “*Director Técnico o responsable máximo sanitario (...) adjuntará la acreditación de su nombramiento y aceptación*” (art. 9.2)<sup>781</sup>.

En la Comunidad Foral de Navarra, la normativa recoge ampliamente la figura del responsable técnico, especificando que el cambio de responsable técnico supone una modificación sustancial del centro que requiere de una autorización administrativa previa (art. 4) y las solicitudes de autorización previa de creación, modificación o traslado deberán ir acompañadas de la documentación acreditativa de toda la plantilla del personal del centro que incluya titulaciones, asignación de funciones y dedicaciones horarias, y en el caso del responsable técnico, además de acreditar la posesión de la titulación adecuada para la actividad de que se trate, la empresa o el titular del centro aportará documentación relativa a su nombramiento y aceptación (art. 5.2.d)<sup>782</sup>.

Por otro lado, la normativa autonómica que establece los requisitos técnico-sanitarios mínimos para dichas autorizaciones, obliga a que en la puerta de acceso del

---

<sup>780</sup> Decreto 309/2010, de 17 de diciembre, por el que se desarrolla el sistema de identificación de los centros, establecimientos y servicios sanitarios inscritos en el Registro de Recursos Sanitarios Regionales para garantizar el derecho de información de los usuarios. BORM núm. 293, de 21 de diciembre de 2010.

<sup>781</sup> Decreto 73/2004, de 2 de julio, por el que se regula el procedimiento de autorización sanitaria de los centros, establecimientos y servicios sanitarios y el registro de recursos sanitarios regionales. BORM núm. 73 de 2 de julio de 2004.

<sup>782</sup> Decreto Foral 214/1997, de 1 de septiembre, por el que se regulan las autorizaciones para la Creación, Modificación, Traslado y Funcionamiento de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios. BON núm. 118, de 1 de octubre de 1997.

edificio o del local donde esté radicado la clínica dental haya un rótulo en el que se identifique como mínimo, de modo visible y permanente, el nombre del centro y el nombre y apellidos del responsable sanitario (art. 3), que asumirá la responsabilidad máxima y la representación del centro, pudiendo ser la misma que ostente la máxima responsabilidad en materia sanitaria, la cual deberá estar identificadas permanentemente mediante placas u otros medios visibles en los que consten su nombre y apellidos y categoría profesional, comprometiéndose a atender el centro mientras permanezca abierto, bien por él, bien por otros profesionales sanitarios, pertenecientes a la plantilla del centro, que posean titulación igual o suficiente para la atención a prestar<sup>(art. 8)<sup>783</sup></sup>.

En el caso del País Vasco, se recoge la figura del responsable asistencial en la normativa reguladora de autorización de centros<sup>784</sup>. En dicha normativa, se establece que se puede conceder la autorización tras el trámite de inspección, que se podrá realizar a través de entrevista presencial con la persona responsable asistencial del servicio (art. 4), figura que tendrá que ser designada en la solicitud, si la norma reguladora del centro, servicio o establecimiento lo exige (art. 16), siendo obligatoria el cambio de director técnico o del responsable de la actividad asistencial a modo de modificación no sustancial del centro (art. 22).

Finalmente, en La Rioja la normativa reguladora de las autorizaciones sanitarias sí recogen la figura, haciendo alusión a la necesidad de informar de quién ostenta el cargo junto a la solicitud de autorización (art. 10.2.c), siendo una modificación de la autorización el cambio de responsable sanitario (art. 5.5 que asuma la responsabilidad del centro, servicio o establecimiento sanitario, ya que debe atender el centro durante el tiempo de apertura, así como otros profesionales sanitarios pertenecientes a la plantilla del centro que posean titulación igual o suficiente para la atención a prestar (art. 6)<sup>785</sup>.

---

<sup>783</sup> Orden Foral 37/1999, de 12 de febrero, del Consejero De Salud, por la que se establecen los Requisitos técnico-sanitarios mínimos para las Autorizaciones de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios sin Internamiento. BON núm. 30, de 10 de marzo de 1999.

<sup>784</sup> Decreto 31/2006, de 21 de febrero, de autorización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios. BOPV núm. 5, de 15 de marzo de 2006. Modificado por el Decreto 209/2012, de 16 de octubre, de modificación del Decreto de autorización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios. BOPV, núm. 206, de 23 de octubre de 2012.

<sup>785</sup> Decreto 80/2009, de 18 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja. BOLR núm. 159, de 23 de diciembre de 2009.

Como acabamos de exponer, las Comunidades Autónomas exigen como requisito para obtener la autorización de funcionamiento de una clínica dental que se designe a un Responsable Sanitario o Director Técnico Sanitario, que debe ostentar los siguientes caracteres: la titulación para ejercer como dentista y estar debidamente colegiado. Por otro lado, en caso de que el titular de la clínica no sea dentista, tendrá que designar como tal a alguno de sus dentistas contratados, quién deberá aceptar expresamente tal nombramiento.

Por su parte la normativa específica que regula la profesión de dentista establece sin ambages que las consultas o clínicas dentales estarán necesariamente organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por un dentista. Añadiendo con carácter general a nivel estatal la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias la figura del “*responsable de centro sanitario*”, como aquel profesional titulado superior que tendrá la obligación de informar al paciente sobre: el nombre, la titulación, especialidad, categoría y funciones del profesional sanitario que asista al paciente. Sin embargo, la normativa autonómica mayoritaria sólo exige la designación de un Responsable Sanitario a los exclusivos efectos de la concesión de las autorizaciones administrativas de funcionamiento.

Se trata de un control *a priori* que deja descontrolados *a posteriori* los quehaceres cotidianos que implica el funcionamiento de una clínica dental, que tendrá, o debería tener, no cabe duda, su correspondiente seguimiento deontológico por parte del colegio profesional al que pertenezca el titulado dentista. ¿Pero qué pasará con aquellos empresarios que formando parte de una clínica dental no son titulados superiores y, por tanto, no pertenecen a ningún colegio profesional?

Este ha sido el problema fundamental planteado ante el vacío legal de algunas Comunidades Autónomas y ante el incumplimiento de la normativa estatal, tal como ha sucedido por desgracia en varios casos que han saltado a los medios de comunicación, ¿a quién corresponde la correcta supervisión de la gestión clínica de las consultas odontológicas para que los pacientes desatendidos y defraudados en su asistencia sepan a dónde acudir? No cabe duda que ante un incumplimiento de la autorización de funcionamiento del establecimiento sanitario corresponderá a la Comunidad autónoma la sanción de las infracciones cometidas, teniendo para ello que estar tipificadas en una norma con rango de ley, tanto las infracciones como las sanciones a imponer. Pero

también los Colegios Profesionales deberán intervenir al tener encomendadas funciones de asistencia y apoyo al paciente, así como perseguir los incumplimientos profesionales.

El cierre desordenado de clínicas, como ha sucedido en el caso *iDental*, sólo ha supuesto la imposición de sanciones administrativas muy leves por parte de las diferentes Administraciones públicas en materia de salud, como resultado de la atomización, dispersión y fragmentación de la normativa autonómica<sup>786</sup>. En el caso de Andalucía<sup>787</sup>, por ejemplo, la desaparición de clínicas dentales no requiere autorización previa de cierre, a menos que tengan suscrito con la Administración sanitaria un contrato, convenio, o concierto entre el sector público y el sector privado para la prestación de servicios sanitarios. En esos casos el cierre requiere la presentación de una solicitud con doce meses de antelación a la desaparición, acompañada de una memoria justificativa del proyecto de cierre, una memoria de las fases previstas y la forma secuencial de la supresión de la actividad, y un análisis de la repercusión del cierre sobre las prestaciones sanitarias proporcionadas mediante el convenio o concierto<sup>788</sup>.

La no comunicación del cierre, así como la ausencia de presentación de la solicitud acompañada de la abundante documentación descrita, solo provoca la comisión de una infracción leve, en caso de que no se deriven daño alguno para la salud individual o colectiva, o grave en el caso de que sí (art. 21.2.a y 21.3.f del Decreto andaluz 69/2008, de 26 de febrero), que llevan aparejadas sanciones, por derivación, descritas en el artículo 36 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad<sup>789</sup>.

Por su parte, la Organización Colegial de Dentistas, en el específico caso de *iDental*, ha intentado colaborar con la Administración prestando su apoyo técnico para determinar el alcance de los daños en la población, y con la autoridad judicial para redactar los inventarios. Sin olvidar a los pacientes a los que les ha facilitado informes

---

<sup>786</sup> PÉREZ GÁLVEZ, J. F. “El cierre de grandes corporaciones o franquicias en España: una crisis sanitaria que deja indefensos a los ciudadanos”. En: PÉREZ GÁLVEZ, J. F. *Retos y propuestas para el sistema de salud*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, 43-77.

<sup>787</sup> Regulado por el Decreto 69/2008, de 26 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de las Autorizaciones Sanitarias y se crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

<sup>788</sup> Descrito en el artículo 17 de la meritada norma autonómica.

<sup>789</sup> En el caso de infracciones leves, hasta 3.005,06 euros; y para las infracciones graves, desde 3.005,07 a 15.025,30 euros, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quintuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción.

clínicos periciales gratuitos para interrumpir las financiaciones, así como personándose como acusación en el proceso judicial que se está ventilando en la Audiencia Nacional.

A la fecha de la redacción de estas líneas el proceso judicial sigue abierto y los pacientes, ante la demora, han tenido que deambular por diferentes clínicas dentales hasta encontrar alguna que, en primer lugar, se digne en continuar el tratamiento, y en segundo lugar, que le facilite la forma de poder afrontar el gasto que supone para un paciente que ya lo ha pagado con anterioridad. Y muchos de ellos desembocaron en las clínicas Dentix, que como vamos a ver, tirando del refranero popular, los pacientes “saltaron de la sartén y dieron en las brasas”.

Otro caso más reciente de cierre desordenado de clínicas dentales a nivel nacional es Dentix, en el año 2020. Como hemos tenido la oportunidad de analizar con anterioridad, más de doscientas clínicas repartidas por todo el Estado español, cerraron sus puertas cuando se estableció el Estado de alarma por la pandemia COVID-19 allá por el mes de marzo de 2020<sup>790</sup>, manteniendo una situación de incertidumbre hasta el mes de noviembre del mismo año, en el cual se produce un cierre definitivo de las clínicas al iniciarse el procedimiento de concurso de acreedores voluntario<sup>791</sup>. Hasta la fecha de redacción de estas líneas, conocemos que se inició un proceso para la presentación de ofertas de mejora por la Unidad Productiva de Grupo DENTIX sobre una oferta ya presentada para la adquisición de ochenta clínicas dentales, menos de la mitad de las que representa la firma, que fueron aprobadas por el Juez responsable del concurso de acreedores<sup>792</sup>.

---

<sup>790</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>791</sup> Véase art. 5 y ss. del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

<sup>792</sup> Toda la información actualizada en: <https://dentixenconcurso.com> [Consultado el 30/03/2021]



## CONCLUSIONES.

Después de lo descrito en los capítulos que conforman el contenido de este trabajo consideramos imprescindible reforzar los instrumentos jurídicos que permitan a los Colegios Profesionales perseguir y erradicar el fraude, los abusos y las conductas irregulares que se producen en algunas clínicas dentales. Como hemos tenido la oportunidad de apreciar en el análisis jurisprudencial realizado, existe una clara intencionalidad, por parte de los Colegios Profesionales, de defender a capa y espada la profesión y los profesionales, pero también a la población que demanda servicios odontológicos.

La Organización Colegial de Dentistas tiene como fin, según el art. 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales, la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, pero el problema gravita en que no dispone de las herramientas para poder dar cumplimiento a dicho imperativo legal. Debemos partir que es más que cierto que estos pacientes procedentes de cierres desordenados de clínicas dentales han recibido tratamientos por parte de dentistas colegiados, pero que en ningún caso ostentan la titularidad de dichas clínicas, y no tienen legitimidad en la toma de decisiones de su funcionamiento. Entonces es cuando es menester plantearse la siguiente cuestión, y con la intención de dar respuesta a las interrogantes con la que se iniciaba el presente trabajo de investigación: ¿Qué puede (y debe) hacer la Organización Colegial cuando se le presentan estos cierres desordenados de clínicas dentales que abandonan a la suerte a miles de pacientes con tratamientos inacabados y en su mayoría financiados, a cientos de dentistas con nóminas sin cobrar y con el consecuente desgaste y desprestigio de la profesión dental, que históricamente ha sido tildada de elitista y “*sacacuartos*”?

Ante los innumerables problemas jurídicos, sociales y económicos que ello genera, las posibles soluciones que se proponen van a ser clasificadas en dos grandes grupos: en primer lugar, aquellas que se califican como medidas preventivas porque su efectividad se basa en su implantación previa a los acontecimientos perniciosos y, en segundo lugar, aquellas que pretenden restaurar los daños y perjuicios provocados.

## **Medidas de carácter preventivo que intentan prevenir la aparición de abusos, fraude e irregularidades**

Dentro del primer bloque de medidas preventivas, creemos que se podrían adoptar las siguientes actuaciones:

### **- Revisión y evaluación del cumplimiento de las Leyes de Sociedades y de Colegios Profesionales.**

Como hemos tenido la oportunidad de analizar a lo largo de este trabajo de investigación, la modificación de la Ley de Sociedades Profesionales supondría un hito, no solo en la Odontología, sino en todas las profesiones colegiadas. Existe un claro abuso por parte de determinados sectores que prestan servicios profesionales de forma indirecta, mediante la interposición de los profesionales entre el ciudadano y la mercantil: Odontología, Abogacía, Medicina Estética, etc.

La imposición y obligación legal de constituir una sociedad como profesional cuando tengan por objeto social el ejercicio en común de una actividad profesional obligaría a suscribir un seguro de responsabilidad civil que cubra los eventuales siniestros que puedan producirse en la prestación asistencial de los pacientes.

Además de lo anterior, los colegios profesionales del domicilio social de la sociedad en cuestión podrían ejercer sus funciones de vigilancia, con la posibilidad de abrir un expediente disciplinario en caso de que se haya cometido una infracción deontológica por parte de dicha sociedad profesional, por los colegiados, o por ambos.

El ejercicio de la profesión odontoestomatológica es el medio de vida del dentista, por lo que éste tiene derecho a ser remunerado dignamente y no debe permitir que espurios motivos de exclusivo beneficio económico influyan en el ejercicio libre e independiente de su juicio profesional en favor de sus pacientes. La prestación de servicios odontológicos no debe ser un filón, ni objeto de especulación de empresarios que entiendan que la Odontología consiste en la venta de blanqueamientos y carillas de porcelana, o la inmediata colocación de implantes ante la más mínima patología del diente.

Por lo que sería necesaria una revisión del cumplimiento de las disposiciones normativas de la Ley de Sociedades Profesionales mediante una evaluación y adaptación a los principios de buena regulación (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)<sup>793</sup>. Las propuestas realizadas por los grupos parlamentarios para la modificación de la Ley de Sociedades Profesionales, que han sido auspiciadas por la Organización Colegial dental, son imprescindibles para que el cumplimiento de la norma no sea voluntario para quien quiera ofertar servicios profesionales adoptando una forma societaria. Las trágicas experiencias vividas en los últimos años ha de servir para que el legislador ordinario recapacite, valorando la importancia que tienen los servicios profesionales en España ofrecidos por titulados universitarios colegiados.

Igual proceder normativo requiere la Ley de Colegios Profesionales, su aplicación implica un alto número de desagradables y costosas controversias judiciales al tratarse de una norma preconstitucional (1974) que contiene disposiciones normativas genéricas, amplias y demasiado ambiguas, y cuyo contenido está bastante alejado de la realidad social, económica, normativa e institucional actual.

El consenso debe primar en la creación de una norma que afecta a un sector muy importante del país en las vertientes social y económica, estableciendo una planta de colegios profesionales obligatorios como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, en general, y de los pacientes, en especial. La constitución de Colegios obligatorios se producirá solo en aquellas actividades que puedan verse afectadas de manera grave y directa en materias de especial interés general: entre otras, la protección de la salud y de la integridad física (actividades sanitarias, como la Odontología), o de la seguridad personal o jurídica de las personas (actividades jurídicas, como la Abogacía).

Estas corporaciones de derecho público deben constituirse para aquellas profesiones con especial significación, y no por antojo, bien de una determinada profesión para darle un carácter más formal, bien de un legislador autonómico para complacer a intereses diferentes de los que persiguen estas corporaciones.

---

<sup>793</sup> Véanse: *Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2018*; Informe OCDE *Recomendaciones del Consejo sobre la política regulatoria y la Gobernanza*, de 2012; y los artículos 129 y 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, aplicables a la Administración General del Estado, según la STC 55/2018 de 24 de mayo.

Es menester reseñar en esta sede mi clara defensa a la existencia de colegios profesionales según la actual división territorial por provincias, en aras de que se puedan ejercer las actividades de interés público que ostentan por ley (lucha contra el intrusismo, protección de pacientes, mediación, representación ante las instituciones, emisión de informes para la Administración Pública, etc.) siendo una completa disparidad -excepto para los nostálgicos de los Estatutos Generales de 1950- la idea de centralizar el poder en pocos colegios.

Para que la organización, estructura interna y funcionamiento de un Colegio Profesional se ajuste a los principios democráticos que establece el artículo 36 de la Constitución Española, es necesario que quien ejerza la profesión, tanto de forma única como principal, pueda ejercer su derecho a voz y voto en la Asamblea General del Colegio Profesional del territorio en cuestión, ya que las decisiones que se tomen en ella redundan en beneficio de los profesionales que la conforman (cuotas ordinarias, propuestas) y de la profesión en dicho territorio (emisión de informes, representación ante las autoridades), pero sobre todo, en la población que es demandante de los servicios profesionales, en general, y colegiales, en particular. Por ello, el profesional debe inscribirse en el Colegio Profesional donde tenga su domicilio único o principal, cambiando de corporación si se produce un cambio de domicilio en su vida profesional.

Además, en relación con las Juntas de Gobierno, la vinculación territorial del colegiado permite que el derecho de sufragio activo recaiga a quienes le afecta la elección de los miembros del órgano político del Colegio Profesional, así como el ejercicio de la cuestión de confianza, la reprobación o la censura. En fin y a la postre, la vigilancia de quien toma las decisiones y representa la profesión en el ámbito territorial donde el colegiado ejerce de forma única o principal.

Por todo lo anterior, la existencia de los Colegios Profesionales en todas las provincias es necesaria, no solo para ejercer las actividades de interés público que ostentan, sino también para decidir quién conforma el órgano político del Consejo General con competencias a nivel estatal (y del Consejo Autonómico, si existiese). El Consejo General es "*el Colegio de los Colegios*" y no de los colegiados, y por lo tanto, el valor del voto de cada Colegio Profesional debe ser el mismo para la elección del Comité Ejecutivo y para todas las restantes decisiones que se tomen, independientemente del número de colegiados que lo conforman.

Me reitero en lo manifestado en líneas anteriores. En mi condición de dentista y abogado que ejerzo en la provincia de Cádiz, ¿qué sentido tiene que cursara alta en el Colegio de Dentistas de Madrid y en el Colegio de Abogados de Barcelona? Es algo rechazado en el contundente y motivado voto particular emitido por el Consejero Permanente del Consejo de Estado D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en el Dictamen del ALSCP.

**- Limitar la apertura de clínicas dentales en base a una ordenación territorial.**

Al igual que la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia establece la existencia de oficinas de farmacia en base a la planificación sanitaria, teniendo en cuenta aspectos como la densidad demográfica, las características geográficas y la dispersión de la población, con vistas a garantizar la accesibilidad y calidad en el servicio, y la suficiencia en el suministro de medicamentos, según las necesidades sanitarias en cada territorio, también podría imponerse en el sector dental.

La ordenación territorial de las clínicas dentales se puede efectuar, al igual que las farmacias, por módulos de población y distancias entre ellas, para garantizar la adecuada atención bucodental a toda la población y evitar la mercantilización de la profesión. De esta forma, se impulsaría el establecimiento en pequeños municipios rurales para prestar el servicio (principal problema que tienen los servicios de planificación de los servicios de salud para ofrecer la asistencia bucodental a la población infantil mediante conciertos con clínicas dentales privadas), y se limitaría en zonas urbanas donde existen más clínicas dentales que establecimientos hosteleros, lo que provoca una publicidad sanitaria agresiva debido a la extrema competitividad.

La actual pandemia provocada por la COVID-19 ha demostrado que las tan criticadas oficinas de farmacia han sido clave para la atención sanitaria de una población que ha sido privada de la sanidad pública primaria presencial, estando abiertas desde el primer día facilitando medicamentos y productos sanitarios, no solo en los grandes núcleos poblacionales de grandes ciudades, sino también en pequeños pueblos de España donde no existe ni un centro de salud.

La planificación territorial de clínicas dentales ofrecería asistencia al paciente demandante de servicios bucodentales, que son indispensables, sin que pueda generarse una competencia perniciosa para el paciente, pero lucrativa para el titular del establecimiento sanitario. Incluso se podría establecer un turno de guardias similar al de las farmacias, sin limitar la libertad y flexibilidad de apertura que decidan sus titulares, pero quizás esto sea una utopía generada por quien redacta estas líneas.

Las normativas autonómicas sanitarias van asemejando más a las clínicas dentales con las oficinas de farmacia, donde la presencia y actuación profesional de un farmacéutico es condición y requisito inexcusable para la dispensación al público de medicamentos. Comunidades Autónomas como Aragón, Asturias o Navarra (y según tengo conocimiento, muy pronto también Andalucía) establecen la obligación de la presencia de un dentista siempre y cuando la clínica dental esté abierta al público, porque no es de recibo y supone un peligro que determinados días se encuentren higienistas bucodentales realizando limpiezas dentales sin que exista un dentista que supervise su trabajo y pueda atender aquellas eventuales urgencias que puedan surgir, o que protésicos dentales titulares de clínicas puedan tomar “*cubetazos*” (toma de medidas de la boca) en ausencia de un dentista.

**- Eliminación de la publicidad engañosa y mercantilista mediante la aprobación de una norma específica que introduzca la obligación de reflejar veracidad, rigor y precisión en la publicidad sanitaria.**

Con el fin de fomentar y garantizar la seguridad del paciente los servicios sanitarios deben contar con su propia normativa de publicidad a nivel estatal, para reforzar que el contenido de las comunicaciones comerciales en materia sanitaria es riguroso, veraz y real. En la actualidad no existe una normativa clara respecto a esta publicidad, el sistema de control es prácticamente inexistente y las competencias de las Administraciones están poco delimitadas, por lo que los pacientes no están protegidos como deberían.

Debería existir una mayor colaboración por parte de las Administraciones Públicas en todos los aspectos relacionados con la publicidad sanitaria y sus formas de comunicación. Así como requerir que la publicidad de las actividades sanitarias destinadas al público y no al profesional sanitario, necesiten una autorización

administrativa previa que podrían valorar y supervisar las Organizaciones Colegiales Sanitarias, al tratarse de una “*cuestión deontológica*”. Es un sistema implantado en varias Comunidades Autónomas, como recientemente se ha producido en la Región de Murcia.

Otra cuestión a tener en cuenta es la necesaria introducción en la regulación de claras y precisas limitaciones y prohibiciones en el contenido de los mensajes publicitarios, como la utilización de famosos como reclamo, las certificaciones de garantías, los premios, los regalos de descuentos para el fomento del consumo, o el destino de parte del coste a organizaciones sin ánimo de lucro.

Es necesario que el legislador ordinario dignifique los servicios médicos y odontológicos limitando aquella publicidad que se genera al margen de los más mínimos principios éticos.

**- Financiación del tratamiento odontológico como si de una certificación de obra se tratara.**

El art. 29 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo protege al consumidor que haya contratado un crédito vinculado a un tratamiento odontológico que no haya sido recibido, pudiendo ejercer el derecho de desistimiento sin estar obligado al abono de ningún tipo de penalización por el consumidor.

Además de este derecho que ostenta el paciente en su posición de consumidor, entendemos que las financiaciones de los tratamientos dentales pueden operar de forma análoga a las construcciones de obras, donde los honorarios de los trabajos realizados son abonados cuando se aportan certificaciones pero, en el presente caso, firmadas tanto por el facultativo (que ratifica su ejecución, asumiendo la responsabilidad de lo certificado) como por el paciente (que confirma la recepción del servicio).

De esta forma, la cuantía completa del tratamiento dental, que en multitud de ocasiones representan miles de euros, no son abonadas a la mercantil de una vez a los pocos días de formalizar el tratamiento, sino que son abonadas por fases mediante la aportación de certificaciones. Así, en caso de incumplimiento contractual, la merma que puede sufrir el paciente es menor, quedando expedita la vía del derecho de desistimiento anunciado con anterioridad, así como las vías extrajudiciales de resolución de conflicto,

y por supuesto, la judicial (que por la jurisdicción civil se tramitaría, generalmente, por los trámites del juicio verbal al entender que las cuantías serán menores).

Puede servir, como inspiración *de lege ferenda*, la regulación de la ejecución del contrato de obras en el seno del sector público (art. 240 y 241 LCSP<sup>794</sup>), donde el contratista percibe abonos a cuenta en base a la obra ejecutada, computándose por unidades de obra. El principal aliciente de quien abusa de la Odontología es la percepción de grandes cantidades de dinero por parte de financieras permisivas, sin haber iniciado el tratamiento bucodental.

Mediante el sistema de abonos por certificaciones emitidas con la anuencia de dentista y paciente, se va abonando aquellas partidas que realmente han sido ejecutadas. Un ejemplo puede ser clarificador para asimilar un tratamiento bucodental a una obra. Un paciente acude a una clínica dental porque se encuentra desdentado y acuerda con el dentista que le atiende que el tratamiento que va a recibir es una rehabilitación mediante prótesis implantosoportada, de lo cual se emite el preceptivo presupuesto. Atendiendo al alto coste del tratamiento, el paciente decide financiarlo, para lo que se necesitará la aportación del meritado presupuesto, pero compartimentado por fases (fase implantológica, fase de adaptación de tejidos blandos, inicio de la fase prostodóncica y fin de la fase prostodóncica) que tendrá un coste individual.

Una vez aceptada la financiación, la clínica ha de trasladar un certificado de finalización de cada fase, con el refrendo del dentista y del paciente, a la entidad financiera para que abone lo pactado a la clínica dental que oferta el servicio. De esta forma, si la clínica no presta el servicio, no cobra la partida pactada; y si el dentista se presta a emitir certificados sin haber ejecutado una determinada fase, se podrá entender que ha cometido una infracción deontológica que se ventilará en el Colegio Profesional del territorio donde se presta el servicio, pero sobre todo, habrá incurrido en un delito de falsificación de certificados, castigado por el vigente Código Penal.

#### **- Implantación de campañas informativas y refuerzo de la salud pública bucodental.**

---

<sup>794</sup> Uno de los objetivos de dicha norma es la regulación del régimen jurídico aplicable al cumplimiento de los contratos administrativos, ex art. 1.2.



Es obligación tanto de los poderes públicos como de la Organización Colegial educar a la población en materia de salud bucodental. Las campañas informativas es una de las posibles medidas que se pueden plantear para que los ciudadanos conozcan la importancia de la salud dental como puerta de entrada al organismo. Para ello es necesaria una inversión económica importante, como hacen las principales sociedades de intermediación, y no se puede escatimar en gastar los recursos económicos que sean necesarios.

Es harto difícil implantar medidas de concienciación social en una población que ha sido castigada con la Odontología de décadas pasadas en las que la extracción dentaria era el tratamiento estrella ante la más mínima patología. No obstante, los planes de atención dental infantil implantados por las autonomías a lo largo y ancho del país han permitido que aquellos pacientes que se encuentran en el rango de 6 a 15 años de edad se familiaricen con la asistencia regular del dentista, a la inocuidad de las revisiones. Ídem con la población joven que ha portado aparatología de ortodoncia, que se ha familiarizado con la asistencia regular a una clínica dental.

La pobre (o nula) educación sanitaria bucodental puede solucionarse con el aumento tanto cuantitativo (unidades asistenciales) como cualitativo (cartera de servicios) de la sanidad pública bucodental.

De la misma forma que el paciente puede acudir a su médico de atención primaria (puerta de entrada al sistema público de salud) para resolver cualquier patología, debería existir la posibilidad de que cubra la asistencia bucodental de aquellas patologías más típicas pero, sobre todo, medidas preventivas, como las tartrectomías o limpiezas bucales.

Pero este refuerzo del sistema público bucodental requiere la esencial responsabilidad que corresponde al paciente para prevenir por su parte las sintomatologías menores como la caries o enfermedades periodontales, sin presuponer la existencia de un sistema público sanitario gratuito que siempre le va a tratar. Ya que ello supondría un aumento considerable del gasto público que, atendiendo a los costes de personal, y sobre todo de material, instrumental y equipamiento, conllevaría a una sustancial subida de tributos.

**- Introducción en los planes de estudio de *numerus clausus* de dentistas.**

El crecimiento exponencial descontrolado de nuevos titulados provoca una oferta de facultativos a bajo coste. Estos nuevos compañeros dentistas, que se caracterizan por su juventud e inexperiencia en el mundo laboral y profesional, es carne fresca para determinado sector de la Odontología, que les ofrecen una oportunidad para incorporarse en el mundo laboral, manipulándolos para el sobretreatmento y el acatamiento de órdenes de superiores que se caracterizan por ser sujetos ajenos al mundo de la Odontología.

Estudiar Odontología hoy día no lleva aparejado una oferta de trabajo cuando se finaliza, algo que sucedía hace unos veinte años debido al déficit de dentistas. Como no existe intencionalidad por parte de las universidades privadas de reducir la oferta, y apenas existe margen para hacerlo en el sector público, entendemos que será la ley de la oferta y la demanda la que obligue a las entidades privadas a reducir sus cuotas de producción de nuevos graduados, lo cual provocará en ellas un aumento de la oferta en estudios de postgrado (experto, especialización, máster propio) que será demandado por la plétora profesional.

#### **- Creación de especialidades.**

Además de posibilitar la competitividad de los facultativos españoles con los compañeros de otros países, delimitaría el ejercicio de la Odontología en nuestro país.

Las especialidades más implantadas en los países de la Unión Europea son Cirugía y Ortodoncia, donde los tratamientos de dichas parcelas solo pueden ser ejecutados por los que ostentan la especialidad. Entendemos que los dentistas que hayan obtenido la titulación de dentista de forma previa al establecimiento de las citadas especialidades podrán seguir ejerciendo todas las parcelas de la Odontología, beneficiándose de la creación de las nuevas especialidades al permitirles prescribir los correspondientes tratamientos quirúrgicos y ortodóncicos sin tener que cursar la especialidad<sup>795</sup>.

---

<sup>795</sup> Gracias a la Carta Magna no se permite la irretroactividad de las disposiciones que sean restrictivas de derechos individuales, como la obtención de una titulación universitaria que permite desplegar el ejercicio de una profesión.

Otro punto a favor de la creación de las especialidades es la posibilidad que se ofrece tanto a la población como a los propios facultativos generalistas de disponer de compañeros que conocen la materia con mayor profundidad, y cuentan con el equipamiento específico necesario para diagnosticar y tratar determinadas patologías, redundando en beneficio del paciente. Si el fin es ofrecer al paciente el mejor diagnóstico que conlleve a un tratamiento de calidad, el facultativo debe ser humilde si no se desenvuelve en determinada parcela de la profesión y derivarlo a un compañero que sí lo haga, bien de la propia clínica, bien de una ajena.

Un mejor servicio prestado por dentistas más especializados lleva aparejada una limitación de la plétora profesional. Es más, posibilitaría al dentista español competir en cualquier Estado miembro de la UE con compañeros de dicho territorio.

#### **- Autoridades de competencia y actividad de los Colegios Profesionales.**

Para la Odontología, el resultado de la actividad de las autoridades de competencia no es muy alentador. La primacía del concepto de libre competencia sobre el sentido común ha determinado que se resuelvan expedientes en contra de la profesión, y sobre todo, de los pacientes, que son los principales perjudicados de prácticas poco éticas.

Bajo mi humilde parecer en el seno del presente trabajo de investigación, la Ley de Colegios Profesionales tiene, entre sus fines, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados y, por lo tanto, aquellas actividades que se realicen dentro de los meritados fines se encuentran excluidos de la normativa de competencia<sup>796</sup>. Estudios científicos recogidos en esta tesis doctoral reportan qué tipo de actividad odontológica genera más controversias con los pacientes, algo que corroboro con mi práctica forense como perito judicial: la oferta de servicios profesionales ofertados por clínicas no tradicionales.

---

<sup>796</sup> Art. 4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. “*Conductas exentas por ley. 1. Sin perjuicio de la eventual aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de defensa de la competencia, las prohibiciones del presente capítulo no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una ley. 2. Las prohibiciones del presente capítulo se aplicarán a las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal*”.

Los intereses de los pacientes (o también denominados consumidores o usuarios) deben encontrarse en una situación privilegiada frente a la defensa de la competencia, según la LDC (art. 1) o el TFUE (art. 191), ya que demandan un servicio sanitario básico como es la salud bucodental. Por ello, las autoridades de competencia deben velar por el cumplimiento de la normativa en dicha materia, pero sin permitir que exista un abuso del derecho alegando presuntas infracciones sobre la normativa de competencia por parte de clínicas no tradicionales. Ante la colisión que se produce entre la libre competencia frente el derecho a la salud y a la integridad física, son estos últimos los prioritarios.

### **Medidas que pretenden reducir y solucionar las consecuencias de las irregularidades**

En cuanto a las medidas que pretenden reducir y solucionar las consecuencias de las irregularidades, las actuaciones de control y seguimiento serían las siguientes:

#### **- Apertura de expedientes disciplinarios.**

Aunque la oferta de servicios sanitarios bucodentales es ofrecida en muchas ocasiones por clínicas cuya titularidad recae en personas ajenas a la profesión, el diagnóstico, el presupuesto y la ejecución de los tratamientos son llevados a cabo por dentistas colegiados que sí están sometidos al cumplimiento de la normativa estatutaria colegial y al Código Ético y Deontología Dental.

Por ello, en caso de que se determine por parte de la Organización Colegial (a través de los Colegios Profesionales) la existencia de infracciones deontológicas por parte de los colegiados, como su cooperación en el engaño, el sobretratamiento, el charlatanismo, la ayuda al intrusismo, etc., se hace necesaria la apertura de procedimientos disciplinarios que dilucidan la eventual responsabilidad deontológica de los facultativos en cuestión.

No debe existir ningún tipo de recelo por parte de las Juntas de Gobierno de los diferentes Colegios Profesionales de abrir expedientes disciplinarios a aquellos compañeros que no han acatado la normativa estatutaria y deontológica a la que están sometidos. Es necesario para la defensa de la profesión y la mejora de los servicios

profesionales que van a recibir los pacientes. Mi práctica forense me dice que el grueso de la colegiación se jubila sin haber tenido ningún tipo de incidente a lo largo de una vida profesional de varias décadas, y la Odontología no puede estar en el punto de mira por el hecho de que una insignificante minoría, sin ánimo vocacional, minusvalore los principios éticos y deontológicos que deben primar en la profesión dental.

#### **- Protección del paciente como un verdadero consumidor.**

Los pacientes tienen el estatus de consumidores y usuarios, y por lo tanto, ostentan los derechos y se aplican las medidas que se recogen en el TRLGCU.

Como hemos analizado en la correspondiente sede, para proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, el TRLGCU además de reconocer una serie de derechos básicos y de obligaciones y deberes, especifica en su artículo 15 que ante situaciones de riesgo para su salud y seguridad las Administraciones públicas competentes podrán adoptar las medidas que resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición de dicho riesgo, incluida la intervención directa sobre las cosas y la compulsión directa sobre las personas. Cuyos gastos correrán a cargo de quien con su conducta los hubiera originado, con independencia de las sanciones que, en su caso, puedan imponerse. La exacción de tales gastos y sanciones podrá llevarse a cabo por el procedimiento administrativo de apremio.

Y con carácter excepcional, ante situaciones de extrema gravedad que determinen una agresión indiscriminada a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios en más de una comunidad autónoma, como recientemente ha sucedido en la Odontología española, el Gobierno podrá constituir durante el tiempo imprescindible para hacer cesar la situación, un órgano integrado y con participación activa de las comunidades autónomas afectadas (por ejemplo, un consorcio) que asumirá, las facultades administrativas que se le encomienden para garantizar la salud y seguridad de las personas, sus intereses económicos y sociales, la reparación de los daños sufridos, la exigencia de responsabilidades y la publicación de los resultados (artículo 16 TRLGCU).

Como acabamos de comprobar, ante situaciones que impliquen riesgo para la salud de los pacientes de una clínica dental, los Colegios Profesionales, ante el mandato que les impone los artículos 1.3 y 5.a) de su norma constitutiva y previa queja o

reclamación del afectado, deberán informar a la Administración pública competente, en este caso, la Consejería de Sanidad de la correspondiente Comunidad Autónoma, para que adopte las medidas oportunas y pertinentes para atajar el riesgo y proteger así a los destinatarios de los servicios profesionales. Ya que una de las funciones esenciales y quizás de las más útiles e importantes de los Colegios Profesionales son aquellas que redundan en beneficio de los destinatarios finales de los servicios profesionales mediante la correcta protección de sus derechos e intereses, que deberán primar sobre los intereses particulares de los colegiados. Protegiendo a los pacientes el Colegios Profesional protege de forma mucho más eficaz los intereses de sus colegiados. Es más, en mi opinión, dicha función debería considerarse como el pilar fundamental de la existencia de dichas Corporaciones de Derecho Público, su razón de ser junto a la defensa de los intereses de los colegiados.

Las Administraciones públicas también deberán mover ficha cuando se presenten situaciones vergonzosas como los escándalos vividos en el sector dental, utilizando los recursos que están a su disposición para paliar los estragos que sufren todos y cada uno de los pacientes. No se puede tolerar que existan pacientes deambulando de clínica en clínica porque ha sufrido los estragos de un cierre desordenado, portando en boca una aparatología de ortodoncia o una serie de implantes ubicados en los maxilares.

**- Refuerzo de la prestación de servicios colegiales a los pacientes y de la cooperación y colaboración de los colegios profesionales con otras instancias públicas.**

La normativa exige a los colegios profesionales la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados (art. 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales), correspondiéndoles cuantas funciones redunden en su beneficio (art. 5.b de la Ley de Colegios Profesionales). Además, dispondrán de un servicio de atención a los consumidores o usuarios, que necesariamente tramitará y resolverá cuantas quejas y reclamaciones referidas a la actividad colegial o profesional de los colegiados se presenten por cualquier consumidor o usuario que contrate los servicios profesionales, así como por asociaciones y organizaciones de consumidores y

usuarios en su representación o en defensa de sus intereses (art. 12 de la Ley de Colegios Profesionales).

Por ello, los colegios profesionales deben ser los primeros en poner en alerta a los poderes públicos cuando tengan conocimiento de situaciones que dañan a la profesión, a los profesionales y, principalmente, pacientes, por su situación privilegiada al recibir las quejas y reclamaciones tanto de pacientes como de sus colegiados,

Pero su actividad no debe limitarse a alertar, sino también coordinarse y realizar un seguimiento de la actividad perniciosa, como un cierre desordenado de clínicas dentales a nivel nacional.

El legislador ordinario debe tener en cuenta los fines y funciones que ostentan los Colegios Profesionales y, por ello, ofrecerles herramientas para prevenir y paliar los escándalos del sector dental. Por ejemplo, modificando la Ley de Sociedades Profesionales para una correcta vigilancia del ejercicio profesional en el sector dental, o aprobando una norma específica que acabe con la publicidad sanitaria engañosa, delegando en los colegios profesionales la idoneidad de dicha publicidad al ser sometida a su revisión.

Experiencias pasadas han puesto de manifiesto la predisposición de los colegiados para conformar bolsas, a entera disposición de los afectados de cierres desordenados de clínicas, para emitir informes que permitan el ejercicio del derecho de desistimiento de las financiaciones vinculadas o como medio de prueba en caso de tener que acudir a la vía judicial. Todo ello desde la más estricta voluntariedad de los colegiados y de forma gratuita. En otros supuestos de mayor calado han requerido la colaboración de los compañeros dentistas que ejercen en el seno de los servicios de salud.

Por todo lo anterior, quien suscribe el presente trabajo de investigación entiende que otra Odontología es posible, aunque con dicha sentencia se pueda calificar al autor de idealista. La salud bucodental de la ciudadanía es primordial, tanto que es la puerta de entrada del organismo, y además es nuestra carta de presentación en las relaciones sociales. Las patologías bucales provocan un dolor insoportable, que es incapacitante para la actividad diaria de un ciudadano, incluso para la laboral.

Los poderes públicos deben mejorar la asistencia bucodental a través de planes de salud progresivos, con prioridad de los más vulnerables: personas de la tercera edad

con escasos recursos económicos, ciudadanos con discapacidad y personas en situación de exclusión social.

Hasta que suceda dicha circunstancia, es necesario proteger al paciente demandante de servicios dentales de mercantiles cuyo único fin es obtener sustanciosos beneficios aprovechándose de la necesidad humana y de las enfermedades de los dientes. Bajo mi humilde parecer, la meritada protección se articula mediante tres fórmulas:

- un refuerzo de los medios que pueden disponer los Colegios Profesionales para ejercer las actividades de interés público que ostentan, en defensa de la profesión, de los colegiados y, sobre todo, de los pacientes;

- la implicación activa de la Administración Pública en defensa de los derechos de los pacientes como consumidores, en coordinación con los Colegios Profesionales, con una clara protección del paciente vulnerable;

- la sensibilización de Fuerzas y Cuerpos y Seguridad del Estado, así como de Jueces y Tribunales para reconocer las diferentes formas que se presenta el intrusismo en Odontología, así como para detectar otras infracciones penales como la estafa o el delito contra la salud pública que tristemente sucede con bastante frecuencia en la profesión;

- y la apuesta del legislador ordinario de modificar aquella normativa que permita que los Colegios Profesionales puedan alcanzar sus fines y funciones, y obligando a aquellas mercantiles que oferten servicios profesionales sanitarios en general y bucodentales en particular, prestados directamente por titulados colegiados, a que adopten la forma de sociedad profesional para ofrecer garantía a los pacientes.

*Dura lex, sed lex.*



## FUENTES BIBLIOGRAFICAS

ALBARRACÍN TEULÓN, A. *Las asociaciones médicas en España durante el siglo XIX*, Cuadernos de Historia de la Medicina Española, X, Salamanca, 1971.

BACA PONCE, A. *La Odontología española en el primer cuarto del siglo actual*, Boletín de Información Dental, Año XXVIII, Mayo –Junio, Madrid, 1968.

BARRANCO VELA, R. “Los Colegios Profesionales: su régimen jurídico y los nuevos interrogantes ante la Ley de Sociedades Profesionales”, En: GARCÍA PÉREZ, R., ALBIEZ DOHRMANN, K.R. *Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales. Régimen fiscal y corporativo*. Aranzadi, 2ª ed., Madrid, 2012.

BASTIDA, FREIJEDO, J. *et al. Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*. Tecnos, Madrid, 2004.

BLANES CLIMENT, M.A. *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante, Alicante, 2016.

CALVO SÁNCHEZ, L. *A vueltas con la reforma de los Servicios y Colegios Profesionales*. Thomson Reuter, 1ª ed., Pamplona, 2015.

CALVO SÁNCHEZ, L. *Estudios sobre la Ley de Sociedades Profesionales. Balance de su aplicación y perspectivas de reforma desde las organizaciones colegiales*. Fundación Registral. Madrid, 2020.

CALVO SÁNCHEZ, L. *Los colegios profesionales: régimen jurídico de una institución*. Tesis doctoral, Universidad de Cantabria, Santander, 1997.

CALVO SÁNCHEZ, L. *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

CARLÓN RUIZ, M. *El impacto de la transposición de la directiva de servicios en el régimen de los colegios profesionales*. Revista de Administración Pública, nº 183, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

CASADO CARRERO, A.R. *Odontoestomatología y Ley, 1875-1931*, Tesis Doctoral, Sevilla, 1995.

CATELANI, A. *Gli Ordini e i Collegi professionali nel Diritto pubblico*, Ed. Brossura, Milan, 1976.

CÓRDOBA AZCÁRATE, E., MARTÍN VILLALBA, D. *Las organizaciones colegiales como instituciones de mediación*. Unión Profesional, Madrid, 2015.

DE ALCARAZ SÁNCHEZ-CAÑAVERAL, J.L. *Colegios profesionales y política de competencia: Elementos para el diseño de un marco regulatorio en el contexto de un sistema de economía de mercado*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017.

- DE DIOS, S. *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, CEC, Madrid, 1982.
- DE MIGUEL, A. *Aportación de los Colegios Profesionales a la Sociedad*, Ed. Unión Profesional, Madrid, 2004.
- DEL SAZ, S. *Los Colegios Profesionales*, Ed. Marcial Pons – Colegio de Abogados de Madrid, Madrid, 1996.
- ESCUADERO LÓPEZ, J.A. *Curso de Historia del Derecho: fuentes e instituciones político-administrativas*. Ed. Edisofer, 4ª ed., Madrid, 2012.
- FANLO LORAS, A. *El Debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales (La Administración corporativa en la jurisprudencia constitucional)*, Ed. Civitas, Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *En torno a la Ley de Colegios*. Ilustre Colegio Provincial de Abogados de San Sebastián, 1974.
- FERNANDEZ SERRANO, A. *La abogacía en el mundo*. Librería Internacional de Derecho, 2ª ed., 1951.
- GALLEGO ANABITARTE, A. *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*. Civitas-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1994.
- GALLEGO MORALES, A.J. *Colegios Profesionales y sindicatos. Confluencias y tensiones*. Ed. Comares. Granada. 1996.
- GALVEZ MONTES, F. J. *Problemas y perspectivas del régimen jurídico de los Colegios Profesionales*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Ed. Aranzadi, 18ª ed., Pamplona, 2017.
- GARCÍA-FARIA DEL CORRAL, C. *Historia de los Colegios de Médicos*, Cuadernos de Historia de la Medicina Española, IX, Madrid, 1971.
- GARCÍA PERLA, A. *100 años de la Historia de la Odontología Sevillana (del curandero sacamuelas al médico estomatólogo)*. Tesis doctoral, Sevilla, 1974.
- GARCÍA PÉREZ, R., ALBIEZ DOHRMANN, K. J. (dir.) *Comentarios a la Ley de Sociedades Profesionales: régimen fiscal y corporativo*. Ed. Aranzadi, 3ª ed., Pamplona, 2013.
- BARRANCO VELA, R. “Los Colegios Profesionales: su régimen jurídico y los nuevos interrogantes ante la Ley de Sociedades Profesionales”.
- GARRORENA MORALES, A. *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*. Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

- GRACIA GUILLÉN, D. *Fundamentos de Bioética*, Ed. Triacastela, Madrid, 2007.
- GÓMEZ PÉREZ, R. *Deontología jurídica*, Ed. Universidad de Navarra, 3ª ed., 1991.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Historia de la Odontoestomatología española*, Ed. Avances, Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Historia de los Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España*, Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos de España, Madrid, 1990.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, J. *Orígenes de la Odontoestomatología en España. Cirujanos, Dentistas y Odontólogos, 1875-1936*. Tesis doctoral. Madrid. 1976.
- GUERRERO RODRÍGUEZ, V.C. *Historia del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España*. Tesis doctoral, Madrid, 2016.
- JORDANA DE POZAS, L. *Ensayo sobre las entidades públicas representativas y profesionales en el Derecho Administrativo Español*. Homenaje a Jordana de Pozas, I, IEP, 1961.
- LEGA, C. *Deontología de la profesión de Abogado*, Ed. Civitas, 2ª ed., 1983.
- LONG et al. *Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, 1984.
- MARÍN MORAL, I. *El colegio profesional: una asociación constitucional*. Revista de Derecho Político, núm. 53, Madrid, 2002, págs. 161-197.
- MARTÍN BERNAL, J.M. *Colegiación, titulación y deontología*, Colegio de Administradores de Fincas de Madrid, Madrid, 1995
- MARTÍN IGLESIAS, F. (Coord.) *La profesión de dentista. Aspectos jurídico-administrativos*. Ed. Comares, Granada, 2017.
- MARTÍN MATEO, R. *Los Consejos Sociales en las Universidades europeas, normativa y desarrollos comparados*, Revista española de derecho administrativo, N° 48, 1985.
- MARTÍN RETORTILLO, S. *Dictamen sobre el Anteproyecto de Decreto en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales*, BCSCA, 1, 1975.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. (Coord.). *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. “La problemática de los Colegios Profesionales en el Derecho Comparado (Francia, Italia, Alemania)”.
  - MARTÍN REBOLLO, L. “Régimen jurídico de los Colegios”.
  - MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Ordenación y control”.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. *Los Derechos fundamentales de la Constitución a los veinticinco años*, REDUR, nº 2, Madrid, 2004.

MATÍN RETORTILLO, S. *Opinión sobre los Colegios Profesionales*. La Vanguardia. 18 mayo 1973.

MARTÍN VILLALBA, M.D. *El ejercicio de las profesiones tituladas en el marco de los Derechos Fundamentales*, Unión Profesional. Madrid, 2013.

MARTÍNEZ ROLDÁN, L. *Deontología de las profesiones técnicas*. Profesiones Técnicas y Derecho, Oviedo, 1985.

MARTÍNEZ VAL, J.M. *La representación corporativa en la Administración Local*, REVL, 176, Madrid, 1972.

MORA GARCÍA, J.M. *et al. Camino a la mediación sanitaria*. Colex, Madrid, 2014.

MUÑOZ GARRIDO, R. *Ejercicio legal de la medicina en España (siglos XV al XVIII)*, Cuadernos de Historia de la Medicina Española, Universidad de Salamanca, 1967.

MUÑOZ JODAR, C. *Comunicación: colegios profesionales y colegiados*. Unión Profesional, 2ª ed., Madrid, 2009.

NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*. Ed. Tecnos, 1ª ed., Madrid, 1993.

PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo Público*. Open Ediciones, 26ª ed., Madrid, 2017.

PARADA VÁZQUEZ, R. *Estudio sobre el Anteproyecto de Decreto en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales*, BCSCA, 1, 1975.

PARRAS MARTÍN, A. “Comentario a la sentencia de 18 de julio de 2012”, En: *Revista Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº 91/2013, parte Sentencias, Resoluciones, Comentarios. Ed. Civitas, Pamplona, 2013.

PAREJO ALFONSO, L. *Observaciones sobre el Anteproyecto de Decreto en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales*, BCSCA, 1, 1975.

PÉREZ GÁLVEZ, J. F. *Retos y propuestas para el sistema de salud*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.

PINILLA DOMÍNGUEZ, D. “Las condiciones laborales de la profesión de dentista en España: una aproximación a la calidad del empleo a través de las bases de datos disponibles”, En: PINILLA DOMÍNGUEZ, D. *et al. El futuro de la profesión de dentista en España: expectativas laborales de los nuevos egresados*. Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, Madrid, 2013.

PINILLA DOMÍNGUEZ, J. *El mercado de trabajo y los nuevos titulados en odontología: un estudio del desajuste educativo*. Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España, Madrid, 2017.

QUINTANA GARCÍA, A. *Las corporaciones profesionales como instituciones de mediación*. Revista Profesiones, Mayo-junio, 2015.

REQUERO IBÁÑEZ, J.L. *Los Colegios Profesionales: Administración Corporativa*. Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. “La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”

RODRÍGUEZ MENACHO, D. *Análisis clínico, ético y jurídico del delito de intrusismo en Odontología*. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, Universidad de Jaén y Escuela Andaluza de Salud Pública, Sevilla, 2017.

RODRÍGUEZ MENACHO, D. “Los Colegios Profesionales contra el intrusismo en Odontología”. *Revista Derecho y Salud*. Vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016.

SAÍNZ MORENO, F. “Ejercicio privado de funciones públicas”. *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, págs. 1.699-1.791, enero-diciembre 1983.

SALOM PARETS, A. *Los Colegios Profesionales*. Ed. Atelier, Barcelona, 2007.

SÁNCHEZ AGESTA, L. *La representación política en nuestras Leyes Fundamentales*, Ed. Arbor, 151-152, Madrid, 1958.

SANCHEZ AGESTA, L. *Opinión sobre la Ley de Colegios Profesionales*. El Correo Catalán. 2 junio 1973.

SANCHEZ SAUDINOS, J. M. *Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas*. Tesis doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, 1995.

SERRA DOMÍNGUEZ, M. *Estudios de Derecho Procesal*, Ariel, 1969.

SERRANO TÁRRAGA, M. D. *El delito de intrusismo profesional*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La configuración jurídica de las profesiones tituladas en España y en la Comunidad Económica Europea*. Secretaría General del Consejo de Universidades, 1988.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La Universidad Española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, 1988.

URRUTIA LIBARONA, I. *La configuración legal de la unidad de mercado y Estado autonómico*. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 175, enero-marzo 2016, pág. 232.

VILLACORTA BAÑOS, F. *Profesionales y burócratas (Estado y poder corporativo en la España del S. XX, 1890-1923)*, Siglo Veintiuno de España Editores, 1989.

TARDÍO PATO, J.A. *El derecho de las universidades públicas españolas*, Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, Barcelona, 1994.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. “El futuro de los Colegios Profesionales: Perspectivas tras la Directiva Servicios y ante la futura Ley de Servicios Profesionales”, En: SORIANO GARCÍA, J.E. *Por el derecho y la libertad* (libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor), Vol. II, Ed. Iustel, 2014.

TUSELL GÓMEZ, J. *El Colegio de Abogados de Madrid en la transición hacia la democracia (1970-1990)*, Ed. Colegio de Abogados de Madrid, Madrid, 1993.

XIMENEZ DE SANDOVAL, E. ¿A dónde van los Colegios Profesionales? Boletín Oficial del Ilustre Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid, Madrid, 1983.

ZAMARRIEGO CRESPO, J. *Propuestas de las Sociedades Científicas sobre consentimiento. Protocolos en ginecología. En el futuro de la información al paciente. En el consentimiento informado. Consecuencias legales y éticas*, Instituto de Fomento Sanitario, Madrid, 1996.

ZARAGOZA TAFALLA, A. *Abogacía y Política*. Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1975.

## FUENTES JURISPRUDENCIALES

### 1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (STJCE)

- STJUE de 30 de abril de 1986, caso *Comisión/República francesa*.
- STJUE de 19 de enero de 1988, caso *Gullung*.
- STJUE de 4 de mayo de 2017 (Sala Tercera), caso *Bélgica contra Luc Vanderborght*.

### 2. JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

#### 2.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 110/1983, de 29 de noviembre.
- STC 42/1986, de 10 de abril.
- STC 101/1988, de 8 de junio.
- STC 154/1988, de 21 de julio.
- STC 87/1989, de 11 de mayo.
- STC 89/1989, de 11 de mayo.
- STC 131/1989, de 17 de julio.
- STC 219/1989, de 21 de diciembre.
- STC 93/1992, de 11 de junio.
- STC 166/1992, de 26 de octubre.
- STC 35/1993, de 8 de febrero.
- STC 74/1994, de 14 de marzo.
- STC 330/1994, de 15 de diciembre.
- STC 61/1997, de 20 de marzo.
- STC 173/1998, de 23 de julio.
- STC 194/1998, de 1 de octubre.
- STC 150/2012, de 5 de julio.
- STC 184/2012, de 17 de octubre.
- STC 227/2012, de 29 de noviembre.
- STC 3/2013, de 17 de enero.
- STC 63/2013, de 14 de marzo.
- STC 144/2013, de 11 de julio.

- STC 201/2013, de 5 de diciembre.
- STC 27/2014, de 13 de febrero.

## **2.2. TRIBUNAL SUPREMO**

### **2.2.1. Sala de lo Civil.**

- ATS de 14 de septiembre de 2010 (Sala de lo Civil, Sección 1ª). JUR\2010\341830.
- STS nº 451/2012, de 18 de julio (Sala de lo Civil, Sección 1ª). RJ\2012\8606.

### **2.2.2. Sala de lo Penal.**

- STS 2048/2019, de 20 de junio (Sala de lo Penal). ECLI: ES:TS:2019:2048

### **2.2.3. Sala de lo Contencioso-Administrativo.**

- STS 1962/1980, de 26 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo).
- STS de 16 de enero de 1985 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1985\412.
- STS de 7 octubre 1985 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1985\4546.
- STS de 18 diciembre 1985 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1985\6367.
- STS de 12 abril 1986 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\1745.
- STS de 14 de enero de 1989 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1989\170.
- STS de 11 de noviembre de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ 1992\867.
- STS de 26 junio de 1985 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1985\3883.
- STS de 13 de junio de 1986 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\3565.
- STS de 1 octubre 1986. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\5282.
- STS de 3 diciembre de 1986 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). RJ\1986\7105.



- STS de 31 de mayo de 1988 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ\1988\4456.
- STS de 16 de junio de 1988 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ\1988\4629.
- STS de 16 de junio de 1988 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ\1988\4630.
- STS de 1 de julio de 1988 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ\1988\5512.
- STS de 3 de noviembre de 1988 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 1ª). Rec. 7705/1988
- STS 12418/1990, de 17 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). RJ\1990\9637.
- STS de 25 de mayo de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1992\4441.
- STS de 28 octubre 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). RJ\1992\7989.
- STS de 30 de mayo de 1994 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ 1994\4474.
- STS de 7 de mayo de 1993 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª). RJ 1993\3652.
- STS de 9 de febrero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). RJ\1995\1121.
- STS de 18 de febrero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). RJ\1995\1927.
- STS 5787/1996, de 23 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª).
- STS de 18 de julio de 1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1997\6231.
- STS de 5 de diciembre de 1997 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ 1997\8863.
- STS 7396/1997, de 5 de diciembre (Sala de lo Contencioso Administrativo).
- STS de 4 de febrero de 1998 (Sala de lo Contencioso Administrativo). RJ 1998\1815.

- STS 681/1998, de 4 de febrero (Sala de lo Contencioso Administrativo).
- STS de 22 de junio de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). RJ\1998\5673.
- STS de 21 de diciembre de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1999\775.
- STS de 10 de noviembre de 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\1999\8957.
- STS de 25 de junio de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2001\8747.
- STS de 25 de junio de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2001\8749.
- STS de 25 de febrero de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2002\10973.
- STS de 1 de abril de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). RJ\2002\3638.
- STS de 8 de abril de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Especial). RJ\2002\6680.
- STS de 20 de mayo de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2003\5425.
- STS de 22 febrero 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2006\5671.
- STS 3836/2007, de 24 de mayo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). ECLI: ES:TS:2007:3836.
- STS de 24 de septiembre de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). RJ\2007\7009.
- STS de 22 de enero de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2008\435.
- SSTs 927/2008, de 26 de marzo;
- STS de 6 de mayo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). RJ\2015\2840.
- STS de 24 de septiembre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). RJ\2015\5112.

- STS nº 305/2020, de 3 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). ECLI: ES:TS:2020:664.
- STS 894/2020, de 29 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 4ª).

## **2.3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.**

### **2.3.1. Andalucía.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de enero de 1999, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). RJCA\1999\1205.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 3 de diciembre de 2007, nº 653/2007, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). JUR\2008\372228.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 septiembre de 2001, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2001\119234.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 25 de junio de 2007, nº 404/2007, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2008\8480.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de septiembre de 2010, nº 1501/2010, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2011\110220.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de diciembre de 2010, nº 2002/2010, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2011\137719.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de diciembre de 2010, Sevilla, nº 1459/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). JUR\2011\230888.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de mayo de 2013, nº 1835/2013, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2013\298336.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 septiembre de 2012, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). JUR\2013\150957.

#### **2.3.2. Asturias**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de abril de 2007, nº 467/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). JUR\2007\281312.

#### **2.3.4. Canarias**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias de 19 marzo de 2004, nº 246/2004, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2004\135107.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias de 20 de julio de 2012, nº 115/2012, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). JUR\2013\162742.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, de 8 de marzo de 2013, nº 356/2013, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). JUR\2014\104799.

#### **2.3.5. Cantabria.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 1 de febrero de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). JUR\2001\133722.

#### **2.3.6. Castilla La Mancha.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 2 de junio de 2003, nº 384/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). JUR\2003\246582.

#### **2.3.7. Castilla y León.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 15 de febrero de 2000, nº 197/2000, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid). RJCA\2000\827.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 27 de diciembre de 2001, nº 1894/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo Valladolid). JUR\2002\85449.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 diciembre de 2001, nº 1925/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid). JUR\2002\8552
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 31 de julio de 2003, nº 942/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid, Sección 1ª). JUR\2004\232788.

#### **2.3.8. Cataluña.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 29 de mayo de 1992, nº 156/1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). AS 1992\2894.

#### **2.3.9. Comunidad de Madrid.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2000, nº 864/2000, Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, JUR\2001\4117.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de mayo de 2003, nº 534/2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, JUR\2004\143738.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 2003, nº 1036/2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, JUR\2004\252521.
- Sentencia 685/2005, de 12 mayo del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). JUR\2005\221680.
- Sentencia del TSJ de Madrid nº 716/2019, de 4 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª).

#### **2.3.10. Galicia.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 14 de noviembre de 2007, nº 942/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2009\22523.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2007, nº 886/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, JUR\2008\340515.

#### **2.3.11. Islas Baleares**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 18 de febrero de 2009, nº 111/2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, RJCA\2009\693.

#### **2.3.12. País Vasco.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 9 de diciembre de 1999, nº 875/1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, RJCA/1999/4423.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 22 de mayo de 2001, nº 602/2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2001\303453.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco de 10 de junio de 2016, nº 273/2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2016\204536.

### **2.4 AUDIENCIAS PROVINCIALES**

- SAP de Palma de Mallorca de 17 de diciembre de 1987.
- SAP de Valencia, nº 103/2009, de 29 de abril (Sección 9ª).
- SAP de Madrid, nº 417/2016, de 28 de noviembre (Sección 28ª).

### **2.5. JUZGADOS DE INSTANCIA.**

- Sentencia 270/2008, de 23 de octubre, del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Valencia.
- Sentencia de fecha 31 de marzo de 2014 del Juzgado de lo Mercantil nº 12 de Madrid.