



Els col·legis i les professions liberals des de la perspectiva de l'Administració pública



Xavier ESPOT i ZAMORA

Els col·legis professionals, en la seva condició de corporacions de dret públic dotades de personalitat jurídica pròpia, i que integren totes les persones que exerceixen la professió de què es tracti, tenen com a finalitat la gestió dels interessos públics vinculats a l'exercici d'una professió determinada.

Els col·legis s'originen a l'edat mitjana, i neixen concretament a Europa en el decurs del segle XI com a associacions de treballadors en les quals s'entrecruen interessos professionals i particulars alhora. El seu origen està lligat indissolublement a la creació de les universitats i, en aquest sentit, ambdues entitats evolucionen conjuntament i en paral·lel. Els primers col·legis professionals foren els relacionats amb les activitats sanitàries i amb les jurídiques. En efecte, entre els col·legis més antics hi ha els dels advocats, creats a França durant el segle XVII, amb antecedents que es remunten al segle XIII, i les agrupacions mèdiques, que malgrat que no es constituïren formalment fins més tard, tenen uns orígens encara més antics.

Fins al segle XIX, els col·legis professionals van créixer en nombre i en professions, defensant una posició hermètica i unitària del desenvolupament de la professió. No obstant això, com a conseqüència de l'adveniment progressiu de la doctrina liberal, tingué lloc un punt d'inflexió, de manera que s'anà posant en dubte la necessitat i la procedència dels col·legis tal com es concebien en aquell moment. Ara bé, els col·legis sobrevisqueren, en adaptar-se als nous temps, i adquiriren a poc a poc les funcions que avui tenen conferides.

En el cas del nostre país, l'agrupació de professionals en col·legis, si bé ha estat més recent, no ha deixat de seguir la mateixa evolució que es constata en els països del nostre entorn, i més a bastament en els països de l'arc mediterrani, on els col·legis professionals han adquirit una rellevància i una influència cabdals. En efecte, malgrat que no existís empara normativa, durant la segona meitat del darrer segle, els professionals del nostre país s'anaren agrupant espontàniament en col·legis, als efectes no sols de defensar, representar i ordenar la professió que s'escaigués i els

interessos professionals de les persones col·legiades, sinó també de garantir el compliment de la bona pràctica i de les obligacions deontològiques de la professió, i de vetllar perquè els col·legiats actuessin de conformitat amb els interessos generals i les necessitats de la societat andorrana. En definitiva, molt abans que els poders públics andorrans els conferissin autèntica carta de naturalesa, els col·legis i els professionals que els integraven van assumir plenament les funcions d'interès general que els pertocava, més enllà de la defensa corporativa, d'acord amb la rellevància econòmica i social que tenien i segueixen tenint les professions exercides en el marc d'aquests col·legis.

A títol d'exemple, els advocats, els arquitectes o els metges del Principat d'Andorra ja s'organitzaren en col·legis abans de l'entrada en vigor de la primera llei marc reguladora, que data de l'11 de juliol de 2008 i que encara és vigent avui. En concret, el Col·legi Oficial de Metges d'Andorra va ser creat mitjançant el Decret del Consell General del 30 de desembre de 1967, el Col·legi Oficial d'Advocats d'Andorra ho fou mitjançant el Decret del Consell General del 17 d'abril de 1973, i el Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra ho fou en mèrits del Decret del Consell Executiu del 15 de juny de 1987, sense perjudici de la Llei reguladora de l'exercici dels professionals liberals de l'arquitectura del 30 de juny de 1999.

Fins a l'aprovació de la Llei 6/2008, del 15 de maig, d'exercici de professions liberals i de col·legis i associacions professionals, l'exercici de les professions liberals quedava regulat pel Decret d'exercici de professions lliberals, norma amb rang legal aprovada pel Consell General l'any 1977, que també feia referència al reconeixement de les titulacions d'ensenyament superior. Tanmateix, l'evolució de la societat andorrana i el creixement i la diversificació de la seva economia durant els anys 1980 i 1990 feia necessària una millor i més aprofundida regulació de les professions liberals, com a sector econòmic rellevant i amb una gran incidència en la producció i la transmissió del coneixement, tant des de la perspectiva individual o privada, com corporativa o col·legial.

L'article 2 de la Llei, des d'una òptica àmplia, defineix les professions liberals com les que es caracteritzen per l'aplicació de coneixements i tècniques propis d'una ciència o una branca del saber, per a l'exercici de les quals, per la pròpia naturalesa o per exigència legal, cal estar en possessió d'un títol oficial d'estudis acadèmics especialitzats reconegut al Principat d'Andorra. Ara bé, com no podia ser d'una altra manera, la norma que ens ocupa no va procedir a una equiparació entre professió liberal i col·legi professional, per tal com una professió liberal pot ser col·legiada o no ser-ho i, en aquest últim cas, existeix la possibilitat que sigui associada. Així doncs, són professions col·legiades les que queden integrades en una organització col·legial i, a banda de requerir títol acadèmic, han de concórrer motius d'interès públic i una importància social i econòmica de les funcions inherents a la professió de què es tracti.

L'exposició de motius de la Llei confora la idea que he apuntat, en el sentit que determinades professions titulades permeten desenvolupar funcions que tenen una gran rellevància econòmica i social, l'exercici de les quals afecta de manera directa els drets i les llibertats fonamentals o que tenen a veure amb aspectes essencials relacionats amb la salut, el patrimoni, els béns o els serveis col·lectius. En definitiva, es tracta de professions en què concorren motius d'interès públic i que, per tant, s'han d'agrupar en col·legis professionals.

I és per aquest motiu que els col·legis adquireixen una doble naturalesa jurídica, atès que per un costat són entitats d'origen associatiu i, per l'altre, se'ls atribueixen funcions públiques, en

l'àmbit de les quals actuen d'acord amb el dret administratiu, mentre que en l'exercici de les funcions privades resten sotmesos al dret privat.

Ahora, i tal com es desprèn de l'article 5 de la Llei, la col·legiació és obligatòria per a l'exercici de les professions liberals que compleixen els requisits que acabo d'esmentar, igual que en molts altres països, la qual cosa no deixa de constituir una excepció justificada a la llibertat d'associació consagrada a l'article 17 de la nostra Constitució. Constitució que en l'article 18 reconeix el dret de creació i funcionament d'organitzacions professionals i, per tant, ja va obrir la via al reconeixement i a la regulació dels col·legis.

Igualment la Llei, en el seu article 15, preveu una especificitat digna de consideració i que és demostrativa de la importància que el nostre ordenament jurídic confereix als col·legis professionals. Efectivament, s'estableix de forma imperativa que la creació d'un col·legi professional es faci per llei, la qual cosa no ha estat obstacle per al reconeixement dels col·legis que he esmentat precedentment i que foren creats per llei o per decret del Consell General amb rang de llei abans de l'entrada en vigor de la Llei 6/2008, tal com preveu la seva disposició transitòria primera, que nogensmenys imposava un termini d'un any per adaptar-ne els estatuts.

És per aquest motiu que el Govern que represento va aprovar els primers cinc projectes de llei de creació dels col·legis oficials de farmacèutics, de logopedes, d'economistes, d'enginyers i de geòlegs d'Andorra, de conformitat amb la llei marc vigent, la qual cosa va culminar amb l'aprovació de les lleis corresponents per part del Consell General, en la sessió ordinària celebrada el 18 d'octubre passat. Per tant, les lleis de creació d'aquests cinc col·legis han estat publicades al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* el 21 de novembre de 2012, i van entrar en vigor l'endemà, és a dir, fa tot just una setmana llarga.

No puc obviar que set projectes de llei amb contingut substancialment idèntic ja havien estat aprovats per l'anterior Govern i admesos posteriorment a tràmit parlamentari. Tanmateix, l'acabament prematur de la legislatura precedent va impedir que la tramitació parlamentària i l'eventual aprovació d'aquests projectes per part del Consell General arribés a bon port.

En qualsevol cas, l'aprovació recent de les lleis de creació dels cinc col·legis oficials que he esmentat corrobora l'aposta del Govern per donar compliment efectiu a la Llei 6/2008, la qual regula l'exercici de les professions liberals i, alhora, n'emmarca una part en organitzacions col·legials que no únicament són conformes a la nostra tradició històrica, sinó que també s'han imposat com a entitats jurídiques absolutament necessàries, especialment en les relacions amb l'Administració.

I una volta encetat aquest camí, puc anticipar que seguiran altres avantprojectes de llei de creació de col·legis oficials que, si res no ho impedeix, seran aprovats ben aviat pel Govern, un cop acabat el control de legalitat dels seus estatuts. Em refereixo de forma més immediata als col·legis oficials de fisioterapeutes i de psicòlegs, els estatuts dels quals ja han estat revisats de forma satisfactòria, sense deixar de banda els altres col·legis que, en nombre de tres o quatre, estan acabant la tasca de revisió esmentada a la llum de les recomanacions fetes des del Ministeri de Justícia i Interior.

En efecte, la Llei atorga al ministeri que encapçalo la gestió del Registre, que es divideix en tres seccions: professionals liberals no col·legiats, col·legis professionals i associacions professionals. És una pràctica comuna en altres països que aquesta funció de registrador encomanada generalment als ministeris encarregats de la justícia s'estengui també a la resta d'entitats

jurídiques, com ara les associacions i les fundacions, i estem treballant en aquesta direcció, en l'afany d'optimitzar i racionalitzar aquesta tasca.

És cert que l'aplicació de la Llei 6/2008, malgrat haver constituït una fita innegable en la regulació i la consolidació de les professions liberals i dels col·legis professionals, també ha revelat algunes distorsions o dificultats, especialment entorn dels conceptes de professió liberal i de professió col·legiada, en aquella zona en què ambdues convergeixen i en l'aspecte més pròpiament administratiu o burocràtic, si se'm permet la paraula. En aquest sentit, és possible que ens n'haguem de plantejar una revisió parcial, per adaptar-la no sols a la realitat social i econòmica andorrana sempre canviant, sinó també als nous contextos europeu i internacional.

De fet, la Llei ja ha estat modificada en mèrits de la recentment aprovada Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra, que preveu la liberalització de les inversions estrangeres a tots els sectors de l'economia, i que s'acompanya necessàriament d'una reforma del procés d'obtenció dels drets econòmics de les persones físiques. Als efectes que ens interessin, la Llei esmentada suprimeix el requisit de la nacionalitat andorrana o de la residència efectiva i ininterrompuda durant vint anys al país per a l'accés a l'exercici d'una professió liberal, i l'autorització per a aquest exercici se subjecta a partir d'ara a la residència legal i efectiva a Andorra, així com al criteri de reciprocitat, en el sentit que es permeti l'exercici efectiu de la professió liberal corresponent als nacionals andorrans en l'estat d'origen de qui sol·licita exercir una professió liberal a Andorra.

I com està demostrant la realitat dels fets, el Govern i el ministeri que presideixo, responsable de la concessió de les autoritzacions d'exercici de professions liberals a través del Departament de Treball, és molt curós a l'hora de verificar que es compleixi aquest requisit de reciprocitat efectiva, ja que ha de vetllar perquè els professionals andorrans tinguin les mateixes oportunitats per exercir la seva activitat a l'estranger que les que tenen els estrangers a Andorra d'ençà l'entrada en vigor de la Llei d'inversió estrangera. La qual cosa, tanmateix, no pot derivar cap a una interpretació tan restrictiva que impossibiliti l'exercici de la professió liberal als nacionals d'altres països, que desvirtuaria la raó de ser de la Llei referida i del procés d'obertura econòmica que defensa aquest Govern com a única opció per a la reactivació de la nostra economia en temps de crisi. Vull destacar que comptem en aquesta tasca amb l'ajut inestimable dels col·legis.

En qualsevol cas, la modificació de l'article 5 de la Llei 6/2008, a banda d'haver comportat necessàriament la revisió dels estatuts dels col·legis professionals ja constituïts o pendents de ser-ho, conforta la idea que la regulació de les professions liberals i dels col·legis professionals s'haurà d'adaptar tantes vegades com calgui a l'evolució de la societat amb la qual interactuen, en tant que no són conceptes o entitats inamovibles.

En aquest sentit, no vull deixar d'esmentar la tendència que en els últims anys s'ha anat difonent a Europa contra la pervivència dels col·legis professionals i, molt especialment, contra l'obligatorietat de col·legiar-se. Determinats sectors o persones consideren que els col·legis són un anacronisme en els temps actuals, i que l'ordenament jurídic els atribueix unes facultats de regulació o d'actuació excessives. No obstant això, crec que puc afirmar que a Andorra no som d'aquesta opinió.

En tot cas, el Govern d'Andorra no ho creu així, atès que, com he comentat, si bé els col·legis professionals, com també les professions liberals, han d'evolucionar i adaptar-se permanentment i,

en particular, han de recuperar en alguns casos la seva concepció primigènica d'entitats vinculades de manera indissociable amb el món acadèmic i universitari, s'ha d'afirmar també que es tracta de corporacions imprescindibles, per tal com permeten cohesionar l'exercici dispers de determinades professions liberals i vetllar perquè aquest exercici es faci de conformitat amb unes regles comunes i beneficioses per als interessos col·lectiu i general, en benefici no únicament dels seus destinataris immediats, sinó també de la societat andorrana en el seu conjunt, tal com s'esdevé en la pràctica i constatem cada dia des del Govern d'Andorra.
Moltes gràcies.

Xavier ESPOT i ZAMORA,
llicenciat en dret i en humanitats i ministre de Justícia i Interior