

## LOS COLEGIOS PROFESIONALES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

POR

GABRIEL ALFÉREZ CALLEJÓN

El principio de subsidiariedad, al que tanta importancia se le ha reconocido a partir de su formulación por Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*, había sido ya puesto de relieve, mucho antes, por la doctrina tradicional española, bajo el nombre de *autarquía, autogobierno o soberanía social*.

Ambos enfoques no son, lógicamente contrapuestos, sino complementarios, constituyendo los aspectos activo y pasivo de una misma cuestión, cuyo fundamento es el *orden natural* de las cosas establecido por el Creador, que atribuye una competencia propia a cada ser u organismo, al que los demás deben respetar en su esfera, ayudándole sólo si lo necesita, en aplicación de un criterio social de solidaridad.

En efecto, el hombre fue creado por Dios a su imagen y semejanza, dotándole de libertad y responsabilidad, con cualidades básicas para acumular méritos con su conducta y conseguir así su destino eterno.

El hombre es también, naturalmente, un ser social. El hombre no se concibe aisladamente y, solo, difícilmente podría ejercitar su libertad y responsabilidad que se manifiestan en su trato con los demás, aparte de su reconocimiento y relación con Dios.

El hombre individual tiene otras muchas actividades de competencia propia que los demás deben igualmente respetar. Únicamente en caso de necesidad, sus semejantes deben prestarle ayuda, especialmente si la solicita.

Pero, como hemos dicho, el hombre no vive aisladamente sino agrupado con otros en virtud de su sociabilidad.

El primero de estos grupos es la familia, imprescindible para su nacimiento y sin cuyos iniciales cuidados ningún hombre subsistiría. Del carácter esencia y natural de este grupo nadie puede dudar sin ofender al sentido común.

La familia tiene su esfera propia de competencia que también

resulta evidente. Es a los padres a quienes corresponde cuidar y educar a sus hijos. Esto es elemental. A nadie se le ocurre que pueda interferirse un extraño y menos el Estado en estas cuestiones, aun cuando pudieran hacerlo mejor que los padres. Únicamente en caso necesario y sólo por el tiempo preciso, sobre todo si se pide ayuda, y respetando lo más posible la competencia familiar.

Otro grupo básico de cuya naturalidad tampoco se puede dudar, es el constituido por un conjunto de familias, estirpes o tribus familiares establecidas en un mismo lugar y que se relacionan entre sí de modo inmediato. Es el municipio, nacido directamente de las manos de Dios, como se ha dicho con acierto, y en el que se mantienen múltiples y necesarios contactos de vecindad.

Dentro ya del municipio, el principio práctico de gran utilidad en las relaciones sociales, de división y especialización del trabajo necesario para la subsistencia, da origen a la profesión u oficio, en virtud del cual, en vez de tener que hacer todos los trabajos, cada cual realiza las actividades de su preferencia en beneficio del conjunto, intercambiándose los servicios.

La división del trabajo tuvo ya lugar inicialmente en el seno de la propia familia, se afirmó luego en el municipio y se consolidó definitivamente con el crecimiento de éstos y la aparición de otros grupos mayores.

Al perfeccionarse los distintos oficios, quienes consiguieron destreza en determinada actividad comenzaron por enseñar a otros que les ayudaban a su vez en sus tareas; luego intercambiaron conocimientos y experiencias con algunos compañeros acreditados, terminando por asociarse y establecer normas de obligado cumplimiento e interés general. Es el origen de las cofradías, gremios y hermandades, en que los socios establecían categorías y medios de conseguir las, organizaban la enseñanza del oficio, determinaban los cultos al santo elegido como patrono, acordaban ayudas para casos o situaciones de infortunio, señalaban calidades y precios de artículos o servicios, etc.

Estos gremios, cofradías y hermandades constituyen el antecedente de los actuales colegios profesionales que podríamos denominar, provisionalmente, como «asociaciones constituidas por personas que ejercen una misma actividad como medio habitual de subsistencia, para la defensa y promoción de sus intereses peculiares».

En su versión actual, a tales asociaciones, el Estado suele atribuirles funciones públicas y, al mismo tiempo, interviene más o menos ampliamente en su organización y funcionamiento, lo que les confiere el carácter de corporaciones oficiales.

Están integrados, pues, por elementos asociativos e institucionales al concurrir en ellos la voluntad de sus componentes y desempeñar funciones públicas de la Administración general.

Indudablemente, la historia, las circunstancias e incluso el carácter más o menos independiente de los ciudadanos, contribuyen a configurar los Colegios profesionales que, ni en todas partes ni siempre, revisten idénticas características, aunque todos puedan encuadrarse bajo una fórmula común. El régimen político imperante suele influir decisivamente en su organización y funciones.

El carácter básico y casi natural de la organización profesional y su consideración de cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado no puede ser puesto en duda por ninguna persona razonable. Después de la familia, cuyo carácter principal y primario es evidente, y a continuación del municipio, cuya naturalidad, primaria o secundaria también resulta manifiesta, ninguna otra corporación o cuerpo básico deberá, seguramente, preceder a la organización profesional, pues toda persona realiza alguna actividad para subsistir, regulándose su ejercicio en utilidad de los propios titulares y en garantía del bien común general.

Después de ella vendrán otros cuerpos intermedios hasta llegar a los que pueden estimarse como superfluos, como pueden ser asociaciones recreativas, deportivas, etc.

En la actualidad, la regulación de los Colegios profesionales está experimentando cambios profundos orientados unas veces en sentido democrático y otras, socializante, y, en ocasiones, ambos a la vez.

Por ello y por la falta de tiempo para una exposición detallada dada la extensión de la materia, así como porque no reportaría utilidad al fin que nos proponemos de señalar las relaciones que deben existir entre la estructura general de los Colegios profesionales y el principio de subsidiariedad, indicaremos solamente las características propias de estas instituciones y los criterios que deben presidir su organización conforme al principio de subsidiariedad.

El principio fundamental, a nuestro juicio, es que la organización y funciones de estas entidades deben ser fijadas al máximo por los interesados, en uso de su legítima libertad.

Pero, dada la complejidad de los tiempos modernos y la ampliación de sus facultades con funciones administrativas, es también natural la intervención en los colegios de la autoridad pública. Sin embargo, dicha intervención debe limitarse a lo estrictamente indispensable para evitar abusos y en garantía del bien común.

Los colegios profesionales son corporaciones (personas jurídicas que gestionan al mismo tiempo intereses públicos y privados),

integrados por individuos que realizan profesionalmente actividades *no manuales*, y cuyo objeto primordial es la defensa de los intereses de la profesión como categoría (V. Mariano Baena del Alcázar, «Los Colegios profesionales en el Derecho administrativo español», Madrid, Ed. Montecorvo, 1968. Obra subvencionada por la «Fundación March»).

El amplio concepto de corporación ha resultado útil, según Baena del Alcázar, para dar unidad a realidades sociológicas tan distintas como las que se albergan bajo el nombre de Colegios profesionales.

Prestan el servicio público de *organización de la profesión* y, al mismo tiempo, atienden intereses de carácter privado.

Tienen atribuida personalidad jurídica con amplias facultades, dada la doble vertiente de su competencia.

La administración pública interviene en ellos más que en las personas jurídicas puramente privadas, pero, en contrapartida, tales entidades gozan de facultades públicas o semipúblicas, como son la potestad reglamentaria con obligatoriedad oficial y el valor imperativo de sus resoluciones que, a su vez, pueden ser impugnadas por la vía administrativa o contencioso-administrativa.

La fórmula de los colegios dentro de la organización profesional puede reservarse o no para los titulados superiores.

En España, una anterior disposición, hoy derogada, así lo establecía. Actualmente existen muchos colegios integrados por profesionales de la más diversa titulación e, incluso, algunos prácticamente sin ninguna. Podemos ver que, junto a los colegios de arquitectos, ingenieros, abogados, etc., existen otros de corredores de comercio, administradores de fincas, gestores administrativos o habilitados de clases pasivas.

Otra cuestión inicial que suele plantearse es la de si sus miembros deben ser, o no, independientes en el ejercicio de su profesión, es decir, si pueden prestar su trabajo bajo dependencia ajena. Como es sabido, algunos profesionales ejercen su actividad libremente, como es el caso normal de los médicos, abogados, etc.; otros son asalariados, funcionarios públicos (por ejemplo, los secretarios de Administración Local) o empleados en empresas privadas y, finalmente, existe la situación de los notarios, que son profesionales del Derecho de libre elección por el público, pero que ejercen además una función pública, percibiendo por ello sus honorarios por arancel, como asimismo los perciben los Registradores de la Propiedad.

Daniel Lacalle, en un trabajo publicado en 1976 por Ediciones La Torre, bajo el título «Profesionales en el Estado español», de-

fiende la *sindicación* de los profesionales técnicos titulados superiores que trabajan bajo dependencia ajena y con retribución convenida, oponiéndose a su colegiación en la corporación profesional correspondiente, pues entiende, con un criterio claramente marxista, que deben participar en la lucha de clases al lado de los obreros manuales. Excluye a los técnicos directivos con alta cualificación, a los que considera burgueses afines a los patronos.

Antonio Pedrol Rius, Decano del Colegio de Abogados de Madrid y Presidente del Consejo General de la Abogacía, en una conferencia pronunciada el 13 de marzo de 1980 en el *Club Siglo XXI*, y publicada en el Boletín del Colegio de Abogados de Madrid, número 2, correspondiente a los meses de abril-junio de 1980, se pronuncia decididamente por el criterio contrario, ya que por encima de las posibles reivindicaciones salariales o de otro tipo, está la ética, la deontología, el prestigio profesional y el bien común, y, en suma, la *defensa de la profesión como categoría*.

La organización profesional, en sus múltiples manifestaciones, ofrece una rica variedad de instituciones, que va desde los colegios a los sindicatos (tanto de patronos como de obreros), pasando por los gremios, cofradías, hermandades, etc.; en donde se podrá elegir la fórmula más adecuada a cada profesión, y dentro de la cual cabrá matizar detalles por el juego de la voluntad de sus asociados, y a la que hay que añadir la posibilidad general de pertenecer, al mismo tiempo, a más de una de estas entidades, incluidos los sindicatos.

Con referencia a la organización general de los colegios, diremos que:

Pueden ser de ámbito nacional, como ocurre con el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, o pueden existir tantos colegios como territorios, provincias o distritos o, incluso, localidades (como ocurre en Abogados y Procuradores). En estos casos, lo normal es que se agrupen en un organismo nacional común, como son la Junta de Decanos de los Colegios Notariales, el Consejo Superior de la Abogacía y otros semejantes.

La colegiación puede ser indispensable o no para el ejercicio profesional. Y puede, a veces, haber colegiación *sin ejercicio* profesional con objeto de percibir beneficios secundarios.

Puede ser voluntaria o a petición de parte, o forzosa. El Colegio de Opticos establece la colegiación *automática*, aunque no se solicite.

Se puede, en algunos casos, pertenecer al mismo tiempo a varios colegios y, en otros supuestos, la colegiación en uno excluye la

posibilidad de colegiación en otros. Ejemplo de colegiación compatible es la de los Colegios de Médicos y Odontólogos.

El nombramiento de la Junta directiva o rectora puede estar atribuido libremente a los asociados o estar sujeto a condicionamientos de control o intervención, mayor o menor, de la Administración. Cierta intervención está justificada dadas las funciones administrativas que desempeñan estas corporaciones.

Los fines y funciones de los colegios profesionales son múltiples:

Velar por el prestigio profesional basado en un comportamiento ético debe ser uno de los fines primordiales de la organización profesional representada por los Colegios.

Como soporte de este principio ético, deben fomentarse la formación y práctica de sus miembros, con honores al Santo Patrono y otros actos piadosos, hoy en trance de desaparecer.

La formación profesional y la vigilancia para un buen servicio constituye otro de los objetivos principales.

Junto a estos objetivos, a la vez de carácter público y privado, existen otros más acentuadamente públicos o particulares.

Entre los primeros podemos citar:

— El asesoramiento de la Administración por vía consultiva.

— La simplificación burocrática en la distribución de cargas fiscales entre los profesionales del colegio, reglamentación del servicio público prestado por los colegiados, establecimiento de normas de calidad, mantenimiento de la disciplina en la profesión, etc. Y, especialmente, la participación, a veces reconocida y a veces no, en los distintos órganos de representación pública.

— Las resoluciones dictadas por los superiores órganos rectores de los colegios pueden ser, normalmente, objeto de recurso contencioso administrativo.

Entre los fines y funciones de interés particular, mencionaremos:

— La ayuda mutua y el socorro de sus socios o familiares en casos de fallecimiento o desgracia.

— La prestación de servicios médicos y otros relacionados con la salud.

— La creación de cooperativas de crédito, sociedades de socorros mutuos y otras semejantes.

— La contratación de construcción de viviendas.

— La fundación de colegios para la educación de hijos de colegiados, en situación normal o huérfanos, etc.

— Y hasta la organización o facilitación del ocio de los colegiados y sus familiares.

La organización profesional, desde los colegios a los sindicatos debe ser vehículo de armonía social y no instrumento de discordia y enfrentamiento.

En este aspecto, en reciente conversación con un español bastante progresista —José María Chivite— residente en Viena desde hace catorce años, y en cuya Universidad obtuvo las licenciaturas de Ciencias Sociales y Económicas, me decía que, una de las instituciones que consideraba más interesantes, en Austria, para conseguir la paz social de que gozaba, eran los comités, juntas o comisiones paritarias, integradas por representaciones, por terceras partes iguales, de obreros, patronos y la Administración pública como elemento moderador. Se ocupan de la fijación de precios de productos, salarios, regulación del mercado de excedentes, etc.

Estos comités paritarios son de carácter local en la base, y ascienden en agrupaciones superiores de mayor amplitud hasta llegar a una especie de cámara nacional o consejo económico profesional.

Cuando se trata de sectores u organismos oficiales, por ejemplo: funcionarios públicos, la Administración ostenta dos partes en la representación o constitución del comité: una como patrono, y la otra como elemento oficial equilibrador. Esto supone, en cierto modo, una garantía de prestación de los servicios sin interrupción, en beneficio del orden público y del bien común.

Estos comités o comisiones paritarias tuvieron, como es sabido, un precedente afortunado en similares instituciones establecidas por el Gobierno del General Primo de Rivera, pero, como de costumbre, se prefirió derogar lo anterior a mejorar lo que resultaba beneficioso.

Los jurados mixtos o tribunales arbitrales son instituciones de gran utilidad que convendría resucitar, y que sin nombre preciso son recomendados por la doctrina pontificia cuando aconseja la formación de Corporaciones integradas por asociaciones de obreros y patronos, en el seno de las cuales, en razonable diálogo, se resuelvan las diferencias que puedan existir entre los intereses de ambas.

La doctrina pontificia sobre colegios profesionales debe deducirse de la enseñanza general sobre la organización de la profesión, sin que, como es normal, dado lo limitado del concepto, se encuentren directrices específicas sobre los colegios profesionales, que es una de las múltiples modalidades existentes dentro de la organización profesional. Pero de la enseñanza general resultan claramente los criterios aplicables.

Pío XI, en su *Quadragesimo anno*, sienta este principio fundamental: «Cómo, siguiendo el impulso natural, los que están juntos en un lugar forman una ciudad, así, los que se ocupan en un mismo arte o profesión, sea económica o de otra especie, forman aso-

ciaciones o cuerpos, hasta el punto de que, muchos, consideran a esas agrupaciones, que gozan de su propio derecho, si no esenciales a la sociedad, al menos connaturales a ella (*Q. A.*, núm. 36, Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias, Ed. Acción Católica Española, 1946, pág. 481).

«En dichas corporaciones, indudablemente tienen primacía los intereses comunes a toda la profesión; y ninguno hay tan principal como la cooperación que intensamente se ha de procurar, de cada uno de los profesionales en favor del bien común de la sociedad» (*ibidem*, pág. 482).

«Debe proclamarse la misma libertad para fundar asociaciones que excedan los límites de cada profesión» (*ibidem*).

«En cuando a su organización, apenas es necesario recordar lo que León XIII dejó enseñado ..., a saber, que es libre a los hombres escoger la forma de gobierno que quieran, con tal de que queden a salvo la justicia y las necesidades del bien común» (*ibidem*).

«Así como los habitantes de un municipio suelen fundar asociaciones con fines muy diversos en las cuales es completamente libre de inscribirse o no, así también, los que ejercen una misma profesión formarán unos con otros sociedades igualmente libres para alcanzar fines que, en alguna manera están unidos con el ejercicio de la profesión» (*ibidem*).

«Los interesados deben tener facultad, como enseñó León XIII, para escoger libremente el estatuto y las leyes que mejor conduzcan al fin que se proponen» (*Rerum Novarum*, núm. 42).

«La enseñanza de la Iglesia recomienda la existencia, en el seno de la Nación, de algunos cuerpos intermedios que coordinen los intereses profesionales y faciliten al Estado la gestión de los asuntos del país» (Pío XII, Carta dirigida al Presidente de las Semanas Sociales de Francia, Carlos Flory, el 14 de junio de 1954, B. A. C., Documentos Políticos, pág. 1.021).

La intervención del Estado para coordinar los intereses contrapuestos y velar por el bien común general, está justificada por el mismo Pío XII, en los siguientes términos:

«Siendo el egoísmo un hecho muy frecuente en este campo, corresponde al Estado, como promotor del bien común, llamar la atención de los individuos sobre sus deberes sociales y regular, siempre dentro de los límites de lo justo y honesto, sus actividades económicas en armonía con el bien colectivo. Error no menos funesto, sin embargo, sería atribuir al Estado la tarea o misión de planificar íntegramente la vida económica hasta la supresión de toda iniciativa privada con el fin de conseguir el ideal de una química igualdad entre todos los hombres. También en este campo, la



intervención del Estado es sólo *subsidiaria*; su acción ha de estar informada por la justicia, no suprimiendo la iniciativa de los particulares sino interviniendo sólo cuando y en la medida que lo exija el bien común, para estimularla y coordinarla, dejando a los ciudadanos y a las organizaciones menores las funciones que son capaces de desarrollar» (Carta de la Secretaría de Estado a la Semana Social de Italia, el 22 de septiembre de 1956, *Ecclesia*, número 795, correspondiente al 6 de octubre de 1956).

JUAN VALLET DE GOYTISOLO

## QUE SOMOS Y CUAL ES NUESTRA TAREA

### I. *Qué somos:*

1. Por nuestra fe.—2. Por nuestra específica labor de «caridad política».—3. Por nuestras convicciones naturales.

### II. *Cuál es nuestra tarea:*

- a) Formación de unas élites.
- b) Acción cultural.

**22 págs.**

**50 ptas.**