

Regulación de la corporación farmacéutica

Panorama actual

■ LUIS FERNANDO BARRIOS • Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante.

Este artículo describe el panorama normativo colegial farmacéutico, tanto en el plano legal —estatal y autonómico— como estatutario, en sus diversas modalidades. Apunta, asimismo, algunas necesidades de la profesión relacionadas con las instituciones que públicamente la representan.

La consolidación del colegio profesional como institución jurídica, con sus rasgos definitorios esenciales, tiene lugar con las experiencias corporativas de las profesiones jurídicas y sanitarias entre mediados del siglo XIX y principios del XX (Calvo, 1998). En ambos colectivos profesionales el tema central de discusión giró en torno a la colegiación obligatoria.

Son bien conocidos los lejanos antecedentes de la institución colegial en las profesiones sanitarias (Protomedicato, Protocirujano y Protofarmacéutico), aunque en esta exposición se prescinde de los precedentes anteriores surgimiento de la institución colegial, a mediados del siglo XIX.

LA CORPORACIÓN FARMACÉUTICA ESPAÑOLA

En lo referido a la corporación farmacéutica, la Ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855, en su artículo 80, contiene parte del núcleo de lo que luego serán potestades colegiales. Establecía la constitución en cada capital de provincia de un jurado médico de calificación que respecto al colectivo de facultativos (médicos,



cirujanos y farmacéuticos) tenía reconocidas atribuciones «con el objeto de prevenir, amonestar y calificar las faltas que cometan los profesores en el ejercicio de sus respectivas facultades, regularizar en ciertos casos sus honorarios, reprimir todos los abusos profesionales a que se puede dar margen en la práctica, y a fin de establecer una severa moral médica».

El Real Decreto de 18 de abril de 1860 (Gaceta, 24) aprueba las ordenanzas para el ejercicio de la profesión de farmacia, comercio de drogas y venta de plantas medicinales. Contiene una pormenorizada regulación del ejercicio profesional farmacéutico (formas de ejercicio de la profesión, deberes e incompatibilidades del farmacéutico, reglas para la dispensación de medicamentos, farmacopea y tarifas oficiales, comercio de droguería e inspección de boticas y géneros). La vigilancia sobre el cumplimiento de estas ordenanzas se encomienda a gobernadores y alcaldes y en especial a los subdelegados de Sanidad y de Farmacia (art. 71). El régimen de control de la profesión sigue siendo, por tanto, eminentemente administrativo. Aunque existen precedentes colegiales como el de Madrid del primer tercio del siglo XVIII, evidentemente, tales corporaciones carecen de las señas de identidad que luego les serán propias.

Por el Real Decreto de 12 de abril de 1898 se aprueban los Estatutos para el Régimen de los Colegios Farmacéuticos (Gaceta, 15), estableciéndose por vez primera el mecanismo de colegiación obligatoria (art. 2) en un régimen de unidad colegial (Disposición Transitoria 6.^a), decisión ésta que tiene por meta la defensa de los intereses públicos, la persecución del intrusismo y hasta la colaboración fiscal (Calvo, 1998).

El Real Decreto de 12 de enero de 1904 (Gaceta, 22 y 23) que aprueba la Instrucción General de Sanidad Pública comporta cambios sustanciales. El Capítulo VIII del Título III sobre «Organización de las profesiones sanitarias libres» (arts. 62-90) dispuso la colegiación voluntaria de médicos, farmacéuticos y veterinarios (art. 84) y atribuyó al subdelegado de Farmacia el «cumplimiento de las disposiciones relativas al ejercicio de las respectivas profesiones» (art. 75) y la vigilancia sobre el intrusismo (art. 77).

Nuevamente, y esta vez de forma ya definitiva, se abordó el tema de la colegiación obligatoria. En concreto lo hizo el Real Decreto de 23 de octubre de 1916 (Gaceta, 26), que dispuso el establecimiento de los colegios provinciales obligatorios de la clase farmacéutica, tras reconocer que «indudablemente la colegiación voluntaria no ha producido los beneficiosos resulta-

dos que eran de esperar; y la vida de los Colegios, en las provincias donde se han constituido, ha sido lánguida, y pocas veces han cumplido la misión que se les señalaba en la referida Instrucción general de Sanidad». Posteriormente se dictó la Real Orden Circular del Ministerio de la Gobernación de 6 de diciembre de 1917 (Gaceta, 10) que aprueba los Estatutos de los Colegios Farmacéuticos (Villacorta, 1989).

LOS ESTATUTOS DE 1934 Y 1957

Por Orden de 28 de septiembre de 1934 (Gaceta, 4 de octubre) se aprobó el Estatuto de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, auténtico «Estatuto General» de la profesión farmacéutica. Establece el principio de unidad colegial —un colegio por provincia (Base I)— y la colegiación obligatoria para

El Estatuto General de la profesión farmacéutica ha de ser, precisamente, *general*

el «ejercicio civil de la profesión farmacéutica» (Base II). Entre las atribuciones que se reconocen a los colegios: la recaudación de cuotas, colaboración fiscal, registro de títulos profesionales, imposición de multas y sanciones, vigilancia del intrusismo, vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones vigentes, etc. (Base IV). El Estatuto aborda también cuestiones tales como el régimen de las Juntas de Gobierno (Bases V-XI), el Jurado de calificaciones (Bases XII y XIII), el ingreso en el colegio (Bases XIV-XIX) y los fondos colegiales (Bases XXII-XXV).

Especial interés tiene la relación de obligaciones y el sistema disciplinario que incorpora este Estatuto. Son obligaciones «esenciales» de los colegiados: el cumplimiento del Estatuto, la fijación del precinto de garantía colegial en los productos, el pago de cuo-

tas colegiales, la comunicación de los cambios de residencia, la contribución al «prestigio de la colectividad» y el deber de participación a la Junta «lo más rápidamente posible [de] cuantos actos reprobables observen relacionados con la profesión» (Base XX).

Parca es la enumeración de faltas que contiene. La Base XXVI señala como faltas leves: el retraso en el pago de cuotas, el incumplimiento de preceptos reglamentarios, la ausencia injustificada de la farmacia y la demora en la comunicación de infracciones. Y la Base XXVII considera faltas graves: el encubrimiento o amparo del ejercicio ilegal de la profesión, desacatar los acuerdos de los colegios, no aplicar los precintos de garantía y la reincidencia en faltas leves. En fin, la Base XXVIII contempla como sanciones: la amonestación pública o privada, las multas, la suspensión hasta tres meses o por seis meses y la expulsión del colegio.

El Estatuto de 1934 también hacía alusión a una organización supracolegial, que con naturaleza de «confederación de los colegios farmacéuticos» se denominó originalmente «Unión Farmacéutica Nacional». Este organismo, regulado en las Bases XXX-XXXIV, sería pronto sustituido, por Orden de 12 de enero de 1938, por el llamado «Consejo General de Colegios». Consejo este al que, además de otros aspectos organizativos, se le encomienda «puntualizar soluciones para los variados problemas que afecten a la clase y, en especial, al relativo al aspecto deontológico de la profesión» (art. 2.d).

Por Orden de 16 de mayo de 1957 (BOE, 4 de junio) se aprobó el Reglamento del Consejo General de Colegios Farmacéuticos, «único Organismo oficial representativo y directivo de la profesión farmacéutica» al que obligadamente han de incorporarse todos los colegios profesionales territoriales (art. 1). Junto a reglas de funcionamiento (arts. 4-18) y sobre recursos económicos (arts. 19-21), este Reglamento o Estatuto del Consejo incorpora un sistema disciplinario propio (arts. 22-27).

Especial interés tiene la relación de fines que se le atribuyen (art. 3): aprobación de los reglamentos colegiales provinciales, asunción de la representación en asuntos de carácter general, vigilancia del cumplimiento de la legislación farmacéutica, defensa de los derechos de la colectividad farmacéutica, reglamentación del horario de apertura y cierre de farmacias, etc.

Posteriormente, en sesión celebrada los días 2 a 6 de diciembre de 1957, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos aprobó un Reglamento-Tipo de los Colegios Oficiales

de Farmacéuticos, de contenido muy similar al de los Estatutos de 1934 y al que debían ajustarse los reglamentos de todos los colegios. Dicho reglamento-tipo, según afirma su propio art. 1, se dicta con fundamento en lo dispuesto en el art. 3.º del Reglamento del Consejo General aprobado por Orden de 16 de mayo de 1957, por la Base IV.17 de los Estatutos de los Colegios de Farmacéuticos, aprobados por Orden de 28 de septiembre de 1934, y por la base XXXIV de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944.

Ya se había creado, por tanto, la estructura estatutaria farmacéutica que, como a continuación se verá, se corresponde con el sistema normativo instaurado por la Ley de Colegios Profesionales de 1974. Dicha estructura estatutaria está integrada por 4 niveles normativos:

- El Estatuto General de la profesión, de 1934.
- El Estatuto del Consejo General, de 1957.
- Los Estatutos de los colegios provinciales.
- Los reglamentos internos de dichos colegios provinciales.

LA LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES DE 1974

La primera, y hasta ahora única, ley de colegios profesionales de nuestra historia jurídica es la Ley 2/1974, de 13 de febrero (Baena, 1968 y 1974). Fue aprobada en un contexto político muy preciso, en el que no debe olvidarse la confrontación de algunos colegios (en particular el de abogados de Madrid) con el régimen entonces imperante. Por esa razón contiene en su primitiva redacción unas evidentes «directrices políticas». La posterior aprobación de la Constitución puso de manifiesto notorias contradicciones entre la ley originaria y el texto constitucional, lo que justificó la reforma llevada a cabo por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre. Años después, una nueva reforma se centraría en el capítulo económico y se materializaría en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

La Ley 2/1974 contiene, como se ha señalado, unas nítidas «directrices políticas», como el reconocimiento de las funciones de representación política que pasaron a asumir los colegios profesionales, dentro del sistema de representación orgánica del franquismo. Se considera por ello a los colegios «cauce orgánico para la participación de los profesionales en las

funciones públicas de carácter representativo» (art. 1.4). Al mismo tiempo, por la propia lógica del sistema político de aquel tiempo, se reconocieron las atribuciones de la Organización Sindical, de tal modo que se respetaron —quedando fuera de su ámbito de aplicación— los llamados «colegios profesionales sindicales». Se impuso, y la carga política de ello es indudable, el juramento de fidelidad a los Principios Fundamentales del Movimiento y a las leyes fundamentales de los cargos colegiales, a los que se reconoce la condición de «autoridad». La Administración se reservó una facultad de suspensión administrativa de los actos dictados por los órganos colegiales que considerase nulos de pleno derecho.

La relevancia constitucional de los colegios se asocia no tanto al derecho de los profesionales como al de sus clientes

La Ley 74/1978 devino inevitable ante la nueva realidad política. Esta ley eliminó toda referencia al carácter político-representativo de los colegios y adaptó a la nueva realidad de libertad sindical las referencias a la antigua Organización Sindical. Asimismo, suprimió las técnicas de control político sobre los colegios (el juramento citado y la potestad de suspensión de actos nulos) e introdujo alguna alteración en la configuración de los colegios generales.

La Ley 7/1997 fue natural consecuencia del informe elaborado por el Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el libre ejercicio de las profesiones tituladas en España (López Ramón, 1996). Las principales reformas introducidas por esa ley fueron: la sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al derecho de la competencia, la introducción de la «colegiación única» para todo el territorio nacional y la supresión del carácter obligatorio del cobro de honorarios profesionales por mediación del colegio.

Cabe indicar, finalmente, que el intento de desarrollar reglamentariamente la Ley de Colegios de 1974 se frustró en 1975, fundamentalmente como consecuencia de las fuertes presiones colegiales.

INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN

El conjunto normativo hasta aquí descrito inevitablemente debe verse a la luz de la Constitución. Aunque el proyecto de constitución no mencionaba los colegios profesionales, dos enmiendas del Senado introdujeron un precepto sobre estas instituciones, coincidiendo en lo más característico de las mismas: determinación de su naturaleza corporativa, sistema de adscripción obligatoria para determinadas profesiones y exclusividad territorial. Posteriormente, el precepto específico sobre colegios vino a configurar el art. 36 del texto constitucional y, en fin, sería aprobado con el texto ya conocido, asumiendo la enmienda *in voce* que planteara el senador Pedrol Rius en la sesión del 22 de agosto de 1978: «Artículo 36. 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».

Este precepto ha sido muy discutido y al respecto ha habido dos tendencias: a) considerar que supone una remisión prácticamente plena al legislador ordinario para regular el régimen jurídico de estas corporaciones (Sainz Moreno, 1996; Muñoz Machado, 1983); y b) entender que no existe una remisión tan plena, ya que la ley reguladora no puede desvirtuar la naturaleza corporativa ni las características más esenciales de la institución colegial (Ariño y Souvirón, 1984; Fanlo, 1992; Del Saz, 1996).

En cualquier caso, el papel de la Constitución en relación con los colegios es claro, como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional STC 89/1989, de 11 de mayo (FJ 5.º): «reconoce y sanciona la intermediación de la Ley, con un importante matiz justificativo, al señalar «las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales», con lo que parece ya distinguirlos de las restantes personas jurídicas y asociaciones, sean de interés público o privado». No obstante lo anterior, «si bien constitucionaliza la existencia de los colegios profesionales, no predefine su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reser-

va de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad —peculiaridad— ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. Es el legislador, por tanto, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los colegios, quien puede optar por una configuración determinada (STC 42/1986)». El art. 36 CE consagra una auténtica «garantía institucional», concepto éste acuñado por Carl Schmitt, que ha sido aceptado por la doctrina, y que tiene por finalidad otorgar una protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas instituciones en sus características más identificativas (Del Saz, 1996). La relevancia constitucional de los colegios profesionales, *ex art. 36 CE*, se determina pensando de forma prioritaria no tanto en el derecho de los profesionales cuanto en el de sus clientes (López González, 1998).

La Constitución, en definitiva, establece la garantía de que los colegios profesionales en sus características esenciales son una institución reconocida en esta superior sede, aunque el legislador disponga de un amplio margen de maniobra para su regulación pormenorizada, respetando —eso sí— aquellas características.

Ejercicio profesional

Pero además nuestra Carta Magna incide en diversos aspectos del ejercicio profesional desde la perspectiva colegial. Además de las libertades de elección de oficio y de ejercicio (art. 35 en relación con el 10.1 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 en relación con el 33 CE), aborda la regulación de las profesiones tituladas, disponiendo que las mismas se regulen por ley (arts. 36 y 53.1 CE), atribuyéndose al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30° CE) y a los colegios profesionales la ordenación del ejercicio profesional propiamente dicho (art. 36 CE).

Esta labor de «ordenación del ejercicio profesional» constituye la esencia justificativa de la institución colegial. Es antigua la discusión sobre su naturaleza jurídica (Fanlos, 1992), aunque mayoritariamente se destaca su «carácter bifronte», comprensivo de intereses públicos y privados. Dualidad esta que es reconocida pacíficamente tanto por la doctrina («la inmensa mayoría de la doctrina considera a los colegios como corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados», STC 89/1989) (Puyol, 1996), como por la jurisprudencia, por ejemplo, las SSTC 123/1987 y 23/1984

al referirse a los colegios como «corporaciones sectoriales, representativas de intereses profesionales que se constituyen para defender los intereses privados de sus miembros, pero que también cumplen fines de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, etc.)».

Sin menosprecio de la función privada de representación (art. 5.c y g de la Ley de Colegios Profesionales, en adelante LCP) o de defensa de los intereses profesionales (art. 5.u LCP), lo que parece evidente es que la faceta pública prima sobre cualquier otra y da sentido a la propia existencia colegial. De otro modo no podría justificarse la colegiación obligatoria (Baena, 1968; Del Saz, 1996), la cual tiene

Nuestra Carta Magna incide en aspectos colegiales del ejercicio profesional

sentido desde el momento en que la incorporación al colegio conlleva el sometimiento a unas normas y a una disciplina que vertebran el ejercicio, ordenan la actividad y velan por la ética y dignidad profesional (5.i LCP) a la vez que sirve para el control del cumplimiento de la normativa general y colegial (5.t LCP). La exclusiva defensa de los intereses privados (profesionales) no precisa de la corporación colegial, pues la Constitución refiere otras fórmulas: asociativas generales (art. 22 CE) o incluso específicamente profesionales (art. 52 CE).

Es precisamente la defensa de los intereses públicos, mediante la ordenación del ejercicio profesional, la que fundamenta la existencia de dos potestades —la normativa y la disciplinaria— ambas delegadas por el Estado (Ariño, 1973).

LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Según el art. 2.1 LCP 1974, en redacción dada por la Ley 7/1997: «El Esta-

do y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizan el ejercicio de las profesiones colegiadas, de conformidad con lo dispuesto en las leyes». Esta mención a una dualidad de competencias se resuelve a juicio de Calvo, a quien en esto seguimos, del siguiente modo (Calvo, 1998): *a)* al Estado le corresponde dictar la legislación básica sobre colegios profesionales *ex art. 149.1.18 CE*, aunque sólo en sus aspectos públicos o administrativos; *b)* todas las comunidades autónomas tienen facultades de desarrollo legislativo/normativo en materia de colegios profesionales, correspondiéndoles, como mínimo, el desarrollo legislativo y la ejecución de los aspectos básicos de la legislación estatal y, además de lo anterior, las competencias legislativas plenas sobre los aspectos no administrativos, no públicos. Por lo tanto, a juicio de Calvo, la ley del art. 36 CE «puede ser al tiempo una ley estatal y autonómica».

Respecto al nivel estatal, la indagación sobre la ubicación de las «bases» estatales nos llevaría a las siguientes conclusiones: éstas no se encuentran ni en la LOAPA, ni en la LprA (Ley del proceso autonómico), ni el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre ambas leyes hace mención alguna a esas bases; tampoco se hallan en los Estatutos Generales de los Colegios Profesionales, ya que éstos no son reglamentos estatales sino disposiciones autónomas corporativas. Las bases se encuentran en la Ley 2/1974, 13 de febrero de Colegios Profesionales o en las leyes de colegios profesionales concretos (auditores de cuentas). Acerca de cuáles son, lo único seguro son las previsiones de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de colegios profesionales, que afirma el carácter básico de las normas sobre libre competencia, colegiación única, baremos orientativos de honorarios, cobro voluntario a través de los colegios y visado.

Estatutos de autonomía y competencias

Respecto al nivel autonómico, todos los estatutos de autonomía han recabado para sí competencias en materia colegial, aunque lo han hecho bajo diferentes fórmulas. Han recabado la «competencia exclusiva» sobre «colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 CE» País Vasco (art. 10.22 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), Cataluña (art. 9.23 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre), Andalucía (art. 13 del Estatuto aproba-

do por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre) y Comunidad Valenciana (art. 31.22 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio). Sin mención a los arts. 36 y 139 se expresa el Estatuto de Aragón (aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 agosto). Y haciendo mención a la «legislación general», el art. 44.26 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por su parte, hablan de «desarrollo legislativo y ejecución» de esta materia de la que ostenta la potestad de «legislación básica» el Estado: Asturias (art. 11.b del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre), Cantabria (art. 25.5 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre), La Rioja (art. 9.10.^a del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio), Murcia (art. 11.10 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio), Castilla-La Mancha (art. 32.5 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto), Canarias (art. 32.13 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), Extremadura (art. 8.6 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero), Baleares (art. 11.15 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero), Madrid (art. 27.6 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 febrero), Castilla y León (art. 34.1.11.^a del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 febrero). En el caso de Galicia, el Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril no recogía en su art. 27.29 más que una mención a las cofradías de pescadores, cámaras de la propiedad, agrarias, de comercio, industria y navegación «y otras de naturaleza equivalente». No obstante, por Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre se transfirieron competencias a la comunidad gallega y entre ellas las competencias de desarrollo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

Desarrollos legislativos en las comunidades autónomas

La asunción de las competencias citadas conllevó el lógico desarrollo legislativo, hoy integrado por las siguientes normas: Ley 6/1995, de 29 diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios profesionales; Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón; Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales

de las Illes Balears; Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias; Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria; Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha; Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León; Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales de Cataluña; Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios profesionales de la Comunidad Valenciana; Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura; Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia; Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios profesionales de La Rioja; Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de Madrid; Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de Murcia; Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de las profesiones tituladas y de Consejos y Colegios profesionales del País Vasco.

Todos los estatutos de autonomía han recabado para sí competencias en materia colegial

Como es deducible del enunciado de muchas de las leyes anteriores, la realidad autonómica ha conllevado la creación de consejos a esta escala territorial. En este momento entre los consejos generales y los colegios territoriales que conformaban el esquema organizativo colegial preconstitucional aparece otro tipo de entidad intermedia, el consejo autonómico, creación que obviamente repercutirá en el reparto funcional hasta ahora vigente. Para el ámbito de los farmacéuticos es el caso del de Cataluña (Orden de 25 de abril de 1985), de Andalucía (Orden de 20 de enero de 1997) o de Castilla y León (Ley 3/2000, de 10 de mayo).

PANORAMA REGULADOR ACTUAL

Llegados a este punto, es pertinente contemplar en su conjunto el marco normativo colegial de la profesión farmacéutica.

Norma constitucional

La norma básica es el art. 36 CE, que exige una estructura y un funcionamiento democráticos y que, respetando las características esenciales de la institución colegial (naturaleza corporativa, sistema de adscripción obligatoria para determinadas profesiones y exclusividad territorial), deja un amplio margen de maniobra al legislador. Junto a esta norma, el art. 149.1.18.^a CE contiene el título competencial del Estado; es a la Administración Central a la que compete el establecimiento de la legislación básica en materia colegial. Y junto a los preceptos anteriores hay un precepto que consagra la igualdad de trato dentro del territorio nacional y la garantía de la libertad de circulación: el art. 139 CE.

Regulación legal estatal

En la actualidad parece poco discutible la competencia del Estado para fijar las «bases» de la legislación colegial. Hasta el momento presente el panorama es ciertamente confuso, ya que es difícil identificar cuáles son las «bases estatales». Sólo la reforma llevada a cabo por la Ley 7/1977, de 14 de abril, identifica algunas de estas bases, concretamente las relacionadas con la libre competencia. Pero la necesidad de una nueva ley estatal de colegios profesionales deviene inevitable y así es exigida por la doctrina (López González, 1998), sin que la jurisprudencia pueda seguir «haciendo oídos sordos a los postulados constitucionales» en esta materia (Del Saz, 1996). Al legislador estatal le está reconocido optar por un sistema de legislación general (sustitutivo de la LCP de 1974) o un sistema de legislación particular para una profesión (farmacia) o para un grupo de profesiones (sanitarias, por ejemplo) (Calvo, 1998). Ambas opciones son constitucionalmente posibles.

Regulación legal autonómica

Aunque la regulación legal autonómica no sea homogénea en su literalidad, sustancialmente hoy parece indiscutido que, correspondiendo la legislación básica al Estado, las autonomías tienen potestades de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal. Y es más: plena competencia sobre los aspectos no públicos de los colegios profesionales. La distinta terminología

empleada en los textos legales (unas veces se habla de competencia exclusiva, otras, de desarrollo legislativo y ejecución) en realidad se difumina ante el proceso de homogeneización llevado a cabo por vía interpretativa por el Tribunal Constitucional.

Estatutos Generales de la Profesión

Contra lo que pudiera parecer, éste no debería ser el momento de la extinción de los Estatutos Generales de la Profesión, ante el aluvión normativo autonómico en materia colegial. El Estatuto de 1934 sigue hoy vigente, pues el hecho en sí de que la norma en cuestión sea preconstitucional no tiene mayores inconvenientes, y «sobre su aplicación no cabe duda alguna» (STS 3.ª 17.6.1994, FJ 3.º) (Valencia, 2000). Pero evidentemente necesita ser sustituido por un nuevo texto que afronte nuevos retos y se adapte a las nuevas realidades. El Estatuto General de la Profesión Farmacéutica ha de ser precisamente *general*, si queremos que esta profesión —y otro tanto puede decirse de las restantes— se ejerza en condiciones de sustancial igualdad en todo el territorio del Estado (*ex art.* 139 CE). Es preciso recuperar en la práctica la diferenciación entre estatutos generales y particulares. Nada impide que a nivel autonómico o provincial los respectivos consejos/colegios gocen de una elevada autonomía, pero no es de recibo que según el lugar del Estado en que nos hallemos el ejercicio profesional esté sometido a diferentes normas. Particularmente interesa la homogeneización —vía Estatuto general— en el plano deontológico-disciplinario. Téngase en cuenta que las sanciones más graves conllevan la expulsión del colegio y, por ende, la prohibición del ejercicio profesional, lo que de por sí ya justifica un trato igual de todos los colegiados. Parte de la doctrina considera especialmente necesaria la cobertura con carácter estatal y con rango legal de la tipificación de las faltas y sanciones más graves (Souvirón, 1980); aunque este deseo no se viera cumplido, parece justificado y hasta necesario que las normas disciplinarias alcanzaran al menos la generalidad. Pero es más, en el plano deontológico se tiende a la generalización (territorial) y a la especialización (profesional). Cada vez es más frecuente, y más aún lo será en el futuro, que una determinada profesión (médico, farmacéutico, enfermero, veterinario, etc.) se rija por normas deontológicas que trascienden el ámbito de los Estados pero que se especifican en razón de las singularidades del particular ejercicio. Es preciso, por tanto, recuperar el relevante papel de los Estatutos Generales a este

nivel. Hoy día, se hace insostenible la abstracción de los tipos de faltas de la Base XXVII del Estatuto de 1934, como también la ausencia de mayores concreciones en el plano deontológico.

Estatuto del Consejo General/Autonómico

Estos Estatutos seguirán desempeñando el papel de auténticos reglamentos internos de estos órganos y reguladores de las relaciones de la estructura colegial en el ámbito nacional y autonómico. En esta materia la aparición de consejos autonómicos ha complicado notablemente el entramado organizativo. Sin perjuicio de la bondad y la oportunidad de la constitución de consejos autonómicos —en sus modalidades forzosa o voluntaria— creemos que no puede descartarse sin más la existencia de un Estatuto del Consejo General, Consejo que, no se olvide, tiene, entre otras, la importante tarea de redacción de los Estatutos Generales de la Profesión y de representación en el plano nacional de la profesión misma.

Estatutos y reglamentos internos del colegio territorial

Estas normas conforman el último escalón de la pirámide normativa colegial. Algunos colegios provinciales han iniciado su andadura a fin de dotarse de unos estatutos acordes con los actuales tiempos. La iniciativa es loable. Para la redacción de este artículo se han examinado los pormenorizados Estatutos del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Alicante. Con independencia de que en otra ocasión se aborde la cuestión con más profundidad, sólo cabe indicar aquí que la elaboración de estas normas colegiales territoriales debieran tener en cuenta su adecuación a la normativa autonómica, aspecto este que no tiene mayor problema ya que las leyes autonómicas se han encargado de establecer el correspondiente «control de legalidad» por parte de la autoridad autonómica. Sin embargo, la existencia de este control que antes ostentaba el Consejo General de cada profesión, en este caso de la farmacéutica, plantea algún problema no menor. El Consejo General se ha visto desplazado —y sustituido— por la autoridad autonómica, lo que conlleva dos inconvenientes: la dispersión de autoridades —tantas como autonomías— y la configuración de exclusivos controles «externos» a la profesión. Aunque parezca complicado, probablemente no estaría de más un doble mecanismo de «control»: el control de legalidad a cargo de la autoridad autonómica y el control de adecuación a los Estatutos Generales y a los del propio Consejo General a cargo

de este último. Es decir, parece pertinente cohonestar el control político —de la autoridad autonómica— con el control corporativo —del Consejo General—.

En realidad las propuestas que aquí se hacen no pretenden sino compatibilizar la tradición corporativa (y de ahí el papel del Consejo General y de la necesidad de revitalizar los Estatutos Generales) con la nueva configuración autonómica del Estado (y de ahí la no discutida potestad legislativa autonómica y el control de legalidad establecido a su amparo). En resumidas cuentas, desde aquí abogamos por una nueva ley de colegios profesionales y por unos Estatutos Generales de la profesión farmacéutica acordes con los tiempos actuales. □

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Ariño G. Corporaciones profesionales y Administración pública. *Revista de Administración Pública* 1973;72:27-72.
- Ariño G, Souvirón JM. Constitución y colegios profesionales. Madrid: Unión Editorial, 1984.
- Baena M. Los colegios profesionales en el derecho administrativo español. Madrid: Montecorvo, 1968.
- Baena M. Una nueva aproximación a la Ley de Colegios profesionales. *Revista de Administración Pública* 1974;74.
- Calvo L. Régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Madrid: Unión Profesional-Civitas, 1998.
- Del Saz S. Los Colegios Profesionales. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- Fanlo A. El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales. Madrid: Civitas/Universidad de Zaragoza, 1992.
- López González JL. Reflexiones sobre la problemática constitucional de los colegios profesionales. *Revista General del Derecho* 1998;640-1.
- López Ramón F. Libre competencia y Colegios Profesionales en la experiencia constitucional española. En: Martín-Retortillo L (coord.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*. Madrid: Unión Profesional-Civitas, 1996.
- Muñoz Machado S, Parejo L, Ruiloba E, et al. La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
- Sainz Moreno F. Artículo 36. Profesionales tituladas y Colegios Profesionales. En: Alzaga O. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo III. Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1996.
- Villacorta Baños F. Profesionales y burócratas (Estado y poder corporativo en la España del siglo XIX, 1890-1923). Madrid: Siglo XXI, 1989: 9ss.
- Villalba F. La profesión farmacéutica. Madrid: Marcial Pons, 1996:310-24.