

## **Tribunal Constitucional, Sala Primera, Sentencia 150/2014 de 22 Sep. 2014, Rec. 1050/2014**

**Ponente: Martínez-Vares García, Santiago.**

**LA LEY 145178/2014**

COLEGIOS PROFESIONALES. CA PAÍS VASCO. Inconstitucionalidad del inciso inicial del art. 30.2 de la Ley 18/1997, que establece la dispensa de colegiación a los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración. Excepción que no está contemplada en la norma estatal que se toma como parámetro de enjuiciamiento del precepto, de carácter básico, que es el art. 3.2 de la Ley 2/1974. Aplicación de la doctrina contenida en pronunciamientos anteriores en los que se determinó que la competencia para determinar la exigencia de colegiación obligatoria corresponde al Estado y en consecuencia, también le corresponde establecer las posibles excepciones a dicha exigencia.

*El Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad y declara nulo el inciso «Tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral» del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado EN NOMBRE DEL REY la siguiente

### **SENTENCIA 150 / 2014, de 22 de septiembre de 2014.**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.050-2014 planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre (LA LEY 6632/1997), de colegios profesionales del País Vasco, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.18, en relación con el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978) y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), de colegios profesionales. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Vasco, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado.

Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

**1.** El 19 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo remitiendo las actuaciones correspondientes al recurso de casación 8-5463 2002, a las que se acompaña Auto de 17 de enero de 2014, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto al inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre (LA LEY 6632/1997), de colegios profesionales del País Vasco por posible vulneración de los arts. 36 y

149.1.18, en relación con el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978) y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), de colegios profesionales.

**2.** Los antecedentes de la cuestión son los siguientes:

a) El Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya interpuso recurso de casación contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 25 de abril de 2002, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el artículo primero de la orden de 27 de abril de 2001 del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del País Vasco, por la que se aprueban los estatutos del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya.

b) Por providencia de 17 de junio de 2004, se realizó el señalamiento para votación y fallo, que fue suspendido por providencia de 22 de septiembre de 2004 en tanto no se produjera la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra las Leyes del Parlamento de Andalucía 15/2001 (LA LEY 115/2002) (recurso 1893-2002), y 10/2003, (recurso 1022-2004). Por providencia de 27 de septiembre de 2013, se volvió a señalar el recurso para votación y fallo, que quedó nuevamente suspendido por providencia de 18 de noviembre de 2013, por la que, en cumplimiento del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) (LA LEY 2383/1979), se dio trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, sobre la pertinencia de presentar cuestión de inconstitucionalidad contra el inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre (LA LEY 6632/1997), de colegios profesionales del País Vasco, «por identidad jurídica con la razón de decidir de las SSTC 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013), y 63/2013 (LA LEY 21822/2013), de 14 de marzo».

El Colegio recurrente se opuso al planteamiento de la cuestión por resultar innecesaria habida cuenta de la identidad existente entre el supuesto de hecho analizado en el recurso de casación y el que dio lugar las Sentencias constitucionales citadas. El Ministerio Fiscal no se opuso al planteamiento de la cuestión. Finalmente, la representación procesal del Gobierno Vasco también se opuso al planteamiento de la cuestión solicitando en su lugar el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

c) Por Auto de 17 de enero de 2014, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre (LA LEY 6632/1997), de colegios profesionales del País Vasco.

**3.** En cuanto al contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

Tras exponer los hechos de los que trae causa la presente cuestión, alude al contenido de la norma que cuestiona para después justificar que la decisión del proceso depende de la validez constitucional de la norma impugnada pues el inciso del art. 1 de los estatutos, impugnado en el proceso judicial, aplica literalmente, para la profesión de farmacéutico y en el ámbito territorial de Vizcaya, el mandato de inexigibilidad de colegiación ordenado en el inciso inicial del precepto legal cuestionado. La Sentencia de instancia desestimó el recurso por no guardar reserva alguna sobre la constitucionalidad del art. 30.2 de la Ley 18/1997, confirmando por ello la orden impugnada, en la medida en que constituía una aplicación literal de dicho precepto.

Señala la Sentencia de instancia que la colegiación obligatoria que impone la norma básica estatal queda referida al ejercicio libre de la profesión permitiendo diversas opciones a las Comunidades Autónomas en relación con el deber de colegiarse en los supuestos de ejercicio de la profesión exclusivamente bajo la dependencia de la Administración pública. El recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de instancia se basa en un único motivo, la violación de la regla básica de la legislación estatal sobre colegiación obligatoria derivada del art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), de colegios profesionales. De ahí que la decisión a adoptar dependa de la constitucionalidad del precepto cuestionado. Los preceptos constitucionales que se reputan infringidos por el Auto son los arts. 149.1.18 y 36 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978), y de manera mediata los arts. 1.3 (LA LEY 193/1974) y 3.2 de la Ley 2/1974

(LA LEY 193/1974). Las dudas de inconstitucionalidad se justifican por los argumentos expuestos en las SSTC 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013); 46/2013 (LA LEY 16308/2013) y 50/2013 (LA LEY 16312/2013), ambas de 28 de febrero; 63/2013, de 14 de marzo (LA LEY 21822/2013), y 123/2013, de 23 de mayo, que habrían declarado inconstitucionales incisos de otras normas autonómicas similares al aquí impugnado.

Finalmente, concluye exponiendo la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pues solo el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley de cuya validez depende el fallo, y afirma que no resulta prioritario plantear una cuestión prejudicial, ya que cualquiera que sea el contenido de la norma con rango de ley que regule las eventuales excepciones a la regla de la colegiación obligatoria, lo primero que ha de resolverse es qué legislador, estatal o autonómico, tiene competencia para ello.

**4.** Por Autos de 8 de abril de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó estimar justificadas las abstenciones formuladas por los Magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos y don Ricardo Enríquez Sancho, apartándolos definitivamente del conocimiento de la presente cuestión y de todas sus incidencias.

**5.** Por providencia de 8 de abril de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; deferir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC (LA LEY 2383/1979), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC (LA LEY 2383/1979), permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

**6.** Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 23 de abril de 2014, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC (LA LEY 2383/1979). Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el día 25 de abril de 2014.

**7.** El Parlamento Vasco se personó en el proceso, sin formular alegaciones, mediante escrito registrado el día 25 de abril de 2014.

**8.** La representación procesal del Gobierno Vasco registró sus alegaciones el día 8 de mayo de 2014 interesando la desestimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

Tras aludir a la duda de constitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo con relación a la doctrina de las SSTC 3/2013 (LA LEY 16/2013), 63/2013 (LA LEY 21822/2013) y 123/2013 (LA LEY 67768/2013), las Letradas del Gobierno Vasco indican que la interpretación constitucional del ámbito de aplicación de la normativa básica vacía y vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de función pública y de colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas. Entienden al respecto que la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del primer inciso del art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974) en la STC 3/2013 no respeta adecuadamente el orden de competencias derivado del bloque de constitucionalidad, toda vez que resulta excesivo el alcance que otorga por vía interpretativa al citado inciso, englobando en el mismo no sólo la obligatoriedad de colegiación cuando así lo determine una ley estatal, sino que impide que las Comunidades autónomas establezcan excepciones a dicha obligatoriedad de colegiación a través de sus competencias normativas. Argumentan además que la excepción de colegiación de los empleados públicos tiene cabida en el art. 1.3 de la propia Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), donde ya se introduce la oportuna salvedad para los empleados de la Administración

pública. Por ello consideran que el art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 (LA LEY 6632/1997) no resulta contrario a la normativa básica y es perfectamente constitucional.

Por otra parte indican que la doctrina de la STC 3/2013 está basada en una perspectiva puramente competencial y obvia la cuestión de fondo, que no es otra que el contenido de la disposición vasca que introduce una excepción a la colegiación obligatoria que la propia doctrina constitucional ha reconocido legítima, proporcional y no discriminatoria, así como acorde con la normativa comunitaria sobre libertad de circulación de trabajadores. Así, señalan que, de conformidad con la doctrina constitucional y del Tribunal Supremo, se puede deducir que no se considera legítima la colegiación obligatoria en el caso de que la actividad de los empleados públicos tenga por destinataria sólo a la Administración, en cuyo caso está plenamente admitida la exención a la obligatoriedad de colegiación. Cuando la actividad de los empleados públicos esté dirigida no sólo a la Administración pública, sino también a los particulares puede estar justificada la colegiación obligatoria, pero, incluso en este supuesto, se habrá de verificar si esa obligatoriedad resulta imprescindible para los intereses generales a los que se vincula, es decir, si resulta proporcional. Afirman al respecto que el control que la Administración pública ejerce sobre su propio personal hace inútil y redundante la actuación de los colegios profesionales, por lo que defiende que el art. 1.3 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974) ha de interpretarse en el sentido de que el personal al servicio de las Administraciones se sujeta sólo al control de su Administración, sin perjuicio de que si, además, desempeña privadamente la profesión, en tal medida quedara sujeto al control del colegio profesional. Es decir, que el personal al servicio de la Administración quedará sujeto a colegiación obligatoria solo en la medida en que, además, lleve a cabo actividades privadas y únicamente en relación a la misma, pero no cuando desarrolle funciones para la Administración, siendo ésta la que ejerza sus propios controles, en los que en determinados casos deberá tomar en consideración la opinión de los respectivos colegios, cuando hayan de dilucidarse cuestiones en los que disponen de una especial pericia. Por ello, las Letradas del Gobierno Vasco entienden necesario que el Tribunal revise la doctrina establecida en la STC 3/2013, de manera que, con la interpretación que proponen, el art. 30.2 no sería inconstitucional.

Por otra parte defienden que el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974) ha de ser objeto de una interpretación integradora, en el sentido de que, las Comunidades Autónomas no pueden establecer nuevos supuestos de colegiación obligatoria para la prestación de servicios profesionales liberales no previstos en la normativa estatal, pero no les impide establecer excepciones a la prestación de servicios profesionales dentro de la relación de empleo público en el ámbito de los servicios de interés general, por entenderla más proporcional con los intereses y derechos en juego.

Finalmente alegan que la colegiación obligatoria de los empleados públicos es contraria al derecho comunitario, en la medida en que supone una limitación a la libre circulación de trabajadores y resulta desproporcionada en tanto no se halle justificada por razones de orden público, seguridad y salud públicas. La colegiación de empleados públicos resulta innecesaria toda vez que la propia Administración pública ya ejerce el debido control sobre sus empleados a través de los mecanismos previstos en la legislación en vigor, lo que hace inútil y redundante la actuación de los colegios profesionales, que no superarían el test de proporcionalidad.

**9.** El Abogado del Estado formuló sus alegaciones el día 9 de mayo de 2014, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones de las que, seguidamente, se deja constancia.

Comienza señalando que la presente cuestión de inconstitucionalidad guarda casi identidad con el objeto de anteriores recursos de inconstitucionalidad planteados frente a artículos de leyes autonómicas de muy parecido tenor con el precepto ahora cuestionado, y que concluyeron en pronunciamientos favorables a la competencia estatal, aludiendo a las SSTC 3/2013 (LA LEY 16/2013), 46/2013 (LA LEY 16308/2013), 50/2013 (LA LEY 16312/2013), 63/2013 (LA LEY 21822/2013) y 123/2013 (LA LEY 67768/2013).

La cuestión ahora planteada versa sobre la posible inconstitucionalidad mediata del inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 (LA LEY 6632/1997), por su contradicción con el art. 3.2 de la Ley estatal 2/1974 (LA LEY 193/1974), la cual, tras la redacción dada por la Ley 25/2009 dispone que la incorporación a un colegio profesional será requisito indispensable para el ejercicio de una profesión cuando así lo disponga una ley estatal. Por otro lado, la misma Ley 2/1974, en su art. 1.3 (LA LEY 193/1974), define los fines esenciales de los colegios, añadiendo un inciso final «sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional. Preceptos amparados por los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.1, 18 y 30 CE, los cuales atribuyen al legislador estatal la regulación básica del régimen jurídico de los colegios profesionales, y, en concreto, el eventual requisito de la colegiación obligatoria para el desempeño de determinadas profesiones cuando así se hallare previsto y justificado desde esa perspectiva constitucional, por una ley estatal.

En segundo lugar señala el Abogado del Estado que la colegiación obligatoria para los casos en que así se establezca por ley y de modo justificado, no resulta contraria a la Constitución, tal como se desprende de la doctrina constitucional (con cita al respecto de las SSTC 89/1989 (LA LEY 1493/1989), 194/1998 (LA LEY 9560/1998) y 3/2013 (LA LEY 16/2013)). Además, la fijación del requisito de la colegiación obligatoria constituye un aspecto básico del régimen jurídico general sobre los colegios profesionales, dada su naturaleza de corporaciones de derecho público, aunque su base sea de tipo asociativo. La determinación, entonces, del régimen voluntario o forzoso de la colegiación tiene un carácter básico, de modo que compete al Estado su definición. Tampoco el art. 1.3 de la Ley estatal exime de colegiación a los empleados públicos cuando realicen, en el ejercicio de sus funciones, las actividades propias de una profesión para cuyo ejercicio se exige la colegiación. De esta forma el inciso cuestionado vulnera lo establecido en el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), en la redacción de la Ley 25/2009, la cual exige sin ambages que la colegiación obligatoria venga establecida en una ley del Estado. Asimismo, el Abogado del Estado defiende que si la fijación del carácter obligatorio de la colegiación tiene carácter básico, también lo tienen sus posibles excepciones, por cuanto la excepción de una norma sin duda incide en el régimen jurídico nuclear que la colegiación obligatoria supone. Lo contrario supondría atribuir a las Comunidades Autónomas la capacidad de desvirtuar el contenido material de la norma básica y con ello se contravendría también una condición básica que afecta al contenido del derecho reconocido en el art. 35 CE (LA LEY 2500/1978), tal y como estableció la STC 3/2013.

El Abogado del Estado añade que el inciso del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 (LA LEY 6632/1997), al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, establece una excepción no contemplada por ley estatal. Y 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 inciso ha vulnerado las competencias estatales y, por tanto, incurre en vicio de inconstitucionalidad indirecta.

Finalmente el Abogado del Estado descarta que para la resolución de la presente cuestión de orden competencial resulte necesario el hipotético planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues la ejecución del derecho comunitario en nada altera los ámbitos internos de competencias. Por lo tanto, con independencia del ajuste de fondo de la norma interna al derecho comunitario, para resolver esta cuestión competencial no resulta preciso el planteamiento de la citada cuestión prejudicial.

**10.** Las alegaciones del Fiscal General del Estado en las que interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad se presentaron el día 23 de mayo de 2014.

Tras aludir a los antecedentes del caso y al contenido del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad señala que la misma guarda clara conexión con los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las SSTC 3/2013 (LA LEY 16/2013), 46/2013 (LA LEY 16308/2013), 50/2013 (LA LEY 16312/2013), 63/2013 (LA LEY 21822/2013) y 123/2013 (LA LEY

67768/2013) por la posible contradicción de los preceptos legales autonómicos impugnados, cuyo contenido se refería a la inexigibilidad de la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión por los profesionales vinculados con la Administración pública por una relación funcional, estatutaria o laboral cuando lo hicieren con ocasión de dicha relación, con los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) en relación con el art. 149.1.1 CE de modo que en los procesos constitucionales que dieron lugar a dichas sentencias se planteaba la misma controversia competencial.

La cuestión a resolver, por tanto, estriba en determinar si el inciso primero del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 (LA LEY 6632/1997) es contraria a los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) en relación con el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978), en cuanto que no exige la colegiación obligatoria de los profesionales vinculados a la Administración pública por una relación funcional, estatutaria o laboral para el ejercicio de su profesión, en consecuencia si la misma es respetuosa con la normativa básica del estado sobre la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones para las que exige la obligatoriedad de la colegiación. Normativa que viene representada por el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), que en su redacción del art. 39.1 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio (LA LEY 2229/2000), dispone:

*«Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente...»*

Seguidamente el Ministerio público alude al correcto cumplimiento de los trámites previstos por el art. 35.2 para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la audiencia a las partes, identificación de la duda de constitucionalidad y adecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia.

Señala el Fiscal que la inconstitucionalidad del precepto legal autonómico tiene su fundamento en la contradicción entre la ley autonómica y la ley estatal que, además, tiene la consideración de básica, esto es, se trata de un supuesto que este Alto Tribunal ha denominado como inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, siendo, además, de carácter netamente competencial. Por ello es necesario determinar el carácter básico de la norma estatal de contraste, la cual, conforme a la doctrina constitucional, será la vigente en el momento en que fue planteada la controversia en el proceso *a quo*, lo que lleva a tomar en consideración el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), en su redacción del art. 39.1 del Real Decreto-ley 6/2000 (LA LEY 2229/2000), si bien el Fiscal señala que las sucesivas reformas legales mantienen la competencia estatal para determinar los supuestos de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones, normativa que ha sido declarada básica en la STC 3/2013 y posteriores. Aludiendo a los preceptos examinados en las SSTC 3/2013 (LA LEY 16/2013) y 63/2013 (LA LEY 21822/2013) señala que, aunque la dicción de los preceptos legales autonómicos no resulte idéntica, todos ellos contemplan, como supuesto de hecho de la norma, la excepción frente a la colegiación obligatoria para aquellos profesionales que ejerzan la profesión por cuenta de la Administración pública y estén sujetos a la misma como consecuencia de la relación funcional, estatutaria o laboral que une a dichos profesionales con la Administración, de modo que la consecuencia jurídica debe ser la nulidad de la excepción al deber de colegiación que establece el precepto legal cuestionado cuando así lo establezca una ley estatal, como sucede en el caso concreto, pues así lo declara la STC 91/2013, en relación al art. 39.1 del Real Decreto-ley 6/2000 (LA LEY 2229/2000). Señala que la modificación del año 2009 no hace distinto el presupuesto de la presente cuestión de inconstitucionalidad de los que se tuvieron en cuenta para resolver los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las SSTC 3/2013 (LA LEY 16/2013) y 63/2013 (LA LEY 21822/2013). Tal presupuesto es la excepción a la colegiación obligatoria en los supuestos de profesionales que ejercen su profesión en virtud de la relación funcional, estatutaria o laboral que les une con la Administración pública y por cuenta de ésta, esto es, la cuestión parte de la mismas premisas de hecho, en primer lugar, la obligación de colegiación, regla general en la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), y regla vigente en la actual regulación de la Ley 25/2009, y por otro lado, la excepción que a la regla general introducían las normas autonómicas, en el mismo sentido

que lo hace la norma legal aquí cuestionada, consistente en no exigir la colegiación para el ejercicio de la profesión a aquellos profesionales vinculados a la Administración pública por una relación funcionarial, estatutaria o laboral cuando actúen por cuenta de ella.

En consecuencia el Fiscal General del Estado estima que la cuestión responde a la misma *ratio decidendi* de las SSTC 3/2013 (LA LEY 16/2013) y 63/2013 (LA LEY 21822/2013), pues la controversia gira sobre la validez de la excepción señalada a la regla general de colegiación obligatoria, controversia que ha de entenderse ya resuelta por la doctrina de la STC 63/2013, procediendo, por tanto, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso cuestionado del art. 30 de la Ley 18/1997.

**11.** Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre (LA LEY 6632/1997), de colegios profesionales del País Vasco, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.18, en relación con el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978), y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), de colegios profesionales.

El art. 30 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 (LA LEY 6632/1997), después de establecer en su apartado 1 que «es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente cuando así lo establezca la pertinente ley», dispone en el inciso inicial de su apartado 2 que «tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral». Tal inexigibilidad tiene como excepción, a su vez, la que dispone ese mismo apartado 2 en su inciso final, al decir que «no obstante, precisarán de la colegiación, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, para el ejercicio privado de su profesión».

El órgano judicial considera que el inciso cuestionado es contrario a las competencias estatales antes mencionadas por remisión a la doctrina establecida en la STC 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013). El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, por las razones que han quedado expuestas en los antecedentes, interesan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Estimación a la que se han opuesto las Letradas del Gobierno Vasco defendiendo una interpretación del precepto distinta de la que deriva de la doctrina de la mencionada STC 3/2013, entendiendo que el art. 1.3 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974) permitiría que el personal al servicio de la Administración pública no esté sometido a la obligación de colegiación, la cual sería, además, contraria al Derecho comunitario.

**2.** Expuestas las posiciones de las partes hemos de advertir que lo que se nos plantea, bien que por referencia a la doctrina de este Tribunal, es un juicio de inconstitucionalidad mediata, por cuanto el inciso controvertido entraría en contradicción con la normativa estatal que ex arts. 149.1.1 y 18 CE regula el régimen de la colegiación obligatoria. Debemos, por tanto, determinar la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste del inciso cuestionado pues, según la STC 94/2014, de 12 de junio (LA LEY 74335/2014), FJ 2, «cuando estamos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por contradicción de la legislación básica estatal, la existencia de la infracción constitucional denunciada requiere de un doble requisito, (i) que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y (ii) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo (LA LEY 33936/2014), FJ 3)». Método que también debemos emplear

respecto a la competencia que el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978) atribuye al Estado, como ya quedo expuesto en la misma STC 94/2014.

Respecto a la identificación de la norma estatal de contraste la STC 137/2013, de 6 de junio, FJ 2 a), ha recordado que en las cuestiones de inconstitucionalidad «es criterio reiterado de este Tribunal que "la doctrina del *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (por todas, STC 184/2011, de 23 de noviembre (LA LEY 239502/2011), FJ 3; y las allí citadas), no resulta aplicable, como ha precisado este Tribunal, a las cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 4/2011, de 14 de febrero (LA LEY 3644/2011), FJ 3; 184/2011, de 23 de noviembre (LA LEY 239502/2011), FJ 3; y 86/2012 (LA LEY 56353/2012), de 18 de abril, FJ 3)" (STC 191/2012, de 20 de octubre, FJ 2). Como razonamos en la STC 178/2004, de 21 de octubre (LA LEY 2313/2004), la regla general en las cuestiones de inconstitucionalidad es la utilización, como canon de enjuiciamiento, de la legislación vigente en el momento de referencia para la aplicación por el órgano judicial *a quo* de la norma cuestionada, considerando que la "frecuente explicación de la cuestión de inconstitucionalidad con apoyo en la idea de la 'prejudicialidad' y de la 'colaboración' entre los Tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional fundamenta la diferencia de los criterios generales sobre el canon de enjuiciamiento aplicable a la cuestión y al recurso de inconstitucionalidad" (FJ 5)».

La consecuencia es que la evolución legislativa estatal posterior «no afecta al juicio de constitucionalidad que hemos de efectuar sobre los preceptos impugnados, los cuales se conectan con su aplicación a un concreto proceso en el que el órgano judicial proponente de la cuestión ha de resolver sobre la pretensión ejercitada a la luz de la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso *a quo*» [por todas, STC 196/2012, de 31 de octubre (LA LEY 174245/2012), FJ 1 c)].

Aplicando esta doctrina al caso que se nos plantea, la norma estatal que debemos tomar en consideración como parámetro de enjuiciamiento del precepto impugnado es el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), en la redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio (LA LEY 2229/2000), de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que estableció: «[e]s requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente». Precepto cuyo carácter básico en el doble sentido material y formal ya quedo sentado en la STC 91/2013, de 22 de abril (LA LEY 38260/2013), FJ 2, en los términos siguientes: «El precepto transcrito tiene carácter de norma básica en sentido formal y material. En sentido formal porque la disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio (LA LEY 2229/2000), le atribuye el carácter de legislación básica del Estado dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 18 CE. Y en sentido material porque el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales impone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación a un colegio profesional para ejercer en todo el territorio nacional, lo que responde a las competencias estatales para dictar las bases organizativas y competenciales (exart. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978)) en materia de colegios profesionales en su condición de corporaciones públicas reconocidas por la doctrina constitucional (SSTC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero (LA LEY 100875-NS/0000), FJ 4; y 31/2010 (LA LEY 93288/2010), de 28 de junio, FJ 71)».

**3.** Establecido el carácter básico de la norma estatal, la disputa competencial que encierra la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de reputarse resuelta con la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013), y reiterado en las posteriores SSTC 46/2013 (LA LEY 16308/2013), 50/2013 (LA LEY 16312/2013), ambas de 28 de febrero; 63/2013, de 14 de marzo (LA LEY 21822/2013); 89/2013, de 22 de abril (LA LEY 38258/2013); 123/2013, de 23 de mayo (LA LEY 67768/2013), y 201/2013, de 5 de diciembre. Aunque todas ellas se pronuncian sobre el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), de



modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, su doctrina resulta aquí aplicable en la medida en que, al pronunciarse sobre una norma autonómica similar al inciso ahora cuestionado, determinó que la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, forma parte de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) y constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978).

Por consiguiente, una vez advertido que la presente impugnación plantea la misma controversia competencial resuelta previamente en los citados procesos constitucionales, debemos concluir, con remisión a lo dicho entonces, 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 estatal de colegios profesionales». Pues, «siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria [con arreglo a los arts. 149.1.18 y 36 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978)], 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» (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013), FJ 8).

La anterior conclusión no puede verse enervada por los argumentos aducidos por las Letradas del Gobierno Vasco pues «el art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), de colegios profesionales, no contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública, cuando ésta resulte exigible, pues ello no se desprende del tenor literal del precepto, ni obedece al concepto de colegio profesional que acogió la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974), y hoy se mantiene para los de colegiación obligatoria, un modelo basado en la encomienda a los profesionales, por su experiencia y pericia, de las funciones públicas sobre la profesión, sin distinguir entre el ejercicio libre de la profesión y el ejercicio por cuenta ajena» (por todas, STC 3/2013, FJ 6). Tampoco procede atender la alegación basada en la supuesta contradicción con el derecho comunitario, ya que, como bien apunta el Auto del Tribunal Supremo, la cuestión se ciñe exclusivamente a determinar el legislador competente en el derecho interno para establecer la regla de la colegiación obligatoria y sus correspondientes excepciones.

En razón de todo lo expuesto, debemos declarar que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, es inconstitucional y nulo.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el inciso «Tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral» del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre (LA LEY 6632/1997), de colegios profesionales del País Vasco.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.-Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.-Luis Ignacio Ortega Álvarez.-Encarnación Roca Trías.-Andrés Ollero Tassara.-Santiago Martínez-Vares García.-Firmado y rubricado.

## Análisis

Sentencia que afecta a

**L 18/1997 de 21 Nov. CA País Vasco (ejercicio de profesiones tituladas y colegios y consejos profesionales)**

*Inciso «Tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral» del número 2 del artículo 30 declarado inconstitucional y nulo por Sentencia 150/2014, de 22 de septiembre del Tribunal Constitucional (Sala Primera).*

## Normativa aplicada

*L 18/1997 de 21 Nov. CA País Vasco (ejercicio de profesiones tituladas y colegios y consejos profesionales) art. 30.2*

*L 2/1974 de 13 Feb. (colegios profesionales) art. 1*

## Jurisprudencia relacionada

TC, Pleno, S 3/2013, 17 Ene. 2013 (Rec. 1893/2002)

TC, Pleno, S 46/2013, 28 Feb. 2013 (Rec. 1174/2003)

TC, Pleno, S 50/2013, 28 Feb. 2013 (Rec. 1021/2004)

TC, Pleno, S 63/2013, 14 Mar. 2013 (Rec. 1022/2004)

TC, Pleno, S 123/2013, 23 May. 2013 (Rec. 4244/2002)

TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, S, 21 Nov. 2014 (Rec. 5463/2002), que declaró inconstitucional la dispensa de colegiación a empleados públicos en ejercicio de la profesión por cuenta de la Administración.

TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, S, 21 Nov. 2014 (Rec. 5453/2003), que declaró inconstitucional la dispensa de colegiación a empleados públicos en ejercicio de la profesión por cuenta de la Administración.

## Voces

Colegios profesionales

    Cuestiones generales

Comunidad Autónoma del País Vasco

Comunidades autónomas

    Competencias

        Competencias del Estado

            Exclusivas atribuidas por el art. 149.1 CE

Administraciones Públicas, régimen estatutario de los funcionarios, procedimiento, expropiación forzosa, contratos y concesiones, responsabilidad

Constitucionalidad

Declaración de inconstitucionalidad: efectos

Nulidad. Ineficacia

Normas inconstitucionales

En materia administrativa y tributaria