



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Sentencia 229/2015, de 2 de noviembre de 2015*

*Sala Segunda*

*Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3215/2015*

*(BOE de 11 de diciembre de 2015)*

#### **SUMARIO:**

**Administración corporativa. Colegios profesionales. Prestación de servicios profesionales en las Administraciones públicas. Funcionarios públicos autonómicos. Competencias sobre colegios profesionales: nulidad del precepto legal autonómico relativo a las obligaciones de colegiación de los empleados públicos.** Los numerosos intentos que los legisladores de las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales han llevado a cabo a fin de regular distintas cuestiones relativas a la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión, han chocado frontalmente con la posición que sobre la cuestión mantiene el Tribunal Constitucional. En este caso la norma provenía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y tenía por objeto eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos que ejercieran la profesión para las Administraciones Públicas, señalándose en este caso que la competencia para regular la colegiación obligatoria corresponde al Estado. La exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones, además de una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), constituye también una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex artículo 149.1.1 CE, por afectar al contenido primario del derecho constitucional reconocido en el artículo 35.1 CE. El Tribunal Constitucional declara, en cuanto a la excepción por la norma autonómica de la obligatoriedad de la colegiación de los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, su inconstitucionalidad y nulidad (concretamente las palabras «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración», art. 16.2, segundo inciso, de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León).

#### **PRECEPTOS:**

Constitución Española, art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup>.

Ley Orgánica 14/2007 (Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), art. 71.1.14.

Ley 2/1974 (Colegios Profesionales), art. 3.2.

Ley 8/1997 (Colegios profesionales de Castilla y León), art. 16.2, segundo inciso.

#### **PONENTE:**

*Doña Adela Asua Batarrita*



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3215-2015, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en relación con el segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, la Junta de Castilla y León, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

1. El 3 de junio de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso de apelación núm. 9/2015 que se tramita ante dicho órgano judicial, el Auto de 25 de mayo de 2015, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, por posible vulneración de los arts. 36, 149.1.1 y 149.1.18 CE.

2. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso contencioso-administrativo en el que se impugna la Orden del Consejero de Sanidad de la Junta de Castilla y León de 18 de agosto de 2014, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto por el Colegio Oficial de Veterinarios de Segovia contra la lista única provincial del Cuerpo facultativo superior, escala sanitaria (Veterinarios), con carácter interino, aprobada por la comisión de evaluación del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia. La resolución administrativa desestimó el recurso de alzada y confirmó la lista por entender que la obligación de colegiación, como requisito indispensable para la inclusión en la lista de interinos y establecido en el art. 5.3 c) de la Orden de 7 de julio de 1988, es una exigencia que debe entenderse derogada en virtud del art. 16.2 de la Ley 8/1997 de colegios profesionales de Castilla y León.

En el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la citada Orden la entidad recurrente alegó la inconstitucionalidad de la norma autonómica que exige de la colegiación obligatoria a los profesionales que prestan servicios para la Administración pública. Por Sentencia de 18 de diciembre de 2014 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia desestimó el recurso contencioso-administrativo. El referido motivo de impugnación fue rechazado en atención al ATC 268/2002, de 10 de diciembre, en el cual el Tribunal Constitucional había rechazado, por notoriamente infundada, la cuestión de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

inconstitucionalidad promovida en relación con el art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León.

Contra la citada Sentencia, el Colegio Oficial de Veterinarios de Segovia interpuso el recurso de apelación 9-2015 ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con un único motivo de apelación dirigido contra el pronunciamiento de la Sentencia relativo a la inexigibilidad de la colegiación obligatoria. En dicho motivo de apelación se alega que, con posterioridad al ATC 268/2002, el Tribunal Constitucional ha adoptado ocho Sentencias (SSTC 3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013, 89/2013, 123/2013, 201/2013 y 150/2014) en las que ha establecido de forma definitiva, unánime e incontestable el carácter básico del art. 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de manera que la exigencia de tal colegiación para el ejercicio de una profesión y, en consecuencia, sus excepciones forman parte de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE y constituye una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE. El recurrente alega que el art. 16.2 de la Ley 8/1997 es nulo por inconstitucional, y nunca debió ser aplicado por la Administración demandada ni por el Juzgado a quo, pues infringe el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Defiende que el órgano judicial, al resolver el recurso de apelación, inaplique la norma autonómica por considerarla inconstitucional, ya sea incompatible con la norma estatal ya derogada por la disposición derogatoria de la «ley ómnibus». Solo para el hipotético caso de que el órgano judicial tuviera alguna duda de la nulidad por inconstitucionalidad del art. 16.2 mencionado, procedería el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de los arts. 36 y 149.1.18 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales.

Concluido el procedimiento, y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, dictó providencia de fecha 17 de abril de 2015 por la que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), daba traslado al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que en el término común de diez días pudieran formular alegaciones en relación con la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León. Por la parte apelante y por el Ministerio Fiscal se evacuó el trámite apoyando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La Administración demandada se opuso al planteamiento.

**3.** Por Auto de 25 de mayo de 2015 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, por violación de los arts. 36, 149.1.1 y 149.1.18 CE.

El órgano judicial considera que, si bien el ATC 268/2012, de 10 de diciembre, inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 2 de León promovida sobre el mismo precepto autonómico –pronunciamientos que fueron reiterados en los AATC 240/2002, 241/2002, 242/2002, 243/2002, 244/2002, 245/2002; 247/2002, de 26 de noviembre; 32/2003, de 28 de enero, y 101/2003, de 25 de marzo–, el art. 1.3 de la Ley 2/1974 fue modificado por el art. 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y



su ejercicio. La Sala promotora de la cuestión considera que, con base en la nueva redacción del citado precepto estatal, las SSTC 3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013, 89/2013, 123/2013, 201/2013 y 150/2014 han declarado la inconstitucionalidad y nulidad de otras normas autonómicas que, de modo similar al inciso segundo del art. 16.2, establecían la inexigibilidad de la colegiación obligatoria para los profesionales vinculados con la Administración pública por una relación funcionarial, estatutaria o laboral: todas esas Sentencias se pronuncian sobre el art. 3.2 de la Ley 2/1974 en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 25/2009 y afirman que la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión y, en consecuencia, sus excepciones, forman parte de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE y constituye, además, la condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE.

4. Mediante providencia de 23 de junio de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, deferir su conocimiento de conformidad con el art. 10.1 c) LOTC a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le correspondía y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.3 LOTC, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de 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 a la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León», lo que se produjo, respecto del primero, en el del día 26 de junio de 2015.

5. Con fecha de 1 de julio de 2015 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Senado por el que pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

En escrito recibido el día 3 de julio de 2015 el Presidente del Congreso de los Diputados transmitió el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 julio de 2015 el Abogado del Estado formuló alegaciones, en las cuales solicitó la estimación de la cuestión planteada y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada por contravenir la normativa básica del Estado. A tal efecto razona que la presente cuestión de inconstitucionalidad guarda casi identidad con el objeto de anteriores recursos de inconstitucionalidad planteados frente a preceptos de leyes autonómicas de muy parecido tenor con el precepto ahora cuestionado y que concluyeron en pronunciamientos favorables a la competencia estatal (SSTC 3/2013, de 17 de enero; 46/2103 y 50/2013, ambas de 28 de febrero; 63/2013, de 14 marzo; 123/2013, de 23 de mayo, y 150/2014, de 22 de septiembre). El Abogado del Estado señala que el inciso cuestionado, en cuanto que exige de la colegiación obligatoria a los empleados públicos que realizan actividades propias de una profesión colegiada por cuenta de las Administraciones públicas, vulnera la competencia estatal para determinar los supuestos de colegiación obligatoria y sus excepciones, así como la regulación estatal dictada en esta materia. La norma básica vulnerada es el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

13 de febrero, sobre colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El Abogado del Estado afirma que la fijación del requisito de la colegiación obligatoria y, en consecuencia, la de sus excepciones constituyen un aspecto básico del régimen jurídico general sobre los colegios profesionales (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 3, y 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3) y que, conforme a la disposición final primera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, la referida modificación de la Ley de colegios profesionales se realiza al amparo del art. 149.1.18 y 30 CE.

7. La representación procesal de la Junta de Castilla y León formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de julio de 2015.

En primer lugar, alude a los preceptos constitucionales que se reputan infringidos en el Auto de planteamiento de la cuestión y a los preceptos estatutarios que sustentan la competencia autonómica para dictar la disposición cuestionada. El Letrado autonómico afirma que la regulación del ejercicio de las profesiones, incluso las susceptibles de colegiación, es competencia de la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 71.1.14), pudiendo el legislador autonómico prescindir de la acreditación de tal extremo respecto del personal al servicio de las Administraciones públicas autonómicas, tal como lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la STC 76/2003. La STC 131/1989 y los AATC 239/2002 y 243/2002 inadmiten a trámite cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra el art. 16.2 de la Ley de Castilla y León 8/1997.

En segundo lugar, se considera que la disposición cuestionada es de carácter organizativo de la función pública, y que la regulación de la colegiación de los empleados públicos no solo reside en el título competencial sobre colegios profesionales, sino también en el de función pública: al legislador autonómico le corresponde decidir sobre la colegiación del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, dentro del respeto a las bases del régimen jurídico de los empleados públicos, en las que no se encuentra referencia alguna a la colegiación obligatoria para ninguna profesión. Asimismo se afirma que la doctrina del Tribunal Constitucional en las SSTC 3/2013, 63/2013 y 123/2013 sobre el ámbito de aplicación de la normativa básica estatal vacía y vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de función pública, y que resulta excesivo el alcance que la STC 3/2013 otorga al primer inciso del art. 3.2 de la Ley 2/1974, al impedir que las Comunidades Autónomas establezcan excepciones a la obligatoriedad de colegiación para el ejercicio de las funciones de que se trate dentro de su propia organización.

En consonancia con lo argumentado, defiende una interpretación integradora de la disposición cuestionada que no vulnere la Constitución. Interpretación que se apoya en la circunstancia de que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que modifica la Ley 2/1974, pretende adaptar la normativa estatal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: se trata de servicios profesionales que conciernen a los colegios profesionales, sin que la norma pretenda incidir en la colegiación de los empleados públicos.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de septiembre de 2015, el Fiscal General del Estado interesó de este Tribunal la estimación de la cuestión planteada y que, en su virtud, se declare inconstitucional y nulo el apartado «ni para la realización de actividades



propias de una profesión por cuenta de aquellas» del inciso segundo del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León.

El Fiscal General considera que la cuestión de inconstitucionalidad guarda clara conexión con los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las sentencias del Tribunal Constitucional que son expresamente citadas por el órgano judicial proponente de la cuestión. Tras analizar el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos por el art. 35.2 LOTC, afirma que la inconstitucionalidad del precepto legal autonómico tiene su fundamento en la contradicción entre la ley autonómica y la ley estatal (inconstitucionalidad de carácter mediato) y que la duda planteada por el órgano judicial es netamente competencial: si el inciso segundo del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León es respetuoso con el art. 3.2 de la Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

El Fiscal General señala que el Tribunal Constitucional ha declarado como básica la normativa estatal relativa a la determinación de los supuestos en que la colegiación es obligatoria (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FFJJ 7 y 8; y 91/2013, de 22 de abril, FJ 2); que la disposición cuestionada es coincidente con normas autonómicas ya enjuiciadas por el Tribunal Constitucional, como el art. 4 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los colegios profesionales de Andalucía; y que, por tanto, basta reproducir, con las adaptaciones necesarias, el fundamento jurídico 2 de la STC 63/2013 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1022-2014 interpuesto contra dicho artículo 4.

9. Por providencia del día 29 de octubre de 2015 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 2 de noviembre del mismo año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en relación con el segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, precepto de cuya aplicación depende el fallo del recurso de apelación núm. 9-2015, en el cual se impugna la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Orden del Consejero de Sanidad de la Junta de Castilla y León de 18 de agosto de 2014, que a su vez había desestimado el recurso de alzada interpuesto por el Colegio Oficial de Veterinarios de Segovia contra la lista única provincial del Cuerpo facultativo superior, escala sanitaria (Veterinarios), con carácter interino, aprobada por la comisión de evaluación del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia.

La norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona tiene el siguiente tenor:

«Los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones Públicas en Castilla y León no necesitarán estar colegiados para el ejercicio de sus funciones administrativas, ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración.»

2. La delimitación del objeto de este proceso exige una precisión previa. Aunque el objeto del presente recurso se proyecta sobre la totalidad del segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, la tacha de inconstitucionalidad que razona el Auto de planteamiento y sobre la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

que han versado las alegaciones de las partes concierne a la parte del inciso que exime de la colegiación para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de una Administración pública a los funcionarios y al personal laboral de las Administraciones públicas en Castilla y León.

3. El órgano judicial considera que el inciso cuestionado traspasa el límite de las normas básicas del Estado contenidas en el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales –en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio–, que establecen la colegiación obligatoria sin excepciones para el ejercicio de las profesiones cuando así lo establezca una ley estatal. Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal interesan que se estime la cuestión por vulneración mediata del art. 149.1.18 CE. Por su parte, la Junta de Castilla y León solicita la desestimación, argumentando que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene competencia en materia de colegios profesionales y de función pública para dictar la norma cuestionada.

4. Entrando en el examen del fondo del asunto, y tratándose de una cuestión de carácter fundamentalmente competencial, debemos comenzar por el encuadramiento material del precepto controvertido. El órgano judicial promotor de la cuestión y las partes personadas en este proceso coinciden en considerar que la materia regulada se inserta en el ámbito de las competencias sobre «colegios profesionales», si bien la Comunidad Autónoma afirma, además, que dicho título se complementa con el referente a la «función pública». En efecto, la Junta de Castilla y León sostiene que la excepción de la colegiación obligatoria constituiría una especificidad organizativa propia que la Comunidad Autónoma podría establecer en el ejercicio de sus competencias en materia de función pública reconocidas en el art. 34.1 del Estatuto de Autonomía.

Pues bien, sobre el encuadramiento material de una norma semejante a la ahora cuestionada ya se pronunció este Tribunal en las SSTC 3/2013, de 17 de enero, y 50/2013, de 28 de febrero, cuya doctrina y conclusiones son de plena aplicación al presente supuesto. En ellas afirmamos que la excepción de la colegiación forzosa para los funcionarios y el personal estatutario y laboral que realizan su actividad profesional al servicio exclusivo de las Administraciones autonómicas es «una excepción a una regla general que sirve como elemento definitorio de la institución colegial a la que se pertenece en razón de la actividad profesional que se realiza. Por ello debe quedar encuadrado en el título competencial al que responde dicha normativa, es decir, el de colegios profesionales». En consecuencia, rechazamos el encuadramiento material propuesto alternativamente por la entidad demandada: «el título competencial sobre función pública debe considerarse meramente incidental, no sólo porque, como es jurisprudencia de este Tribunal, debe primar la regla competencial específica sobre la más genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2; 152/2003, de 17 de julio FJ 7, y 212/2005, de 21 de julio, FJ 3, entre otras) –si bien a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5)–, sino también porque el título de función pública solo sería de aplicación preferente en el caso de los colegios profesionales integrados exclusivamente por funcionarios públicos o por quienes ejercen funciones públicas», lo que no ocurre en este supuesto (SSTC 3/2013, FJ 5, y 50/2013, FJ 4).

Debemos resaltar, por lo demás, que así lo ha considerado también el propio legislador autonómico, pues el inciso impugnado se contiene en la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

profesionales de Castilla y León, cuya exposición de motivos hace referencia únicamente a la materia de colegios profesionales y al correlativo título competencial.

En consecuencia, se debe concluir que la disposición cuestionada pertenece a la materia «colegios profesionales» y no a la de «función pública».

5. Sentado lo anterior debemos precisar el encuadramiento competencial, que debe partir, según doctrina reiterada, de la delimitación competencial vigente en el momento en que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad en el proceso a quo. De acuerdo con el art. 71.1.14 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de «colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas». Por su parte, la competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada por el art. 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas, entre las que se incluyen las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71, y 3/2013, FJ 5).

6. Tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata o de contradicción de la norma autonómica con la legislación del Estado, procede ahora examinar la norma estatal que el órgano judicial promotor de la cuestión nos propone como norma de contraste y verificar si responde al ejercicio legítimo de la competencia estatal en materia de colegios profesionales. Pues bien, no cabe duda de que el art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 25/2009, ha de conformar nuestro parámetro de control de constitucionalidad mediata en el presente proceso constitucional, al ser una norma básica desde una doble perspectiva. Por un lado, el carácter formalmente básico de las modificaciones introducidas en la Ley 2/1974 por el art. 5 de la Ley 25/2009 ex art. 149.1.18 y 30 CE se desprende de la disposición final primera de dicha ley. Por otro lado, este Tribunal ha reconocido en numerosas ocasiones el carácter materialmente básico de la determinación del régimen de colegiación (forzoso o voluntario) (por todas, STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9). Más precisamente, en la Sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 6851-2010 interpuesto por la Generalitat de Cataluña frente al art. 5.5 de la Ley 25/2009 este Tribunal reconoció el carácter de la Ley 25/2009 como parámetro básico de contraste de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales (STC 89/2013, de 22 de abril, FJ 3, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 3/2013, de 17 de enero, después reiterada por las SSTC 46/2013 y 50/2013, de 28 de enero; 63/2013, de 14 de marzo; 123/2013, de 23 de mayo, y 150/2014, de 22 de septiembre). A lo anterior cabe añadir que la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones, además de una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), constituye también una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE, por afectar al contenido primario del derecho constitucional reconocido en el art. 35.1 CE (STC 3/2013, FJ 8).

7. Establecido el carácter básico de la norma estatal que el órgano judicial promotor de la cuestión propone como norma de contraste, la disputa competencial que encierra la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de reputarse resuelta con la doctrina que este Tribunal ha establecido en Sentencias anteriores. En efecto, como de forma coincidente han subrayado el



recurrente en el proceso a quo, el órgano judicial promotor de la cuestión, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, el contenido de la disposición objeto de la presente cuestión es sustancialmente idéntico al de otras disposiciones autonómicas que este Tribunal ha declarado inconstitucionales y nulas, por contradicción del mismo precepto estatal: en concreto, en las SSTC 3/2013, de 17 de enero, relativa a una norma andaluza; 46/2013, de 28 de febrero, relativa a una norma extremeña; 50/2013, de 28 de febrero, relativa a una norma asturiana; 63/2013, de 14 de marzo, relativa a otra norma andaluza; 123/2013, de 23 de mayo, relativa a una norma canaria, y 150/2014, de 22 de septiembre, relativa a una norma vasca. Las cinco primeras Sentencias citadas se pronunciaron sobre la contradicción de una norma autonómica con respecto al art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 25/2009; y la sexta Sentencia citada se pronunció sobre la contradicción con respecto al mismo art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

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 30 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE], 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, SSTC 3/2013, FJ 8, y 150/2014, FJ 3).

Si bien el alcance de la exención de colegiación obligatoria que se deriva de la disposición autonómica aquí cuestionada es más restringido que el de la exención que se contenía en las disposiciones autonómicas examinadas en procesos anteriores, en cuanto que establece que la colegiación no es necesaria «para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración», procede igualmente declarar su inconstitucionalidad y nulidad, pues la inconstitucionalidad de una exención autonómica de colegiación no depende de su mayor o menor alcance, sino de la falta de competencia autonómica para determinar el régimen de colegiación obligatoria y sus excepciones.

La anterior conclusión no puede verse enervada por los argumentos esgrimidos por la representación procesal de la Junta de Castilla y León. En primer lugar, nuestra doctrina constitucional sobre el carácter básico de la determinación del régimen de colegiación no vacía las competencias estatutariamente asumidas por esa Comunidad Autónoma en materia de función pública, que pueden desplegarse respetando plenamente aquella base estatal. En segundo lugar, no es cierto, como se afirma, que la norma estatal utilizada como norma de contraste no pretenda incidir en la colegiación de los empleados públicos sino solo en las actividades de servicios, pues viene a reiterar la misma regla de colegiación obligatoria, sin excepciones, que normas estatales habían establecido con anterioridad (así, el art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, precepto considerado como básico en las SSTC 91/2013, de 22 de abril, FJ 2, y 150/2014, FJ 2). Finalmente, la interpretación integradora que sugiere el Letrado autonómico no permite resolver la cuestión competencial suscitada en este proceso, que se ciñe exclusivamente a

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

determinar el legislador competente para establecer la regla de la colegiación obligatoria y sus correspondientes excepciones (en sentido parecido, STC 159/2014, FJ 3).

De acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe limitarse a una parte del segundo inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, en concreto a las palabras «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración», pues en ellas se contiene la excepción a la regla básica de colegiación obligatoria que vulnera las competencias estatales.

### **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 consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración» del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León.

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

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil quince. Adela Asua Batarrita. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Ricardo Enríquez Sancho. Antonio Narváez Rodríguez. Firmado y rubricado.