

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 69/2017 de 25 May. 2017, Rec. 2839/2016

Ponente: Xiol Ríos, Juan Antonio

Ponente: Xiol Ríos, Juan Antonio.

LA LEY 78889/2017

ECLI: ES:TC:2017:69

CA CASTILLA-LA MANCHA. COLEGIOS PROFESIONALES. Inconstitucionalidad de la segunda parte del párr. 1.º del art. 8 de la Ley 10/1999, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha. Inciso según el cual no es precisa la colegiación profesional de los empleados públicos de las Administraciones castellano-manchegas para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Vulnera la competencia del Estado para establecer la colegiación obligatoria y las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados. Establecimiento por la norma impugnada de una exención a la colegiación obligatoria no contemplada en la legislación básica estatal. Aplicación de la doctrina contenida en la STC 3/2013 y otras posteriores.

El Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Secc. 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla-La Mancha, y declara inconstitucional y nulo el inciso "ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración" del art. 8 de la Ley 10/1999 de 26 May., de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha.

En Contra: ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2839-2016, promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto al segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE. Han comparecido y presentado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El pasado 24 de mayo de 2016 se recibió en el registro general de este Tribunal un oficio de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento núm. 149-2014 y del expediente administrativo del recurso ordinario 147-2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, el Auto de 29 de enero de 2016, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, que indica "ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario de las mismas sea exclusivamente la Administración".

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Doña Ángela Ruiz Álvarez y don Francisco Carrascosa Salcedo solicitaron su baja en el colegio profesional de fisioterapeutas de Castilla-La Mancha el 11 de enero de 2013, argumentando que su actuación profesional quedaba encuadrada dentro del ámbito educativo, por lo que se acogían al artículo 8 de la Ley 10/1999, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, en el que se establece que los profesionales titulados que estén vinculados con las Administraciones públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de carácter administrativo o laboral no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. El Colegio desestimó tal solicitud el 28 de febrero de 2013 por entender que no se cumplía el presupuesto legal, puesto que los destinatarios de los servicios prestados por esos profesionales son los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de deficiencias motoras permanentes, asociadas o no a otra enfermedad. Contra la mencionada resolución colegial interpusieron los interesados recurso de reposición, que fue desestimado mediante resolución de 20 de abril de 2013, confirmando la obligatoriedad de la previa inscripción en el colegio para el ejercicio profesional de la fisioterapia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

b) Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de dicho orden jurisdiccional de Albacete, éste recayó en el número 2, que terminó dictando sentencia estimatoria de la pretensión con fecha de 17 de febrero de 2014, basándose, en síntesis, en la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que en varias sentencias anteriores había considerado que el trabajo que desarrollan los recurrentes no exige la colegiación obligatoria pues "el destinatario último de su actuación, aunque indirectamente fuese el alumnado con necesidades especiales, directamente es la Administración Educativa, pues no en vano es con quien mantienen una relación de servicios desde que tomaron posesión de su puesto y sometidos a su régimen de incompatibilidades ... y es la Administración la que tutela el interés público en el ejercicio de su actividad profesional, y no el colegio".

c) El colegio profesional de fisioterapeutas de Castilla La Mancha interpuso recurso de apelación frente a la Sentencia del Juzgado, con fundamento en la infracción de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, y del artículo 149.1.18 CE. Defiende el colegio que esa norma estatal no contiene ninguna excepción a la obligación de estar colegiado, similar a la que sí se acoge en la Ley de Castilla-La Mancha, que es la que sirve de fundamento a la Sentencia del Juzgado. Ello supone una vulneración constitucional pues dicha norma autonómica no respeta la ley básica estatal. Cita en apoyo de su tesis varias Sentencias de este Tribunal Constitucional en las que se indica que la excepción a la colegiación introducida por una norma autonómica es inconstitucional. También afirma que se ha infringido la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones

sanitarias. Concluye peticionando que se estime el recurso de apelación formulado y se desestime el recurso contencioso-administrativo planteado ante el Juzgado. Subsidiariamente, de no estimar el recurso de apelación, se solicita que la Sala plantee una cuestión de inconstitucionalidad "en relación con la excepción a la colegiación obligatoria contemplada en el art. 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, no contemplada en la Ley del Estado, Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, ni en ninguna otra Ley Estatal, como deja bien claro el Tribunal Constitucional y, con su resultado, se declare la desestimación del recurso por ser conformes a Derecho las resoluciones administrativas objeto de impugnación".

d) Por providencia de 19 de octubre de 2015, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, Sección Primera, señaló para votación y fallo el 26 de noviembre de 2015. Posteriormente, mediante nueva providencia de 15 de diciembre de 2015, la misma Sala acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo de diez días a fin de que pudieran hacer alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, al entender la Sala que el artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales en la citada Comunidad Autónoma, al establecer que "los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración", puede vulnerar de forma mediata el artículo 149.1.18 CE, al traspasar el límite establecido en las normas básicas del Estado y concretamente en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada al mismo 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. Dicho precepto estatal establece la colegiación obligatoria sin excepciones para el ejercicio de una profesión cuando así lo establezca una ley estatal. Cita en apoyo de sus tesis varias Sentencias del Tribunal Constitucional (3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013, 89/2013, 123/2013...). La providencia afirma también que la citada cuestión es absolutamente relevante para que el Tribunal pueda resolver sobre el objeto de procedimiento, por lo que procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

e) Mediante escrito de 29 de diciembre de 2015, la parte apelante, el colegio profesional de fisioterapeutas de Castilla-La Mancha, se muestra conforme con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando que siendo el Estado competente para establecer la colegiación obligatoria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 CE, lo es también para establecer las condiciones de dicha colegiación y las excepciones a la misma, tal y como manifiestan distintas Sentencias del Tribunal Constitucional. Por ello, la redacción del artículo 8 de la Ley de Castilla-La Mancha sobre creación de colegios profesionales sería inconstitucional. Añade que la providencia del Tribunal Superior de Justicia cumple adecuadamente las exigencias del artículo 35.2 LOTC, puesto que identifica la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona, que es el segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, señala el precepto constitucional que se considera infringido, que es el artículo 149.1.18 CE, y extiende la audiencia a todas las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal. En cuanto al juicio de relevancia considera que de la norma cuestionada depende el sentido del fallo.

En sentido contrario, el apelado don Francisco Carrascosa Salcedo formula alegaciones afirmando que el propio Tribunal Constitucional ha admitido la exención de colegiación obligatoria cuando se trata de funcionarios públicos que ejercen su actividad profesional en el ámbito de la Administración y están integrados en una organización administrativa pública sin poder desempeñarla privadamente, siempre que sea la Administración la destinataria inmediata de los servicios que se prestan. Afirma que en este caso, no existe una atribución diferente de competencias a la prevista en la ley estatal,

sino que la ley autonómica realiza únicamente una interpretación no prohibida por la norma básica, al entender que los profesionales no precisan de colegiación, en la medida en que no prestan servicios a particulares, sino solamente a la Administración, única destinataria de los mismos. Por ello, afirma que no nos encontramos ante una cuestión de disputa competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, sino que estamos ante un procedimiento ordinario de interpretación de una norma (el artículo 8 de la Ley 10/1999), dictada al amparo y con respeto a los límites de la ley estatal de colegios profesionales.

El Ministerio Fiscal, mediante escrito fechado el 28 de diciembre de 2015, comparte con el apelante la conclusión de que es pertinente que la Sala plantee al Tribunal Constitucional la cuestión respecto al mencionado inciso, por contravenir lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, y, por ende, ser aparentemente contradictorio con el artículo 149.1.18 CE. Para llegar a esa conclusión recuerda los extremos que, según la Circular 2/99 y la Instrucción 2/12 de la Fiscalía General del Estado, el Ministerio público ha de tener en consideración a la hora de despachar el traslado conferido en el artículo 35.2 CE. Además, realiza ciertas afirmaciones generales en relación al momento en que ha de plantearse la cuestión, en torno a la importancia del trámite de audiencia y en lo relativo a los juicios de aplicabilidad y relevancia, para corroborar finalmente que en este caso la Sala ha realizado el traslado previsto en el artículo 35.2 LOTC en el momento procesal oportuno, y que la providencia en la que se confiere ese traslado identifica correctamente el precepto legal sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas (art. 8 de la Ley autonómica 10/1999), así como las normas de la Constitución que se consideran vulneradas (art. 149.1.18 CE). Entiende que la norma cuestionada es de aplicación al supuesto sometido al conocimiento de la Sala, tal y como resulta de la mera lectura de la sentencia de instancia, y afirma que tampoco cabe discutir que la aplicación —o no— de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona determina la estimación o desestimación del recurso de apelación interpuesto.

Una vez comprobado por el Ministerio Fiscal que la Sala ha dado cabal cumplimiento a los requisitos formales, pasa a analizar la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, indicando que la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la exención de colegiación forzosa para aquellos profesionales que desarrollan su actividad por cuenta de las Administraciones públicas, contemplada en diversas leyes autonómicas, aparece resumida en la STC 46/2013, de 28 de febrero, que se transcribe parcialmente, y en otras sentencias posteriores, hasta llegar a la STC 229/2015, de 2 de noviembre. Los razonamientos allí contenidos sobre el carácter básico de la normativa estatal (art. 3.2 de la Ley 2/1974), llevan a estimar que las menciones del legislador autonómico que eximen de la colegiación obligatoria a los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de una Administración, constituyen una excepción que no está contemplada en la Ley básica. Como el Estado es el competente para establecer la colegiación obligatoria, también lo es 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 ha de declararse que el mencionado inciso vulnera las competencias estatales y, por tanto, es inconstitucional.

3. Mediante Auto fechado el 29 de enero de 2016 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha acordó finalmente el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad sobre el segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de Castilla La Mancha, de creación de colegios profesionales. El órgano jurisdiccional subraya que la cuestión de inconstitucionalidad que somete a este Tribunal se circunscribe al inciso "ni para la realización de actividades propias de la profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración", del artículo 8 de la Ley citada, señalando que tal previsión puede suponer una vulneración mediata del artículo 149.1.18 CE por traspasar el límite de la normativa básica estatal, contenida en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 35 LOTC y su cumplimiento en el presente caso, el Auto alude al traslado a las partes para alegaciones, al momento en el que se planteó la cuestión y al juicio de relevancia. En relación a este último, se indica que en este caso dicho juicio tiene carácter positivo, pues la parte apelante combate la sentencia de instancia sobre tres ejes fundamentales: a) la existencia de una norma básica estatal, el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, determinante de la exigencia de colegiación obligatoria, que ha de aplicarse preferentemente sobre la ley autonómica; b) la infracción de la Ley 44/2003, porque en este tipo de supuestos el destinatario de la actividad profesional no puede entenderse que sea la Administración; y, c), la pertinencia de formular cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Auto a este respecto que concurre en los profesionales recurrentes en la instancia los requisitos de la excepción a la colegiación que se introduce en la ley autonómica y que no cabe, como pretende el colegio apelante, excluir la aplicación de esta excepción sobre la base de la existencia de una legislación estatal básica. Lo impide, como explica la STC 195/2015, la regla según la cual "los órganos judiciales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley", por lo que "la facultad de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto ... no alcanza a desplazar una ley postconstitucional ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución, sin que a ello se oponga que la contradicción con la Constitución no sea directa, sino mediata, es decir, por una eventual contradicción de la norma legal autonómica con la legislación estatal básica". De lo que se sigue que "los órganos judiciales al inaplicar la norma legal autonómica por considerarla contraria a las bases estatales, sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, han desbordado los contornos propios de su potestad jurisdiccional (art. 117.1 CE) y con ello han vulnerado los derechos fundamentales consagrados en los artículos 24.1 y 24.2 CE". Determinada por tanto la aplicabilidad al presente supuesto del artículo 8 de la Ley 10/1999, y excluida la posibilidad de que por vía interpretativa se pueda eludir su aplicación con arreglo a la doctrina elaborada por el propio Tribunal Constitucional, la constitucionalidad de la norma se configura como elemento esencial a la hora de resolver el conflicto.

A este interrogante sobre la constitucionalidad del precepto trata de dar respuesta el Auto de planteamiento en su razonamiento jurídico tercero, en el que se analiza la posible vulneración mediata del artículo 149.1.18 CE. Para ello, y tras citar la posición de las partes al respecto, acude a la STC 3/2013, de 13 de febrero, en la que se planteó un conflicto similar al que aquí nos ocupa, que no es la inconstitucionalidad directa del precepto que excepciona la colegiación obligatoria en determinados casos, sino el análisis de la cuestión desde la perspectiva de la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas para poder llevar a cabo tales excepciones a la normativa básica estatal. Esa Sentencia del Tribunal Constitucional, y las que la siguieron en esta misma materia, han consolidado una doctrina que se sintetiza en lo expresado en la STC 229/2015, cuyos fundamentos jurídicos 4 a 7 se transcribe literalmente. Dicha doctrina se puede condensar en la valoración de que "el inciso impugnado, al eximir de 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 al art. 149.1.1), 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)".

La conclusión del Auto de planteamiento de la cuestión es que: "la norma examinada en la sentencia parcialmente transcrita ... contiene una plena identidad con el contenido del art. 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales de Castilla La Mancha, siendo por ello que, en la duda razonable de que ciertamente los argumentos expuestos en la citada sentencia puedan conllevar el mismo juicio por parte del Alto Tribunal, procede promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso descrito en el primer fundamento de esta resolución".

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de julio de 2016, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto al segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE en relación con el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, reservándose para sí el conocimiento de la misma y dando traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, al Ministerio Fiscal, a las Cortes de Castilla-La Mancha y a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en los términos del artículo 37.3 LOTC. Igualmente, se acordó comunicar la citada providencia a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, a fin de que mantuviese suspendido el proceso hasta que se resolviese la presente cuestión, según dispone el artículo 35.3 LOTC. Por último, se ordenó la publicación de la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial de Castilla-La Mancha" (lo que se cumplimentó, respectivamente, en el "BOE" número 184, de 1 de agosto de 2016, y en el "DOCM" número 153, de 5 de agosto de 2016).

5. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el 1 de septiembre de 2016, la letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se personó en el proceso, formulando sus alegaciones, en las que defiende la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Allí, previa reproducción de los preceptos estatutarios y legales aplicables, se desarrollan dos tipos de argumentos: por un lado, que la jurisprudencia constitucional admite la posibilidad de excepcionar del régimen de colegiación obligatoria a ciertos profesionales que ejerzan su actividad exclusivamente al servicio de una Administración pública; y por otro, que la competencia ejercida por parte de la Comunidad Autónoma sería también aquí la de ordenación de la función pública de su propio personal, lo que justifica la adopción de la medida legal cuestionada.

En efecto, respecto a lo primero, el artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, establece el objeto de regulación de esa norma "sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional". De manera que, como ya expuso la STC 131/1989, FJ 4, siguiendo a la STC 69/1985, FJ 2, y luego ha sido reiterado por el ATC 132/2002, es perfectamente admisible que las exigencias establecidas con carácter general en la ley, como es el caso de la colegiación obligatoria, no sea de aplicación a quienes ejerzan la profesión colegiada "únicamente como funcionarios o en el ámbito exclusivo de la Administración Pública, sin pretender ejercer privadamente la actividad profesional". Con ello "viene a privarse de razón de ser al sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos", porque "la administración asumiría directamente la tutela de los fines públicos concurrentes en el ejercicio de las profesiones colegiadas". De esta forma, nada impediría que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha pudiese establecer tal excepción, en cuanto que es competente según su Estatuto para la regulación del ejercicio de las profesiones, incluso las colegiadas. En esta materia, el Estado sólo ostenta la competencia sobre las bases del régimen jurídico de los colegios profesionales (SSTC 20/1998, de 27 de enero; 76/1983, de 5 de agosto, y 87/1989, de 11 de mayo), que se circunscribirían a garantizar el respeto a los principios democráticos por parte de una corporación que asume funciones públicas.

Por otro lado, la previsión legal cuestionada tiene relación con el régimen de organización de la función pública autonómica, al regular exclusivamente las condiciones de la relación de servicio de los profesionales titulados que estén vinculados con Administraciones públicas de Castilla-La Mancha en régimen administrativo o laboral. Se enmarca así en las competencias de desarrollo normativo reconocidas en el artículo 31.1.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM) sobre el estatuto del personal a su servicio, por lo que tal prescripción podría haberse incluido perfectamente en la Ley 4/2011, de empleo público de Castilla-La Mancha. En consecuencia, sería competencia estatal la regulación de la colegiación del personal al servicio de la Administración general del

Estado, mientras que correspondería a las Comunidades Autónomas lo relativo a la colegiación de su propio personal, integrado en su organización administrativa, siempre en el marco del régimen jurídico básico de los empleados públicos en general, que nada dispone sobre la colegiación obligatoria para ninguna profesión.

Además, la Letrada de la Comunidad Autónoma sostiene que la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional sobre el ámbito de aplicación de la normativa estatal básica y, en concreto, del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales (SSTC 3/2013, 63/2013, y 123/2013) "vacía y vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de función pública", pues impide establecer excepciones a la colegiación obligatoria dentro de su propia organización para el personal estatutario a su servicio, tal como la doctrina constitucional ha reconocido que es posible establecer con carácter general.

De todas formas, el escrito de alegaciones niega que la excepción a la colegiación obligatoria en el ámbito de la organización administrativa de la Administración castellano-manchega pueda entenderse vulneradora del artículo 3.2 de la Ley estatal de colegios profesionales, que establece con carácter general el requisito de la colegiación obligatoria para ejercicio de una profesión cuando así lo establezca una norma estatal, siempre que se haga una interpretación integradora del precepto. El control que una Administración pública ejerce sobre su propio personal hace inútil y redundante la actuación de los colegios profesionales, siempre que trabajen para ella, haciendo absurdo el control simultáneo por parte de las dos organizaciones. La versión vigente del citado artículo 3.2 proviene de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que está pensando claramente en las funciones realizadas por trabajadores independientes o empresas especializadas del sector servicios, y no en las desempeñadas en el seno de una Administración pública.

6. La Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión de 29 de agosto de 2016, acordó la personación de la Cámara en el presente proceso, sin formulación de alegaciones, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el artículo 88 LOTC. Y así lo trasladó a este Tribunal por medio de un escrito de su Letrado Mayor, registrado el 5 de septiembre de 2016, y acompañado del correspondiente certificado de la Mesa de las Cortes autonómicas.

7. Mediante sendos escritos registrados en este Tribunal el 6 y el 8 de septiembre de 2016, el Presidente del Senado y la Presidenta del Congreso de los Diputados se personaron en este proceso, ofreciendo también la colaboración de sus respectivas Cámaras, de conformidad con el artículo 88.1 LOTC.

8. Con fecha de 12 de septiembre de 2016 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, dirigió un escrito por el que se personó en el proceso y formuló las correspondientes alegaciones, que fue registrado ante este Tribunal el 13 de septiembre. En él termina solicitando que se dicte sentencia íntegramente estimatoria de la cuestión planteada, declarando que el precepto objeto de la misma contiene una excepción a la regla básica de colegiación obligatoria que vulnera las competencias del Estado.

Tras la reproducción de los preceptos legales en conflicto, el Abogado del Estado mantiene que el Auto de planteamiento de la cuestión cumple con los requisitos procesales para su admisión, incluyendo el necesario juicio de relevancia, y asegura que el proceso guarda indudable analogía con lo resuelto por nuestra STC 229/2015, de 2 de noviembre, que apreció la inconstitucionalidad del artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, que contenía un inciso semejante al aquí cuestionado, según el cual la colegiación obligatoria no era necesaria para los funcionarios ni el personal laboral de las Administraciones castellano-leonesas 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". La presente cuestión debe resolverse en el mismo sentido, apreciando la vulneración de la competencia estatal y la inconstitucionalidad mediata del precepto, tal como viene haciendo la jurisprudencia constitucional de manera reiterada (SSTC 3/2013, de 17 de enero; 46/2013, de 28 de febrero; 50/2013, de 28 de febrero; 63/2013, de 14 de marzo; 123/2013, de 23 de mayo, y 150/2014, de 22 de septiembre).

De acuerdo con este planteamiento, el inciso de la legislación autonómica que se cuestiona invadiría la competencia estatal para determinar tanto los supuestos de colegiación obligatoria como sus excepciones (ya que del art. 149.1.18 CE deriva la reserva al Estado de la regulación básica del régimen jurídico de los colegios profesionales), y vulneraría en concreto lo prescrito por el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, tras su modificación por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de adaptación de la legislación española a la Directiva de servicios, que en ejercicio de esa competencia expresamente apodera a la Ley estatal para exigir la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión. Precisamente, esta última Ley invocó como cobertura competencial para su aprobación el artículo 149.1.18 y 30 CE, es decir, el título estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales. Al Estado corresponde, de esta forma, fijar las reglas básicas sobre la organización y competencia de los colegios profesionales, que son corporaciones de derecho público, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se trata de Administraciones públicas en sentido estricto. La colegiación profesional obligatoria constituye una barrera de entrada a un sector de actividad, que en consecuencia debe circunscribirse a los casos de afectación grave y directa de materias de especial interés público (STC 3/2013, FJ 3), correspondiendo al Estado la competencia básica para determinar el régimen voluntario o forzoso de colegiación que corresponda en cada caso.

En el concreto supuesto de los empleados públicos, el artículo 1.3 de la Ley estatal de colegios profesionales no les exime *a priori* de colegiación, tal como corrobora la citada STC 3/2013, de manera que la exención general introducida para el personal estatutario y laboral de las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha contraviene la previsión del artículo 3.2, en su redacción vigente, sobre la necesidad de colegiación cuando así venga establecido por una ley estatal. La colegiación obligatoria constituye uno de los elementos básicos de la regulación de los colegios profesionales, así como de las profesiones tituladas, e incluso de las profesiones que no requieran titulación específica. Y ese carácter básico abarca tanto el establecimiento de la colegiación como necesaria, como el establecimiento de excepciones a ese régimen, ya que inciden en el núcleo de la competencia. Lo contrario sería atribuir a las Comunidades Autónomas la capacidad de contravenir el régimen esencial o nuclear de los colegios profesionales, desvirtuando la normativa básica estatal. Sin que sirva de argumento para que la excepción aprobada por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sea aceptable el que tenga un alcance reducido o acotado, pues la cuestión es la titularidad de la competencia para establecerla, tal como destacó la citada STC 229/2015, FJ 5, en un caso coincidente con el presente.

9. La Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones en el registro general del Tribunal Constitucional el 29 de septiembre de 2016. Tras unos minuciosos antecedentes y la delimitación precisa del objeto de controversia, reconoce la conexión de la cuestión planteada con el problema competencial resuelto por distintas Sentencias dictadas por este Tribunal, ya recogidas en el Auto de planteamiento. Considera que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha identificado con precisión tanto el precepto que cuestiona como la competencia estatal que puede vulnerar, así como la normativa básica de contraste y la duda de inconstitucionalidad que plantea, salvando adecuadamente el juicio de aplicabilidad y de relevancia, al haber explicado la necesidad de hacer uso de la norma legal cuestionada, así como su vinculación directa con el fallo de la sentencia a dictar (que no es de

casación, como indican literalmente las alegaciones, sino de apelación).

Aplicando el esquema de análisis empleado por este Tribunal en las cuestiones competenciales sobre posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de legislación autonómica, la Fiscalía General del Estado, tras concretar que la norma estatal de contraste (art. 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales) debe manejarse en su versión vigente al tiempo de plantearse la cuestión (es decir, la derivada del art. 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre), pasa a analizar su carácter básico. Éste habría sido corroborado por la STC 91/2013, de 22 de abril, FJ 2. En sentido formal, porque el Estado ha invocado las competencias estatales recogidas en el artículo 149.1.13 y 18 CE al reformar la redacción del mencionado artículo 3.2, y en sentido material, porque la determinación del régimen de colegiación es una condición esencial del régimen de cada colegio profesional.

Sentado el carácter básico de la norma estatal, la valoración de si el precepto autonómico es contrario a ésta se realiza tomando como guía la respuesta dada por el Tribunal Constitucional en supuestos anteriores semejantes. En ellos se han declarado inconstitucionales y nulas varias cláusulas autonómicas muy parecidas de exención de colegiación para la realización de actividades profesionales al servicio de las Administraciones autonómicas por parte de su propio personal. Es el caso de las SSTC 3/2013 y 62/2013, respecto a prescripciones establecidas por el Parlamento de Andalucía y, especialmente por su redacción casi idéntica, de la STC 229/2015, respecto a la misma excepción de colegiación profesional para empleados públicos de la Administración en el ámbito de Castilla y León. Se reproduce el fundamento jurídico 7 de esta última Sentencia, que recoge la jurisprudencia previa recaída respecto a disposiciones parecidas de Andalucía, Extremadura, Asturias, Canarias y País Vasco, desechando las propuestas de interpretación integradora planteadas por el Letrado autonómico, porque el legislador estatal es el competente tanto para establecer el régimen de colegiación obligatoria como para introducir excepciones, como son las que afectan a los empleados públicos al servicio de una Administración.

Finalmente, la Fiscal General del Estado descarta que en este supuesto pueda ser de aplicación la reciente matización de la doctrina sobre la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE, recogida en la STC 102/2016, de 25 de mayo, para los casos de inconstitucionalidad sobrevenida de normas legales autonómicas que reproducen normativa básica estatal, cuando ésta ha sido modificada con posterioridad y se genera así una contradicción material entre ellas. En este caso, la norma autonómica choca con la legislación estatal desde su mismo origen al establecer una excepción no prevista en ella, por lo que no se puede decir que reproduzca la norma básica del Estado.

La conclusión del escrito de alegaciones es que el inciso legal que exime de colegiación a los empleados públicos que realicen servicios profesionales exclusivos e inmediatos al servicio de la Administración en Castilla-La Mancha debe ser declarado inconstitucional y nulo.

10. Por providencia de 23 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, es un inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, que establece una excepción al régimen de colegiación profesional obligatoria para los empleados públicos de las Administraciones de esa Comunidad Autónoma cuando presten servicios exclusivamente para las mismas y no para terceros. El motivo es la posible vulneración de la legislación básica estatal dictada en virtud del artículo 149.1.18 CE, en la medida en que esta no contempla tal posibilidad de eximir de colegiación al colectivo de los servidores públicos para el desempeño interno en su organización pública de actividades que requieren la pertenencia a un

colegio profesional. Por tanto, nos encontramos ante una cuestión de índole competencial, relativa a la posible inconstitucionalidad mediata de una mención contenida en un precepto legal autonómico.

Concretamente, el artículo 8 de la Ley autonómica establece lo siguiente:

"Los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración.

Sí será obligatoria, en consecuencia, la colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean los ciudadanos o el personal al servicio de la Administración."

El inciso sobre cuya constitucionalidad debe pronunciarse este Tribunal es concretamente la segunda parte del primer párrafo del precepto, según la cual no es precisa la colegiación profesional de los empleados públicos de las Administraciones castellano-manchegas "para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración".

2. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha plantea la cuestión con ocasión de un recurso de apelación presentado por el Colegio Oficial de Fisioterapeutas de esa Comunidad Autónoma, en el cual se defiende la improcedencia de dar de baja en esa corporación a dos profesionales que son funcionarios de carrera y prestan sus servicios de fisioterapia en un colegio público de educación especial en Ciudad Real, dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Para el órgano jurisdiccional la exención de colegiación de los empleados públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma cuando prestan sus servicios profesionales sólo para la Administración a la que están vinculados podría ser incompatible con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, que establece que "será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal", sin alusión a posibles excepciones para el caso de los empleados públicos.

El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad justifica adecuadamente los requisitos de procedibilidad exigibles, con especial referencia al denominado juicio de aplicabilidad y relevancia. De partida, la Sala aprecia sin dificultad que los recurrentes en el proceso de instancia cumplen los requisitos del artículo 8 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, para que les sea aplicable la excepción a la exigencia de colegiación obligatoria a que está sujeto el ejercicio profesional de la fisioterapia. Pero a la vez, la parte apelante en el recurso sostiene que debe darse preferencia a lo dispuesto por el artículo 3.2 de la Ley estatal de colegios profesionales, que impone la obligatoriedad de la colegiación en los términos que disponga la legislación estatal, y no la autonómica. El órgano jurisdiccional aprecia que no le es posible excluir por sí mismo y de manera directa la aplicación de la excepción recogida en la Ley castellano-manchega por no acomodarse a la Ley básica estatal y entiende que es necesario dirigir la cuestión a este Tribunal en relación al artículo 8 de la Ley autonómica 10/1999. En cuanto al fondo de la cuestión, la Sala aprecia que la jurisprudencia constitucional —establecida por la STC 3/2013, de 17 de enero, consolidada después por varias otras, y especialmente por la STC 229/2015, de 2 de noviembre, que guarda casi total semejanza con el asunto que aquí se discute—, conduciría a sustentar un juicio de inconstitucionalidad mediata del inciso que contiene el precepto autonómico aludido.

La Abogacía del Estado, la Fiscalía General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se han personado y hecho alegaciones en este proceso. Las dos primeras suscriben la posición del órgano jurisdiccional que ha planteado la cuestión. El Abogado del Estado

aprecia la misma analogía aludida entre la presente cuestión de inconstitucionalidad y la resuelta por la STC 229/2015, insistiendo en que tanto el régimen de colegiación obligatoria como sus posibles excepciones forman parte de las bases del régimen jurídico general de los colegios profesionales, que corresponde al Estado establecer, tanto a partir del artículo 149.1.18 CE como del artículo 149.1.1 CE, dado que estamos ante una condición básica de igualdad en el ejercicio de derechos constitucionales. Por su parte, la Fiscal General del Estado reconoce también que la doctrina fijada en las sentencias enumeradas en el Auto de planteamiento de la cuestión, y de manera singular en la STC 225/2015, debe conducir a apreciar la inconstitucionalidad de la excepción legal autonómica al deber de colegiación.

Finalmente, la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha solicita la desestimación de la cuestión. Por un lado, entiende que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad legal de que los funcionarios públicos no necesiten estar colegiados para prestar sus servicios a una Administración pública (STC 76/1983, entre otras), debido a la peculiaridad de la relación funcional, a la que alude el artículo 3.1 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, que permitiría a cada Administración asumir directamente la tutela de los fines públicos presentes en el desempeño de profesiones reguladas por sus empleados. De hecho, como a juicio de la representación legal de la Comunidad Autónoma la exigencia de colegiación de los empleados públicos para el servicio profesional en la Administración resultaría inútil y redundante, se defiende una interpretación integradora de la Ley básica estatal, apreciando que la Ley de 1974 excluiría implícitamente la colegiación profesional de los funcionarios por ser innecesaria. Por otro lado, se argumenta que el precepto legal cuestionado tiene cobertura en la competencia autonómica plena sobre la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y en la competencia de desarrollo legislativo en materia de empleo público. Se cuestiona por ello la doctrina constitucional invocada en el Auto de planteamiento del conflicto en cuanto que supone el vaciamiento de la competencia autonómica para organizar su propia función pública.

3. Para contextualizar la presente cuestión, cabe recordar que los colegios profesionales "son corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la ley o delegadas algunas funciones públicas", las cuales han sido reconocidas e institucionalizadas por el artículo 36 de nuestra Constitución, donde se establece una reserva de ley para su regulación y un mandato de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos (STC 123/1987, de 15 de julio, FJ 3).

Desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26, este Tribunal tuvo oportunidad de afirmar, con ocasión del examen del proyecto de ley de la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico, que en concreto "corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales", como son los colegios profesionales. Este planteamiento fue reforzado unos años después, por la STC 20/1988, de 18 de febrero, en relación con el texto de la Ley del proceso autonómico que finalmente se aprobó, al señalar en su fundamento jurídico 4 que la anterior conclusión tenía sin duda su sustento competencial en el artículo 149.1.18 CE, a pesar de no haberse invocado entonces este título de modo expreso, ya que estas corporaciones públicas profesionales participan inequívocamente de la naturaleza propia de las Administraciones públicas. Esta doctrina ha sido reiterada más recientemente, por ejemplo, en la STC 84/2014, de 29 de mayo, FJ 3. El hecho de que los colegios profesionales se constituyan para defender de manera primordial los intereses privados de sus miembros, no impide que también ejerzan funciones públicas que, como es evidente, no provienen de la voluntad de los asociados, sino específicamente de lo establecido por el legislador. Por eso en esta última Sentencia se concluía que la Ley del proceso autonómico, al limitarse a recordar la competencia legislativa básica del Estado sobre las corporaciones de derecho

público representativas de intereses profesionales, antes que inconstitucional, es si acaso redundante o innecesaria.

De todos modos, es cierto que, establecida la condición de Administraciones públicas de las distintas corporaciones representativas de intereses tanto económicos como profesionales, el Tribunal ha reconocido a la vez que "la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las Corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto" (SSTC 20/1988, FJ 3; 206/2001, de 22 de octubre, FFJJ 3 y 4; 31/2010, de 28 de junio, FJ 71, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 5).

Pues bien, uno de los rasgos básicos de ordenación de los colegios profesionales —y que por tanto queda en manos del legislador estatal conforme a la señalada doctrina— es precisamente el régimen voluntario u obligatorio de colegiación para el ejercicio de cada actividad titulada. La STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 9, dejó claro que la colegiación obligatoria es perfectamente compatible con la exigencia democrática que la Constitución impone de forma expresa en su artículo 36, que precisamente sería "en sí misma un contrapeso, una compensación del deber del titulado de inscribirse y a la vez una garantía de que esa obligatoriedad estará sujeta al control democrático de los mismos colegiados". Esto no entra en conflicto con la libertad positiva y negativa de asociación consagrada en el artículo 22 CE, aplicable a las asociaciones en general, pero no a las peculiares entidades de base asociativa que son los colegios profesionales, los cuales cuentan con un reconocimiento constitucional específico en el artículo 36 CE, así como con reglas legales propias (FJ 7). Por estas razones se desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada en aquel recurso frente al artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, en su redacción original.

Posteriormente, ese precepto ha sido reformado varias veces por el legislador, hasta su redacción hoy vigente, que corresponde a la establecida por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de adaptación de diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, por la que se introdujeron una serie de garantías para el libre acceso al ejercicio de actividades de servicio en toda la Unión Europea. A partir de esta reforma, y dado que la colegiación obligatoria puede constituir una barrera de acceso al ejercicio de una actividad económica, se establece que las entidades corporativas profesionales pueden ser obligatorias o voluntarias, quedando restringida la necesidad de colegiación "a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios" (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7). A pesar de esta liberalización de la prestación de servicios profesionales, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, pasa a indicar de forma explícita que, siempre que sea necesario, debe ser una ley estatal la que establezca el carácter indispensable de la colegiación.

4. Este Tribunal ha examinado en varias ocasiones tanto la constitucionalidad de esta prescripción estatal sobre el régimen de colegiación profesional como de diversas decisiones legislativas autonómicas por las que se han introducido ciertas excepciones aplicables a los empleados públicos, sentando una doctrina y unos criterios que no es posible orillar.

Sobre la conformidad a la Constitución del artículo 5.5 de la Ley 25/2009, conocida como la Ley Ómnibus, por el que se modificó el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, el Tribunal se ha pronunciado en sentido positivo en la STC 89/2013, de 22 de abril, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña. Allí se declara que el Estado cuenta con la competencia para establecer las bases del régimen de organización y funcionamiento de los colegios profesionales en virtud del artículo 149.1.18 CE, así como para regular condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la libre elección de profesión garantizado por el artículo 35 CE, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1 CE. En este sentido, forma parte de las bases estatales la fijación del régimen forzoso o libre

de colegiación, y su aplicación a las distintas profesiones.

La Sentencia citada es de aplicación de doctrina, pues viene precedida y acompañada por toda una serie de pronunciamientos realizados a lo largo del año 2013 que resuelven en sentido estimatorio otros tantos recursos directos de inconstitucionalidad, planteados en casi todos los casos por el Presidente del Gobierno contra decisiones de hasta cinco legisladores autonómicos, que con un tenor literal muy semejante vienen a eximir de la necesidad de colegiación profesional a los empleados públicos que realicen actividades propias de su profesión por cuenta de las distintas Administraciones públicas autonómicas. Sobre esta cuestión el Tribunal se pronunció por primera vez en la STC 3/2013, de 17 de enero, relativa al artículo 30.2 de la Ley andaluza 15/2001, de 26 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos autonómicos. La doctrina establecida en esta Sentencia fue reiterada poco después por la STC 63/2013, de 14 de marzo, esta vez al resolver un recurso interpuesto contra el artículo 4 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de organización de colegios profesionales de Andalucía, que reproducía el mismo precepto declarado inconstitucional. Algo semejante ocurrió en el caso de Extremadura, en el que primero la STC 46/2013, de 28 de febrero, apreció la inconstitucionalidad del inciso del artículo 17.1 de la Ley extremeña 11/2002, de 12 de diciembre, de colegios y consejos de colegios profesionales, que en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma eximía de colegiación a los funcionarios para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de la Administración a la que sirven, y luego la STC 144/2013, de 11 de julio, volvió a declarar la inconstitucionalidad de dos preceptos que aplicaban esa exención en sendas leyes autonómicas de 2010 de creación de los colegios profesionales de logopedas y de higienistas dentales. Respecto al Principado de Asturias, la STC 50/2013, de 28 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de un inciso semejante a los anteriores, contenido en la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de medidas de acompañamiento presupuestario. Otro tanto ocurrió en el caso de Canarias, en el que la STC 123/2013, de 23 de mayo, anuló por inconstitucional el inciso que en 2002 introdujo la exclusión de colegiación obligatoria en la Ley de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de 1990. Finalmente, debe mencionarse la STC 201/2013, de 5 de diciembre, que resolvió el recurso presentado por cincuenta diputados del Congreso contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios profesionales. En ella el Tribunal apreció el exceso competencial en que había incurrido el artículo 38.1 (FJ 5), que establecía la regla general del régimen de adscripción colegial obligatoria; el artículo 38.2 (FJ 7), la cual incorporaba la excepción aplicable al personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas para el ejercicio externo de funciones profesionales por cuenta de estas; y la disposición adicional cuarta (FJ 7), que condicionaba esta última exención en el ámbito sanitario a la aprobación de un decreto por parte del Gobierno catalán.

Este nutrido grupo de sentencias se complementa además con dos pronunciamientos posteriores en cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre preceptos legales de otras dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Castilla y León) que tenían un contenido semejante a los ya mencionados, y que se resolvieron con la anulación del inciso excluyente de colegiación de los empleados públicos por contradicción con la legislación básica estatal. En la STC 150/2014, de 22 de septiembre, se anuló la referencia a que la incorporación a un colegio profesional no podía exigirse "a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral" en el artículo 30.2 de la Ley vasca 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales. Por su parte, la STC 229/2015, de 2 de noviembre, anuló el 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 artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, aplicable a los funcionarios y personal laboral de las Administraciones públicas en esa Comunidad Autónoma.

5. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de resolverse en el mismo sentido que los fallos

mencionados, pues no presenta singularidades que la separen de esos precedentes de nuestra jurisprudencia ni aporta razonamientos que conduzcan a un replanteamiento de esa doctrina constitucional, la cual debemos reafirmar al hilo de la argumentación que conduce a la estimación de la cuestión.

a) En materia de colegios profesionales, el Estado cuenta con la competencia para establecer los principios y reglas básicas de su organización y funcionamiento, en cuanto que son Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), si bien con una extensión e intensidad menor que el común de los entes públicos administrativos, dado que cuenta con una dimensión privada de defensa de intereses de sus miembros. Concretamente, la determinación de los modelos posibles de colegios profesionales, de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas, y del régimen de colegiación profesional, forzoso o voluntario, forman parte de esas bases estatales (SSTC 201/2013, de 17 de diciembre, FJ 5; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 144/2013, de 11 de julio, FJ 2; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3, y 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Ese título competencial prevalece, por ser más específico, respecto al recogido en el mismo precepto constitucional sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios, que además solo sería incidental, pues no resulta de aplicación para los profesionales colegiados que no ostenten esa condición estatutaria (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5; 50/2013, de 28 de febrero, FJ 4, y 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

b) Además, cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en todo el territorio del Estado, por lo que también está empleando de manera concurrente la competencia recogida en el artículo 149.1.1 CE. Concretamente, el Estado estaría introduciendo un límite sustancial que afecta al contenido primario del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio del artículo 35.1 CE [SSTC 3/2013, de 21 de enero, FJ 8; 50/2013, de 28 de febrero, FJ 5; 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2 d); 89/2013, de 22 de abril, FJ 2 d); 144/2013, de 11 de julio, FJ 2.c); 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3, y 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3].

c) Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cuenta con la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, tanto sobre las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales como sobre el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 32.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), que podrá ejercer en tanto no colisione con las bases estatales.

d) La legislación básica estatal en materia de colegios profesionales está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que se constituye así en parámetro de constitucionalidad mediata de la legislación autonómica. Como se expone en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, siguiendo a su vez a la STC 137/2013, de 6 de junio, FJ 2 b), el hecho de que se trate de una norma preconstitucional no impide que esta pueda contener las bases estatales en una materia, precisamente por la dimensión material que tienen las mismas. Aparte de que, como ya hemos indicado, el concreto precepto que aquí debemos aplicar, es decir, el inciso inicial del artículo 3.2 en su redacción vigente al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad ("será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal"), sí ha sido establecido por una norma posterior a la Constitución (artículo 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre), cuyo valor material y formalmente básico ha sido corroborado por este Tribunal en varias ocasiones, y especialmente en la STC 89/2013, de 22 de abril, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este precepto (también lo hemos hecho en la misma fecha en nuestra STC 91/2013, de 22 de abril, pero respecto de la redacción anterior del art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales, establecida por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio).

e) Como se ha indicado, el artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios

profesionales de Castilla-La Mancha establece que "[l]os profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración".

Es doctrina reiterada de este Tribunal que las bases estatales en materia de colegiación se extienden también al ámbito de las posibles excepciones al régimen de colegiación obligatoria, 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" (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3, y 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 7).

Por ello, el inciso cuestionado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos de las Administraciones públicas de Castilla-la Mancha que realicen e actividades propias de la correspondiente profesión en los casos en los que el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración, ha vulnerado las competencias estatales, por lo que ha declararse 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 cuestión de inconstitucionalidad núm. 2839-2016, y declarar que el inciso "ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración" del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, es inconstitucional y nulo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.