

## **Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia 89/2013 de 22 Abr. 2013, Rec. 6851/2010**

**Ponente: Pérez Tremps, Pablo.**

**LA LEY 38258/2013**

COLEGIOS PROFESIONALES. Constitucionalidad del art. 5.5, disp. trans. 4.<sup>a</sup> y disp. final 1.<sup>a</sup> de la Ley 25/2009 de 22 Dic., de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Normas relativas a la colegiación obligatoria para el ejercicio de ciertas profesiones. Competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE para reservar a legislador estatal la determinación con carácter básico de los supuestos de colegiación obligatoria. Configuración de la Ley 25/2009 como parámetro básico de contraste de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales. Atribución a los colegios profesionales, a través de la colegiación obligatoria, del ejercicio de funciones propias de los poderes públicos, ligadas a la verificación del cumplimiento de los requisitos exigibles para el ejercicio profesional y a la autorización de dicho ejercicio, amparada en la competencia estatal del art. 149.1.30 CE.

*El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el art. 5.5, la disp. trans. 4.<sup>a</sup> y la disp. final 1.<sup>a</sup> de la Ley 25/2009 de 22 Dic., de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

**A Favor: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.  
En Contra: ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.**

La Sala Segunda del Tribunal, compuesta por don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías, Magistrados, ha pronunciado EN NOMBRE DEL REY la siguiente

**SENTENCIA 89 / 2013**, de 22 de abril de 2013.

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6851-2010 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el apartado cinco del art. 5 -en cuanto da nueva redacción al art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), sobre colegios profesionales-, la disposición transitoria cuarta y la disposición final primera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

**1.** El 22 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña por el que, en nombre y representación de la

misma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cinco del art. 5 -en cuanto da nueva redacción al art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), sobre colegios profesionales-, la disposición transitoria cuarta y la disposición final primera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Considera el Letrado autonómico que, para delimitar el parámetro de constitucionalidad en materia de colegios profesionales, habrán de tenerse en cuenta las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el art. 125 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que han sido declaradas constitucionales por la STC 31/2010, de 28 de junio, y las prescripciones de los arts. 113 y 189.1 EAC, que reconocen la competencia autonómica para la ejecución del derecho comunitario.

La ley recurrida se dicta en ejecución de lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (LA LEY 12580/2006), relativa a los servicios en el mercado interior, parcialmente transpuesta al ordenamiento jurídico interno por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (LA LEY 20597/2009), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y tanto la jurisprudencia constitucional como de la jurisprudencia comunitaria europea han proclamado el necesario respeto a la distribución interna de competencias para determinar una correcta ejecución del Derecho comunitario.

La competencia autonómica en materia de colegios profesionales se contempla en el art. 125 EAC, precepto estatutario que se refiere expresamente a los límites derivados de los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978). El art. 36 CE (LA LEY 2500/1978) no atribuye competencia expresa al Estado sobre colegios profesionales, aunque, de acuerdo con una consolidada jurisprudencia constitucional, los colegios se asimilan parcialmente, a las Administraciones públicas en su dimensión de entes corporativos y, como consecuencia de ello, el Estado dispone de competencia para la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978)), uno de los títulos en que la Ley 25/2009 pretende amparar la modificación parcial de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), sobre colegios profesionales. Por su parte, el art. 139 CE (LA LEY 2500/1978) tampoco es un precepto delimitador de competencias, sino que recoge un principio constitucional concebido para integrar el ordenamiento jurídico que configura la dualidad normativa que forma el bloque de la constitucionalidad: Constitución y Estatuto. El significado de este principio de integración constitucional es la prohibición de discriminación por motivos de carácter territorial que se deriva del principio de igualdad en los Estados compuestos e implica un límite al ejercicio de las competencias de los poderes públicos, que comporta la prohibición de interponer obstáculos a la libre circulación y el libre establecimiento de personas, así como a la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado.

Los apartados 1 a 4 del art. 125 EAC contienen la cláusula «*en todo caso*» que describe las submaterias que concretan el contenido material de la competencia autonómica sobre colegios profesionales, incluyendo una referencia a los límites constitucionales derivados de los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978), lo que implica que en este ámbito material de competencia estatutaria, el Estado puede incidir a través de sus funciones normativas para limitar o modelar el alcance de esa competencia, al amparo de lo dispuesto en los citados preceptos.

El apartado cinco del art. 5 de la Ley 25/2009 se refiere, con carácter genérico e indeterminado, a «el ejercicio de las profesiones», sin especificar cuáles pueden quedar afectadas por el requisito de incorporación al colegio profesional correspondiente; y la disposición transitoria cuarta establece una reserva legislativa al Estado para determinar las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación, sin que las especificaciones que en la misma se contienen respecto a la naturaleza de estas profesiones venga a resolver la cuestión competencial subyacente. Y ello porque, de acuerdo con ambos preceptos, es únicamente al Estado a quien corresponde decidir, mediante ley, cuáles son

las profesiones que exigen para su ejercicio la preceptiva colegiación, lo que suprime la competencia de la Generalitat para determinar los requisitos y condiciones de ejercicio de aquellas profesiones que no requieran la previa colegiación para ser ejercidas. Considera el Letrado que el carácter expansivo de estos preceptos neutraliza las competencias asumidas por la Generalitat y, por tanto, vulnera el art. 125.4 a) EAC y, en la medida en que transpone la Directiva ignorando las competencias de la Generalitat, vulnera también lo prescrito en los arts. 113 y 189.1 del citado Estatuto de Autonomía.

En segundo lugar, la afirmación de que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones «estar incorporado al colegio profesional correspondiente», vulnera el art. 125.1 EAC que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de colegios profesionales, así como su competencia exclusiva para el ejercicio de las profesiones tituladas, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales. Además, el carácter preceptivo de la colegiación incide en el ejercicio de derechos constitucionales, en concreto, queda afectado el derecho de asociación en su vertiente negativa y el derecho a la libre elección de profesión y oficio, como manifestación de la libertad de trabajar. Y de conformidad con lo dispuesto en el art. 10 de la Directiva que se transpone, la intervención de los poderes públicos sobre el principio de libertad de prestación de servicios, solamente podrá verse limitada en virtud de razones de imperiosa necesidad y corresponderá a la autoridad que disponga de la competencia.

Se afirma por el Letrado de la Generalitat que el Estado no puede invocar el art. 149.1.18 y 30 CE para amparar su competencia para la transposición de la Directiva en lo que se refiere a los colegios profesionales. Las referencias que el art. 125 EAC efectúa a los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978), constituyen un límite o modulación a la competencia de la Generalitat, pero no pueden legitimar una invocación a los títulos competenciales de los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978), como la que efectúa la disposición final primera de la Ley recurrida, pues si fuera así, la consecuencia sería la desnaturalización del significado de los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978). A ello se añade que no existe una jurisprudencia constitucional tan unívoca respecto a la determinación del alcance del título competencial del art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), sobre todo si se considera que la ley a la que se refiere el art. 36 CE (LA LEY 2500/1978) ha de versar sobre la organización y las competencias y no sobre el régimen general de los colegios profesionales.

En tercer lugar, afirma el Letrado que la Ley 25/2009 no es una ley reguladora del régimen general de los colegios, sino que lo que hace es establecer las excepciones al principio general de libertad en la regulación del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, siendo ésta una decisión que debe corresponder a la autoridad que ostente la competencia, aunque la decisión que se tome afecte al ámbito de la libre prestación de servicios. Esto último incide sobre derechos constitucionales como la libertad de empresa, el derecho de asociación en el sentido especial que tiene en el contexto de los colegios profesionales y el derecho al trabajo en su vertiente de la libertad de elección de profesión o de oficio.

Por último, se afirma que el Estado tampoco puede invocar el título competencial del art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), que no se refiere al ejercicio de la profesión, mientras que el art. 125.4 a) EAC se refiere expresamente a la determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas, por lo que se está atribuyendo al título competencial estatal una vis expansiva que no se corresponde con el significado y el alcance de los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978).

Concluye el Letrado autonómico señalando que la remisión a una futura ley estatal que contiene el apartado cinco del art. 5 de la Ley 25/2009 vulnera las competencias atribuidas a la Generalitat en los apartados 1 y 4 del art. 125 EAC y, en consecuencia, es inconstitucional. De dicha inconstitucionalidad deriva a su vez, la de la disposición transitoria cuarta de la Ley, que contiene un

mandato al Gobierno estatal para que en el plazo de doce meses remita a las Cortes Generales un proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación, y adolece también de inconstitucionalidad la disposición final primera, en cuanto ampara la regulación del art. 5 en las competencias estatales recogidas en las reglas 18 y 30 del art. 149 CE (LA LEY 2500/1978).

**2.** El Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta acordó, en fecha 5 de octubre de 2010, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña; de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) (LOTC (LA LEY 2383/1979)), en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (LA LEY 5526/2007), atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo ha correspondido, el conocimiento del presente recurso, señalando de aplicación la doctrina constitucional contenida en las SSTC 20/1988, de 18 de febrero (LA LEY 100875-NS/0000) y 31/2010 (LA LEY 93288/2010), de 28 de junio; dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

**3.** El Senado, por escrito de su Presidente de 19 de octubre de 2010, acordó solicitar la personación de la Cámara y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC (LA LEY 2383/1979).

**4.** El Congreso de los Diputados, en escrito de su Presidente de 19 de octubre de 2010, acordó solicitar la personación de la Cámara a los efectos del art. 88.1 LOTC (LA LEY 2383/1979).

**5.** Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 25 de octubre de 2010, el Abogado del Estado solicitó una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. La Sala Segunda, mediante providencia de 26 de octubre, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

**6.** En fecha 12 de noviembre de 2010 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria del presente recurso en todos sus extremos.

Comienza el Abogado del Estado recordando que la Ley que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad se dicta como complemento necesario de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (LA LEY 20597/2009), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, para lograr la plena incorporación al Derecho español de la Directiva 2006/123/CE (LA LEY 12580/2006), del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa los servicios en el mercado interior, y responde a la finalidad de incorporar de manera efectiva los objetivos de la Ley 17/2009 a la normativa sectorial concreta. Considera el representante estatal que la demanda únicamente reprocha a la Ley 25/2009 (LA LEY 23130/2009) que reserve a la ley estatal la definición de aquellas profesiones y servicios de colegiación obligatoria, y su planteamiento puede resumirse en los siguientes puntos:

a) El escrito rector parte de la doctrina del Tribunal según la cual no existe un título competencial en la Constitución sobre la incorporación del Derecho comunitario, y cita los arts. 113 y 189.1 EAC, en los que se atribuye a la Generalitat el desarrollo, la aplicación y ejecución del Derecho comunitario «en el ámbito de sus competencias». En relación con este argumento, recuerda el Abogado del Estado la doctrina de este Tribunal sobre dicha materia, y especialmente la recogida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 123, en la interpretación del art. 189.2 y 3 EAC, en la que se afirma que el precepto parte del reconocimiento de la competencia del Estado para la adopción de medidas internas de ejecución del Derecho europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus

respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación. Afirma el Letrado que el Estado, consciente de esta doctrina, en ningún momento ha invocado como título una facultad universal de transposición del derecho comunitario; muy al contrario, en la disposición final primera se invocan concretas competencias materiales recogidas en el art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978), que otorgan cobertura a los preceptos impugnados. La normativa estatal responde a la necesidad de implantar un régimen mínimamente uniforme en materia de colegiación, y lo hace contemplando un mecanismo de colaboración de las Comunidades Autónomas, que habrán de ser preceptivamente consultadas por el Gobierno, antes de que éste remita a las Cortes Generales el proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación (disposición transitoria cuarta).

b) Afirma la Comunidad Autónoma que el título estatutario contemplado en el art. 125 EAC sólo limita la competencia autonómica a lo previsto en los arts. 35 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978), y no a las competencias estatales del art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978). Para el Abogado del Estado esta afirmación resulta totalmente contradicha por lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 64 y 71 de la STC 31/2010, de donde se deriva que dicha competencia estatutaria, por mucho que se califique de exclusiva, está sujeta a la Constitución y, en particular, a los títulos competenciales que en exclusiva reserva al Estado el art. 149.1, por lo que la competencia autonómica del art. 125 EAC ha de quedar sujeta, no sólo a los límites en ese precepto expresamente recogidos, sino también a las competencias estatales concurrentes reconocidas en el art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978), debiendo rechazarse, en consecuencia, la pretensión de que la competencia autonómica únicamente se encuentra limitada por los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 CE (LA LEY 2500/1978).

Se recuerda asimismo la jurisprudencia constitucional en la que se ha afirmado que corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales (STC 76/1983, de 5 de agosto) y la ley a que se refiere el art. 36 CE (LA LEY 2500/1978) ha de ser estatal, siendo así que el fundamento constitucional de esa legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978).

c) Las competencias atribuidas al Estado en los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978), le habilitan para reservar al legislador estatal la determinación de las profesiones en la que la previa incorporación a un colegio profesional sea requisito indispensable para su ejercicio. La doctrina constitucional (SSTC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), FJ 26 y 20/1988 (LA LEY 100875-NS/0000), FJ 4) es unánime al incluir en la competencia estatal del art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) la fijación de las bases por las que han de regirse los aspectos organizativos y competenciales de los colegios profesionales.

En la STC 330/1994, de 15 de diciembre (LA LEY 13086/1994), se vino a justificar el carácter básico de la determinación de las profesiones en que sea requisito imprescindible para su ejercicio la previa incorporación a un colegio profesional. De la citada doctrina cabe deducir que: i) la Constitución no configura un modelo de colegio profesional, más allá de la reserva de ley del art. 36 CE (LA LEY 2500/1978) y de la exigencia de su estructura interna y funcionamiento democrático, por lo que el legislador puede optar, dentro de esos límites constitucionales, por diversas configuraciones; ii) dentro de esa diversidad de opciones legales, los colegios podrán tener una mayor o menor «dimensión pública» en función del grado de vinculación que sus fines profesionales tengan con un servicio público o con el interés público; cuanto mayor sea la dimensión pública de los colegios, mayor será el ámbito de lo básico ex art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978); pero lo básico siempre alcanzará, como mínimo común, a la definición de la obligatoriedad de la adscripción de los profesionales al colegio correspondiente, y iii) lo anteriormente expuesto resulta predicable del ejercicio de cualquier profesión, sea o no titulada; y respecto de las profesiones tituladas, la

intensidad de la competencia estatal resulta reforzada por el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978).

En definitiva, a través de la colegiación obligatoria se está atribuyendo a los colegios profesionales la facultad típicamente pública de verificar el cumplimiento de los requisitos de ejercicio de una determinada profesión y, en su caso, autorizar dicho ejercicio; y nada hay más típicamente vinculado a la vertiente pública de los colegios profesionales que su función de sustituir a una Administración pública en la autorización para el ejercicio de una actividad concreta.

d) La determinación de los supuestos de colegiación obligatoria para el ejercicio de una actividad reúne todos los elementos que la doctrina constitucional exige para que nos encontremos ante una condición básica que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues tiene una conexión directa e inmediata con una dimensión constitucionalmente protegida del derecho de asociación, esto es, con la libertad de no asociarse; no supone el establecimiento de un régimen general, sino que constituye una intervención mínima para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de tal derecho fundamental; y no responde a la clásica mecánica bases-desarrollo, sino que agota y demanda una igual aplicación en todo el territorio. En definitiva, hace referencia a una posición jurídica fundamental, en cuanto especifica los casos en los que un elemento nuclear de una libertad pública se elimina en atención a otros fines o intereses públicos, por lo que resulta evidente la relevancia del art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978), en cuanto que el Estado, a través de los preceptos impugnados únicamente se estaría reservando la competencia para fijar la condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de una dimensión esencial del derecho de asociación.

**7.** Por providencia de 18 de abril de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por la Generalitat de Cataluña contra el art. 5.5, disposición transitoria cuarta y disposición final primera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, preceptos todos que atañen al régimen de los colegios profesionales establecido por la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), sobre colegios profesionales.

**2.** La cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad guarda directa conexión con la que ha sido resuelta por este Tribunal en la Sentencia 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013) (cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 46/2013 (LA LEY 16308/2013) y 50/2013 (LA LEY 16312/2013), de 28 de febrero y 63/2013, de 14 de marzo), por lo que procede remitirse a lo señalado en la misma, cuyas apreciaciones y conclusiones resumimos a continuación.

a) El art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) habilita al Estado para dictar la legislación básica en materia de colegios profesionales: «La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada por el art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas ... Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero (LA LEY 100875-NS/0000), FJ 4; y 87/1989 (LA LEY 1492/1989), de 11 de mayo, FJ 3 b)]. En definitiva, corresponde al Estado fijar 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 (STC 32/2010, de 28 de junio, FJ 71).» (FJ

5).

b) La competencia estatal ex art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) incluye la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales y de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo, pues la determinación del régimen de colegiación (forzoso o voluntario) tiene carácter básico:

«Forma parte de la competencia estatal la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales pero, también la determinación de la condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo ... la Constitución no impone en su art. 36 CE (LA LEY 2500/1978) un único modelo de colegio profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos y corporativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades que no configuren, en realidad profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el art. 36 y con cobertura competencial en el art. 149.1.18, ambos de la Constitución ... La determinación del régimen de colegiación tiene carácter básico, pues es una condición esencial de la conformación de cada Colegio profesional: Ahora bien, dado que en la Ley se limita considerablemente la dimensión pública que tenían estos colegios, sustituyendo sus facultades de autorización y control por la que realicen los organismos competentes de la Administración pública, paralelamente el nivel de lo básico debe ser reducido y, por tanto, de la ordenación dispuesta en el art. 31 sólo han de considerarse básicos la denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General.» (FJ 7).

Se afirma asimismo en el fundamento jurídico 7 que «el carácter forzoso de la colegiación, como excepción a la libertad general de asociación, debe venir justificado por la relevancia del fin público que se persigue, así como por la dificultad de obtener ese fin sin recurrir a la adscripción forzosa al ente corporativo». En definitiva, se afirma que «la competencia estatal para fijar las bases deriva ... de la configuración de los colegios profesionales como corporaciones de Derecho público y de la atribución a los mismos de funciones públicas de mayor o menor relevancia para la profesión, y dado que el art. 36 CE (LA LEY 2500/1978) no hace reserva de la institución colegial a las profesiones tituladas, la competencia del Estado para definir el modelo de colegio profesional para las profesiones reguladas no tituladas encuentra los mismos límites que cuando la ejerce para las profesiones tituladas (STC 330/1994, FJ 9).»

c) Corresponde pues al legislador estatal la determinación de las profesiones cuyo ejercicio se sujeta a colegiación obligatoria, y ello, en los términos previstos en la modificación introducida en el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (LA LEY 193/1974) de colegios profesionales, por el art. 5.5 y disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009:

«Antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), ... la Ley 2/1974, de 13 de febrero (LA LEY 193/1974), consagraba un modelo único de colegio profesional, caracterizado por la colegiación obligatoria, pues los profesionales estaban obligados a colegiarse para "el ejercicio de las profesiones colegiadas". Tras su reforma, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. El requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado 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, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma. En definitiva, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (LA LEY 23130/2009), el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma. La determinación de las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación es obligatoria se remite a una ley estatal, previendo su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo superado con creces, el Gobierno remitirá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley y que, en tanto no se apruebe la ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido.» (FJ 7)

d) La exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978):

*«La colegiación obligatoria no es una exigencia del art. 36 CE (LA LEY 2500/1978), tal y como pusimos de manifiesto en nuestra STC 89/1989, FJ 8, sino una decisión del legislador al que este precepto remite. Pero en la medida en que éste decide imponerla para el ejercicio de determinadas profesiones, se constituye en requisito inexcusable para el ejercicio profesional y, en consecuencia, un límite que afecta al contenido primario del derecho reconocido en el art. 35.1 CE (LA LEY 2500/1978); ... es también, como acabamos de señalar, un límite esencial en la medida en que su exigencia supone la excepción, para quienes eligen una determinada profesión, del derecho fundamental de asociación en su vertiente negativa y, finalmente, resulta imprescindible pues, no se garantizaría el ejercicio del derecho del art. 35.1 CE (LA LEY 2500/1978) en condiciones de igualdad, si el resultado del juicio que necesariamente debe realizarse a la vista de los concretos intereses públicos que concurren en cada caso, en cada profesión, y la obligación de elegir la alternativa menos gravosa entre las permitidas en el art. 36 CE (LA LEY 2500/1978), fuera distinta dependiendo del lugar de establecimiento o de prestación.» (FJ 8).*

**3.** En definitiva, la doctrina contenida en la STC 3/2013, de 17 de enero (LA LEY 16/2013), resuelve las cuestiones planteadas por la Generalitat de Cataluña en el presente recurso de inconstitucionalidad, en cuanto afirma la competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) para reservar al legislador estatal la determinación con carácter básico de los supuestos de colegiación obligatoria, en los términos contemplados en los preceptos de la Ley 25/2009 que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, y reconoce expresamente el carácter de esta Ley como parámetro básico de contraste de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales.

La competencia estatutaria contemplada en el art. 125 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aun cuando se califique como exclusiva, está sujeta a la Constitución y, en concreto, a los títulos competenciales que reserva al Estado el art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978), y así lo señaló el fundamento jurídico 64 de la STC 31/2010, específicamente en relación con lo dispuesto en el art. 125.1 y 4 EAC, afirmando que «la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales a la Generalitat que se proyectan "en todo caso" sobre las submaterias correspondientes ... ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria "en todo caso" de competencias específicas a la Generalitat. Este es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados» (entre ellos se cita expresamente

el art. 125.1 y 4 EAC); y en el fundamento jurídico 71, tras remitirse a lo anteriormente señalado, se añade que «el encabezamiento del propio art. 125.1 somete las competencias autonómicas al art. 36 CE (LA LEY 2500/1978), lo que ha de significar necesariamente, a la ley estatal (STC 20/1988, FJ 3) de lo que se concluye que el art. 125.1 EAC no cierra el paso a las competencias legislativas estatales».

**4.** Por último, y en relación a la referencia que efectúa la disposición final primera de la Ley 25/2009 al art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), como título que ampara la competencia estatal en esta materia, cabe señalar que, a través de la colegiación obligatoria, se viene a atribuir a los colegios profesionales el ejercicio de funciones propias de los poderes públicos, ligadas a la verificación del cumplimiento de los requisitos exigibles para el ejercicio profesional y a la autorización de dicho ejercicio, por lo que dicha atribución encuentra amparo en la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), en materia de «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», operando pues como título complementario del previsto en el art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978).

## FALLO

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

Ha decidido

**Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.**

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

Dada en Madrid, a veintidós de abril de dos mil trece.-Ramón Rodríguez Arribas.-Pablo Pérez Tremps.-Francisco José Hernando Santiago.-Luis Ignacio Ortega Álvarez.-Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.-Encarnación Roca Trías.-Firmado y rubricado.