

# **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 144/2013 de 11 Jul. 2013, Rec. 8506/2010**

Ponente: **Valdés Dal-Ré, Fernando**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado EN NOMBRE DEL REY la siguiente SENTENCIA 144 / 2013, de 11 de julio de 2013.

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 8506-2010 y 8507-2010, promovidos por el Presidente del Gobierno, respectivamente, contra el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, y el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura. Se han personado el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha comparecido y formulado alegaciones la Junta de Extremadura.

Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

## **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 3 de diciembre de 2010 tuvo entrada en este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, a través del Abogado del Estado, contra el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, publicada en el «Diario Oficial de Extremadura» el 2 de marzo del mismo año. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE , a fin de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal impugnado.

Razona el escrito que el precepto se impugna por adolecer de una inconstitucionalidad mediata o indirecta, al vulnerar las competencias estatales atribuidas en el art. 149.1.1, 13, 18 y 30 CE, ejercitadas a través de la Ley 17/2009, de 23 noviembre , de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 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, normas que tienen el ambicioso propósito de profundizar en la libertad de circulación de prestadores de servicios, suprimiendo los obstáculos a su movilidad, así como eliminar las trabas injustificadas para el ejercicio de una profesión, de forma que se otorgue un marco claro y seguro

que favorezca el aumento de la actividad profesional y empresarial, dinamizando la economía en su conjunto.

A su juicio, la vulneración por el precepto impugnado de la legislación básica estatal resulta de un simple contraste del mismo y la normativa contenida en las leyes estatales antes citadas, y añade que desde sus primeras Sentencias este Tribunal Constitucional dispuso que el establecimiento de la colegiación como requisito obligatorio para el acceso a una profesión es siempre una cuestión básica que corresponde al legislador estatal, dado que incide en la igualdad de los españoles en el acceso a una actividad y en el ejercicio del derecho de asociación. En definitiva, a su criterio, el legislador autonómico, al imponer la obligación de colegiación a los logopedas que pretendan ejercer en Extremadura, infringe la reserva que la Ley 25/2009 hace al Estado, de forma absolutamente legítima, para la determinación de aquellos supuestos en los que excepcionalmente se exija la colegiación como requisito para el ejercicio de una profesión; y asimismo, la necesidad de motivar las circunstancias excepcionales que justifiquen el establecimiento de un régimen de autorización para el ejercicio de esa concreta actividad profesional. Con tales infracciones vulnera las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado al amparo del artículo 149.1, ordinales 1, 13, 18 y 30 CE.

Descarta que represente objeción a dicho alegato lo prescrito en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, que permite el temporal mantenimiento de la vigencia de las obligaciones de colegiación existentes a 27 de diciembre de 2009. Desde esa fecha, dice, sólo el Estado, y no una ley autonómica, puede imponer la colegiación como requisito de acceso a una determinada profesión.

Se ocupa después del carácter formal y materialmente básico de los preceptos estatales que invoca. Las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre, son, formalmente, normas con rango de ley que expresamente se califican como básicas en su respectiva disposición final primera. Materialmente, prosigue más tarde, tampoco cabe duda del carácter básico de los preceptos concernidos, pues recogen el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias.

En su opinión, las competencias atribuidas al Estado por los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE le habilitan para reservar al legislador estatal la determinación de las profesiones en las que la previa incorporación a un colegio profesional sea requisito indispensable para su ejercicio, a cuyo fin reproduce parcialmente la STC 330/1994, de 15 de diciembre. De otra parte, resalta la relevancia del art. 149.1.1 CE para la resolución del recurso, habida cuenta que el Estado únicamente se estaría reservando la competencia para fijar una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de una dimensión esencial del derecho de asociación, o, finalmente, la del art. 149.1.13 CE, ya que los preceptos estatales tienen la extensión propia de las normas liberalizadoras y que este Tribunal Constitucional ha admitido incluso, reiteradamente, el carácter agotador de las normas básicas que tengan por objeto liberalizar una determinada actividad económica.

Termina su alegato haciendo referencia al principio de seguridad jurídica. A su parecer, no puede desconocerse que el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero, coloca a los logopedas que pretendan ejercer la profesión en Extremadura en una situación de inseguridad jurídica difícilmente aceptable. La citada previsión normativa exige «la previa incorporación al Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura» como «requisito indispensable para el ejercicio de esta profesión en la Comunidad Autónoma de Extremadura», pero lo hace «en los términos de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales», cuando lo cierto es que la normativa básica estatal no exige la colegiación para el ejercicio de la profesión de logopeda. La incertidumbre sobre el marco jurídico que se ocasiona,

por ello, es especialmente grave, más cuando las legislaciones comunitaria europea y básica estatal pretenden generar un marco claro de prestación de servicios profesionales como mecanismo de reactivación de una actividad económica ciertamente deprimida.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal, de 14 de diciembre de 2010, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, a la Asamblea y a la Junta de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE , lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ( LOTC ), produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso —3 de diciembre de 2010— para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Igualmente, se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación a este recurso del registrado con el núm. 8507-2010, promovido por el Presidente del Gobierno, así como, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

3. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 21 de diciembre de 2010, estimó que resultaba procedente la acumulación a este recurso del registrado con el núm. 8507-2010.

4. El 23 de diciembre de 2010 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados que comunica que la Mesa de la Cámara acordó, en reunión del día 21 de diciembre de 2010, personarse en el procedimiento y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC . El 12 de enero de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito del Presidente del Senado comunicando el acuerdo de la Mesa, del día 11 anterior, consistente en dar por personada a la Cámara en dicho procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC . Por escrito de 29 de diciembre de 2010 se personó la Junta de Extremadura, manifestando su conformidad con la acumulación de los procedimientos antes referidos, sin realizar alegaciones sobre la cuestión sustantiva.

5. La Letrada de la Asamblea de Extremadura, en representación de la Cámara, solicitó, mediante escrito registrado el día 2 de febrero de 2011, ser tenida por personada en el presente recurso de inconstitucionalidad, manifestando su conformidad con la acumulación de ambos procesos y solicitando que el plazo de quince días para formular alegaciones se computase desde el momento en que el órgano rector de la Cámara tomó conocimiento de la providencia del Tribunal Constitucional, lo que se habría producido el día 18 de enero de 2011.

EL Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 1 de marzo de 2011, acordó unir a las actuaciones los escritos presentados por la letrada de la Asamblea de Extremadura y no haber lugar a tenerla por personada y parte en el procedimiento, al haber transcurrido en exceso el plazo de quince días establecido en el art. 34 LOTC .

6. Mediante Auto de 12 de abril de 2011, el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión del art. 3.2 de la Ley 2/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura.

7. Con fecha 3 de diciembre de 2010 tuvo entrada en este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, a través del Abogado del Estado, contra el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, publicada en el «Diario Oficial de Extremadura» el 2 de marzo del mismo año. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE , a fin de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal impugnado.

Las alegaciones del Abogado del Estado coinciden en su integridad con las recogidas en el anterior antecedente primero, formuladas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8506-2010, con la única diferencia de la identificación de la previsión normativa impugnada, por lo que será suficiente con darlas ahora por reproducidas.

8. Por providencia del Pleno del Tribunal, de 14 de diciembre de 2010, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, a la Asamblea y a la Junta de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE , lo cual, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC , produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso —3 de diciembre de 2010— para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Igualmente, se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación de este recurso al registrado con el núm. 8506-2010, promovido por el Presidente del Gobierno, así como, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 21 de diciembre de 2010, estimó que resultaba procedente la acumulación de este recurso al registrado con el núm. 8506-2010.

10. El 23 de diciembre de 2010 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados que comunica que la Mesa de la Cámara acordó, en reunión del día 21 de diciembre de 2010, personarse en el procedimiento y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC . El 12 de enero de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito del Presidente del Senado comunicando el acuerdo de la Mesa, del día 11 anterior, consistente en dar por personada a la Cámara en dicho procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC . Por escrito de 29 de diciembre de 2010 se personó la Junta de Extremadura, manifestando su conformidad con la acumulación de los procedimientos antes referidos, sin realizar otras alegaciones.

11. Al igual que sucediera en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8506-2010, la Letrada de la Asamblea de Extremadura, en representación de la Cámara, solicitó, mediante escrito registrado

el día 2 de febrero de 2011, ser tenida por personada en el presente recurso de inconstitucionalidad. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 1 de marzo de 2011, acordó no haber lugar a tenerla por personada y parte en el procedimiento, al haber transcurrido en exceso el plazo de quince días establecido en el art. 34 LOTC .

12. Mediante Auto de 12 de abril de 2011, el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión del art. 3.3 de la Ley 3/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura.

13. Por Auto de 21 de junio de 2011, el Pleno acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 8507-2010 al recurso de inconstitucionalidad núm. 8506-2010.

14. Por providencia de 9 de julio de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los presentes recursos de inconstitucionalidad se interponen por el Presidente del Gobierno contra el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, y el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura.

Como se expuso en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que dichas previsiones normativas adolecen de una inconstitucionalidad mediata o indirecta por desatender las competencias estatales atribuidas en el art. 149.1.1, 13, 18 y 30 CE, ejercitadas a través de la Ley 17/2009, de 23 noviembre , de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 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, vulnerando la competencia estatal al exigir dicha colegiación para el ejercicio de aquellas actividades en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. La cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad guarda directa conexión con la problemática competencial que ha sido resuelta por este Tribunal en la Sentencia 3/2013, de 17 de enero (cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 46/2013 y 50/2013 , de 28 de febrero, 63/2013, de 14 de marzo, y 89/2013, de 22 de abril), 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 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 , 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 , de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4; y 87/1989 , 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 31/2010, de 28 de junio, FJ 71)» (FJ 5).

b) La competencia estatal ex art. 149.1.18 CE 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 las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo... la Constitución no impone en su art. 36 CE 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 , 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 ... 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, hemos señalado 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 sobre la profesión, y dado que el art. 36 CE 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) 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 colegiación obligatoria no es una exigencia del art. 36 CE , 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 ... 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 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 , 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 , resuelve las cuestiones planteadas por el Presidente del Gobierno en estos recursos de inconstitucionalidad, en cuanto afirma la competencia del Estado para reservar al legislador estatal la determinación con carácter básico de los supuestos de colegiación obligatoria. Y es que, como se desprende de lo ya transcrito y dispone aún aquella Sentencia en su fundamento jurídico 7, «los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre , 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 competencia estatutaria relativa a colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, contemplada en el art. 9.11 del Estatuto de Autonomía extremeño, modificado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero , de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, 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 . En conclusión, siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, debemos declarar que los preceptos impugnados han vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, son inconstitucionales y nulos.

## 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 los recursos de inconstitucionalidad núms. 8506-2010 y 8507-2010 interpuestos por el Presidente del Gobierno, respectivamente, contra el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, y el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero , de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid, a once de julio de dos mil trece.-Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.-Adela asua Batarrita.-Francisco José Hernando Santiago.-Luis Ignacio Ortega Álvarez.-Encarnación Roca Trías.-Andrés Ollero Tassara.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Juan José González Rivas.-Santiago Martínez-Vares García.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Pedro José González-Trevijano Sánchez.-Enrique López y López.-Firmado y rubricado.