

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 20/1988 de 18 Feb. 1988, Rec. 29/1984

Ponente: Leguina Villa, Jesús.

Consultar JURIMETRÍA de este Magistrado

LA LEY 100875-NS/0000

RECURSO INCONSTITUCIONALIDAD. COMPETENCIAS COLEGIOS PROFESIONALES. CATALUÑA PROCESO AUTONÓMICO.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promovió recurso de inconstitucionalidad contra el art. 15.2 de la Ley 12/1983 de 14 de octubre del Proceso Autónomo, publicada en el BOE con fecha 15 de octubre de 1983. Se alega que la disposición impugnada es reproducción literal del art. 21.2 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autónomo, que fue impugnado a su vez y estimado conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 76/1983 de 5 de agosto. La parte recurrente entiende que el Estado no ostenta la competencia declarada en la citada Sentencia y que el art. 79.5 LOTC permite un nuevo enjuiciamiento de la cuestión. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; D.^a Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 29/1984, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el art. 15, apartado 2, de la Ley 12/1983, de 14 Oct. (LA LEY 2460/1983), del Proceso Autónomo. Ha sido parte el Abogado del Estado y Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El día 13 Ene. 1984 se interpuso recurso de inconstitucionalidad por los Abogados don Ramón M. Llevador Roig y don Manuel M. Vicens Matas, en representación y defensa del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el art. 15, apartado 2, de la Ley 12/1983, de 14 Oct. (LA LEY 2460/1983), del Proceso Autónomo, que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de fecha 15 Oct. 1983.

Observa la representación actora que la disposición impugnada es reproducción literal del art. 21.2 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autónomo, precepto que fue ya impugnado por esa parte a través del recurso previo de inconstitucionalidad (art. 79 de la Ley Orgánica de este Tribunal) y respecto del cual la STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 Ago. (fundamento jurídico 26), estimó su conformidad a la Constitución. Por entender, no obstante, el

órgano que recurre que, con carácter general, el Estado no dispone de la competencia declarada en la citada Sentencia constitucional y considerando, de otra parte, que lo dispuesto en el art. 79.5 de la LOTC (LA LEY 2383/1979) hace posible un nuevo enjuiciamiento de la cuestión entonces resuelta, se interpone el presente recurso.

2. La demanda de inconstitucionalidad se fundamenta en las siguientes alegaciones:

A) Como declaró el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), existe una diversidad de previsiones estatutarias sobre las competencias autonómicas relativas a las Corporaciones de Derecho público y a los Colegios Profesionales. De esta diversidad, sin embargo, no cabe derivar que la Ley a la que se refiere el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) haya de ser en todos los casos y para todo el territorio del Estado «una Ley de Bases emanada del Poder central». Conviene recordar a estos efectos, que no existe en la Constitución, un patrón uniforme de reparto de poder y de asunción de competencias y que los constituyentes situaron en un primer plano el llamado principio dispositivo, en cuya virtud [art. 147.2 d) de la Constitución (LA LEY 2500/1978)] son los Estatutos de Autonomía los que han de fijar las competencias que en cada caso se asuman por las distintas Comunidades, en el marco de la misma Constitución, de tal modo que no es contrario a ésta el que los contenidos competenciales de los diferentes Estatutos diverjan en un extremo como el presente. Esta consideración privaría de fundamento a la conclusión antes citada del Tribunal en su STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), pues el hecho de que algunos Estatutos hayan asumido la competencia sobre los Colegios Profesionales con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado o conforme a su legislación general no implica que este régimen haya de predicarse respecto de todos los territorios dotados de autonomía, ni puede llevar a desconocer que algunas Comunidades, como la catalana, han asumido la competencia de que se trata con el carácter de exclusiva y sin ningún condicionamiento o limitación, salvo lo dispuesto en los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) (art. 9.23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), de tal modo que la reserva de Ley presente en citado art. 36 de la Norma fundamental no ha de considerarse en todo caso formulada en favor del Estado.

B) En el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) se contienen dos proposiciones perfectamente definidas que no se hallan conectadas entre sí en una relación de causa a efecto. La primera defiende a la ley la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales. La segunda encierra un principio o un límite que no podrá ser sobrepasado en la normación sobre estas Corporaciones Públicas, cualesquiera que sea el titular de la potestad legislativa, límite que implica el reconocimiento de la posible existencia de un alto grado de diversidad en la normación de los Colegios Profesionales, siendo esta diversidad la razón de ser del establecimiento por la Norma fundamental, en este punto, de unos principios esenciales a los que habrán de sujetarse todos aquellos que ejerzan competencias normativas en la materia. Se sigue de esto que los mecanismos para conseguir el deseado nivel de uniformidad vienen configurados directamente por la Constitución y que, por lo tanto, cualquier condicionamiento ulterior que persiga el mismo objetivo y que no haya sido reflexiva y voluntariamente asumido por los territorios autónomos al acceder al autogobierno será contrario a la Constitución, tanto más así, como en el caso de Cataluña, ese condicionamiento lleva a despojar a la Comunidad Autónoma de unas competencias normativas plenamente asumidas en el marco de la Constitución y sin otros límites que los en ella establecidos.

La tesis expuesta --el que la remisión estatutaria al art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) no permite concluir que la Ley en este precepto prevista haya de ser necesariamente estatal-- puede ser ilustrada, por lo demás, con el ejemplo de lo dispuesto en el art. 34 A) 8 del Estatuto de Canarias, en donde se prevé que esta Comunidad Autónoma ejercerá competencias sobre Colegios Profesionales y sobre el ejercicio de las profesiones tituladas en los términos del apartado 7.º del mismo artículo y sin perjuicio de lo establecido en los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), apartado 7.º, en el que se establece que la competencia sobre las Cámaras de la

Propiedad, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación se ejercerá en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado, reguladora de las Corporaciones de Derecho público. Se infiere de ello que en el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) no se establece, en todo caso, una reserva de Ley estatal pues, si así fuera, sobraría en el apartado 8 del art. 34 A) del Estatuto Canario la última referencia a la que acaba de aludirse.

C) La Constitución, en definitiva, no contiene una declaración expresa sobre la competencia para aprobar la ley o las leyes que hayan de regular los Colegios Profesionales, de tal modo que, al tratarse de una materia no atribuida expresamente al Estado por el art. 149.1, tal competencia puede corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (art. 149.3) y dentro siempre del respeto a los principios establecidos en los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), con la advertencia de que la igualdad consagrada en el último de estos preceptos ni puede constituir un título competencial para el Estado ni entenderse, de otra parte, en modo distinto a como lo hizo la STC 37/1981 (LA LEY 12943-JF/0000). Por ello, el art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico contraviene, en lo que se refiere al ámbito territorial de Cataluña, el orden de competencia consagrado en la Constitución (artículo 149.3) y el Estatuto de esta misma Comunidad Autónoma (art. 9.23), contrariando así el bloque de la constitucionalidad que ha de tenerse en cuenta para resolver este recurso (art. 28 de la LOTC (LA LEY 2383/1979)). Por lo demás, promulgada la Constitución y el Estatuto de Autonomía, no puede la Ley estatal servir como título habilitante de competencias para el Estado, dado que la competencia en cuestión o ya ha sido asumida en aquel Estatuto, como en el caso del catalán, o la conserva el poder central, de tal modo que, según se dijo en la STC 22/1983 (LA LEY 143-TC/1983), si falta la norma constitucionalmente habilitante el Estado queda privado de toda legítima intervención ex ante, sin perjuicio de su posible intervención ex post (arts. 153 (LA LEY 2500/1978) y 155 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)).

D) Los Colegios Profesionales, en otro orden de cosas, no pueden ser conceptuados como Administraciones Públicas, ni en el sentido constitucional del término ni en el administrativo, pues, aunque puedan ejercer algunas competencias de carácter público, esto no supone su absorción desde un punto de vista estructural por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, siendo de citar al respecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera a estos Entes excluidos de la organización administrativa (Sentencias de 12 Mar. y de 26 Dic. 1979). Considerar a los Colegios Profesionales como Administraciones Públicas a los efectos de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución (LA LEY 2500/1978) supondría dar a este precepto una fuerza expansiva, más allá de las exigencias de la propia Constitución (arts. 36 y 139) y olvidar la realidad social en la que hoy se mueven dichos Colegios, que, a partir de las Leyes 2/1974, de 13 Feb. (LA LEY 193/1974), y 74/1978, de 26 Dic., expresa la autonomía de estas Corporaciones. En consecuencia, tampoco el impugnado art. 15.2 podría hallar su fundamento competencial en lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución (LA LEY 2500/1978).

En conclusión, el art. 15.2 de la Ley 12/1983 (LA LEY 2460/1983), del Proceso Autonómico, será plenamente constitucional respecto de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre Colegios Profesionales con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado o conforme a su legislación general, pero no lo será respecto de Cataluña y las demás nacionalidades o regiones cuyos Estatutos de Autonomía contengan una asunción plena de competencias sobre los repetidos Colegios, pues en estos últimos casos no puede la Ley estatal interponerse entre la Constitución y el Estatuto, de un lado, y la Ley de la Comunidad Autónoma, de otro, mediación que carece de cualquier base en el bloque de la constitucionalidad. Por ello, se postula ahora una Sentencia anulatoria respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, supletoriamente, una Sentencia interpretativa en la que se declare que las supuestas reglas básicas estatales sobre los Colegios Profesionales a que se refiere el art. 15.2 impugnado no son de aplicación a Cataluña ni tampoco a las otras Comunidades Autónomas cuyas competencias sean idénticas.

3. Por providencia del día 25 Ene., la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo prevenido en el art. 34.1 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas. Se acordó, asimismo, la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la formalización del presente recurso.

4. Por escrito de fecha 15 Feb. presento sus alegaciones el Letrado del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) No puede, en primer lugar, darse por buena la interpretación dada por la representación actora al art. 79.5 de la Ley Orgánica de este Tribunal y en cuya virtud se plantea ahora de nuevo una cuestión que fue ya conocida y resuelta por el Tribunal en su STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 Ago. De aceptarse lo que la parte recurrente pretende, se llegaría a la solución absurda consistente en la plena e incondicionada posibilidad de reproducir un debate en un nuevo proceso que en nada difiere en cuanto a sus trámites, ni en cuanto al desarrollo de la materia litigiosa, de otro precedentemente tramitado. El art. 38 de la Ley Orgánica de este Tribunal asigna a las Sentencias recaídas en procedimiento de inconstitucionalidad el valor de cosa juzgada y el efecto de vinculación a las mismas de todos los poderes públicos, estableciéndose, en su segundo apartado, que las Sentencias desestimatorias dictadas en recurso de inconstitucionalidad impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión en la misma vía, fundado en infracción de idéntico precepto constitucional. Esta eficacia procesal, impeditiva de ulteriores planteamientos impugnatorios, cede sin embargo en los casos de desestimación por razones de forma (art. 29.2 de la LOTC (LA LEY 2383/1979)) y en aquellos en los que la nueva impugnación se intente con fundamento en distinto precepto constitucional (art. 38.2). En apariencia, lo dispuesto en el art. 79.5 de la misma Ley Orgánica supondría una excepción más a la eficacia general de las Sentencias dictadas en procesos de inconstitucionalidad; sin embargo, no cabe entender este precepto en el sentido de que el mismo permitiera una reproducción del proceso tramitado en virtud del recurso previo. En el art. 79.5 de la LOTC (LA LEY 2383/1979) se dispone solo que la existencia de una Sentencia dictada en un proceso previo no debe dar lugar a un rechazo a limine de una ulterior pretensión de inconstitucionalidad, como podría entenderse posible si el único precepto que rigiera la cuestión fuera el citado art. 38 de la LOTC (LA LEY 2383/1979)). En el art. 79.5 se emplea, pues, la expresión «no prejuzgar» en sentido análogo a como lo hacen otras normas procesales (arts. 733 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LA LEY 1/1882) o 43.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), esto es, en el sentido de que un determinado hecho o una actuación del propio Tribunal no debe servir de pauta irreformable en cuanto a la resolución definitiva.

La excepción que representa, por tanto, el art. 79.5 respecto del art. 38 de la misma Ley Orgánica ha de ser claramente entendida. El último de estos preceptos impide cualquier planteamiento ulterior, caso de Sentencia desestimatoria, de tal modo que basta la comprobación de la identidad del precepto objeto de la pretensión y de la norma constitucional que sirve de soporte a la impugnación para que el recurso deba ser rechazado. El art. 79.5 debe situarse, pues, en una zona intermedia entre la solución de puro rechazo a limine y la de admitir una plena revisión de un proceso precedente, y este entendimiento del precepto se justifica en la singularidad del recurso previo de inconstitucionalidad, que proscribiera la secuencia de la tramitación parlamentaria de los textos cuya desconformidad con la Constitución hubiere sido declarada. En tales casos, en efecto, es previsible el despliegue de una actividad legislativa que suprima o modifique los textos declarados inconstitucionales y puede ocurrir que, en esta labor de rectificación, un texto concreto, tenido por conforme a la Constitución e incluso respetado sin modificación en la Ley que se apruebe, asuma un significado diverso, por efecto de su relación con el contexto de otros preceptos, que le asignan un

significado diferente. Siendo esto así, el pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión definitiva en los «recursos que pudieran interponerse», pero tampoco prejuzga que cualquier recurso pueda interponerse a despecho de lo declarado en la Sentencia primitiva. Esto último está regido por las normas generales que regulan el régimen jurídico y efectos de las Sentencias.

b) En la demanda interpuesta por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña vienen a reiterarse los fundamentos de la impugnación, por la misma parte, del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y, de otro lado, no se justifica en la demanda ninguna alteración del texto o del contexto del precepto que pueda justificar la reiteración de la acción impugnatoria y la resurrección de un proceso fenecido. Se muestra, pues, una respetuosa pero abierta discrepancia con la STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000) y es ello lo que hace innecesario e inútil una nueva reproducción del debate.

En el recurso actual, además, se expresa solo, mediante consideraciones abstractas, una disconformidad con lo resuelto en el fallo de aquella Sentencia, observándose por la representación actora que el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) ha agotado en su segundo apartado el máximo nivel de uniformidad constitucional exigible al régimen genérico de los Colegios Profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas. Este argumento no puede ser acogido, sin embargo. Es evidente que la Constitución establece como único requisito de los Colegios Profesionales su carácter democrático, pero la consecuencia que de ello quiere ahora extraerse es inexacta, pues no cabe sostener que dicho art. 36 es el único precepto constitucional que puede incidir en el régimen de los Colegios, cuando éstos, al participar de la naturaleza de las Administraciones Públicas, quedan sujetos al régimen del art. 149.1.18.ª de la Constitución. De otra parte, la delimitación de competencias de que aquí se trata no es algo que pueda inferirse del art. 36 aisladamente considerado, sino que ha de partirse para ello, de conformidad con reiterada doctrina constitucional, de la norma estatutaria que asuma y defina la competencia.

Tampoco es aceptable el argumento propuesto en la demanda por referencia a lo prevenido en el art. 34 A) 8 del Estatuto de Autonomía de Canarias. El que en este Estatuto se hayan regulado en apartados diferentes las Cámaras y los Colegios puede muy bien obedecer a una razón de ordenación sistemática, que no presupone que el régimen jurídico básico de unas y otros haya de ser diverso, o puede estar motivado por el hecho de que se trata de competencias de asunción futura. Podrá incluso pensarse en alguna diferencia de matiz en cuanto a la extensión de la competencia básica del Estado, en el sentido de que para las Cámaras de Comercio lo que se prevé es una sujeción genérica a la legislación básica del Estado, mientras que para los Colegios se trataría de una sujeción a la Ley que específicamente prevé el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978).

En todo caso, no se explica en la demanda el significado de la remisión, presente en todos los Estatutos de Autonomía, al art. 139 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). Se dice que no hay en este precepto un título habilitante de competencias para el Estado, pero no se comprende que se niegue la competencia estatal en garantía de la igualdad de los derechos y obligaciones de los españoles, competencia patente en el art. 149. 1.1.ª de la Constitución (LA LEY 2500/1978), en el que se relaciona como primera atribución del Estado la regulación de las condiciones llamadas a cumplir el mandato del citado art. 139.1. Se suplica, por lo expuesto, se dicte Sentencia en la que se declare no haber lugar al recurso y la plena conformidad con la Constitución del texto impugnado.

5. Por providencia de 16 Feb. 1988, el Pleno del Tribunal acuerda señalar el día 18 siguiente para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Con carácter previo a toda consideración sobre el fondo de la pretensión planteada en este recurso ha de abordarse y resolverse lo argüido en contra de su procedencia por la representación del

Gobierno. Después de subrayar la plena identidad existente entre la disposición impugnada y la contenida en el art. 21.2 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, el Abogado del Estado sostiene la improcedencia del recurso que ahora se interpone, porque se dirige contra un precepto que reproduce, sin variación alguna, un texto normativo ya enjuiciado por este Tribunal y considerado, en la STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 Ago., no disconforme con las normas constitucionales y estatutarias con las que fue contrastado. Entiende la representación del Estado que en este caso no solo se intenta abrir un nuevo enjuiciamiento de una disposición cuya conformidad con la Constitución ha sido ya declarada por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia, sino que coincide también, en lo sustancial, la fundamentación jurídica expuesta por la representación actora para sostener hoy su tesis con la invocada en el proceso al que puso fin la citada STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000). Por ello, y atendiendo a la interpretación que ha quedado reflejada en los Antecedentes de lo que a la sazón disponía el hoy derogado art. 79.5 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), el Letrado del Estado pide que declaremos no haber lugar al presente recurso, omitiendo cualquier examen de la cuestión de fondo que en el mismo se plantea. Se trata, en suma --como, por lo demás, reconoce la representación actora-- de replantear el mismo problema de constitucionalidad enjuiciado en el recurso 314/82, y decidido en términos desestimatorios, en la citada STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 Ago. (fundamento jurídico 26). Debemos examinar, por tanto, si un planteamiento semejante puede hacerse, en estas circunstancias, en el proceso regulado por los arts. 31 y siguientes de la Ley Orgánica de este Tribunal.

2. El razonamiento del Abogado del Estado descansa en la premisa de que el efecto obstativo del art. 38.2 de la LOTC (LA LEY 2383/1979) es aplicable tanto a las Sentencias desestimatorias recaídas en recursos directos de inconstitucionalidad como a las dictadas en procedimientos de control previo de inconstitucionalidad frente a Proyectos de Leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía, no siendo obstáculo a dicha aplicación lo dispuesto en el art. 75.5 de la misma Ley. Pero esta interpretación de los citados preceptos de nuestra Ley Orgánica no puede ser acogida. Pues, en efecto, los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de leyes o actos con fuerza de ley que la LOTC regula en su Título 1, de un lado, y el recurso previo que la propia LOTC (LA LEY 2383/1979) regulaba en el Capítulo Segundo del Título VI, de otro, no son --o no eran-- procesos iguales ni en su objeto ni en su tramitación, ni tampoco en los efectos de las Sentencias recaídas en unos casos y en otro, aspecto este último que es el que ahora importa destacar. A las primeras les son aplicables los efectos previstos en el art. 38 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), mientras que las Sentencias dictadas en los procesos de recurso previo quedaban sujetas, en cuanto a su eficacia, a las reglas singulares recogidas en los apartados 4 y 5 del art. 79. Esta diferencia de tratamiento legal, que es una consecuencia lógica de la distinta naturaleza de uno y otro tipo de proceso constitucional, está por lo demás inequívocamente reflejada en el tenor de los arts. 38.2 (LA LEY 2383/1979) y 79.5 de la LOTC (LA LEY 2383/1979). Frente a la inteligencia que de ambos preceptos ofrece la representación del Estado, debe afirmarse que el art. 38.2 se refiere solo a las Sentencias desestimatorias dictadas en recursos directos de inconstitucionalidad quedando fuera del efecto impeditivo que dicho precepto consagra tanto las Sentencias dictadas en el recurso previo de inconstitucionalidad --que es, como queda dicho, un proceso distinto al del recurso directo-- como la vía indirecta de la cuestión de inconstitucionalidad que los órganos judiciales pueden plantear ante este Tribunal cuando alberguen dudas acerca de la validez de la norma legal aplicable al caso y de la cual dependa el fallo que hayan de dictar.

Por su parte, el derogado art. 79.5 de la LOTC (LA LEY 2383/1979) se refería solo a las Sentencias dictadas en la vía del recurso previo de inconstitucionalidad, las cuales, al no prejuzgar «la decisión del Tribunal en los recursos que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa», dejaban siempre abierta la posibilidad de reabrir el enjuiciamiento constitucional de dicho texto por cualquiera de las vías o procedimientos de inconstitucionalidad --recurso y cuestión de inconstitucionalidad-- regulados en el Título II de la LOTC (LA LEY 2383/1979).

De este modo, el art. 79.5 de nuestra Ley Orgánica resultaba ajustado a los mandatos constitucionales, puesto que, al disponer que el proyecto de disposición legal que en su día fuera declarado válido en el proceso de control previo no gozaba, solo por ello, de una presunción reforzada de legitimidad constitucional que lo hiciera ya inatacable a través de los procesos de control sucesivo, venía a respetar el claro dictado de los arts. 161.1 a) (LA LEY 2500/1978) y 163 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) que no excluyen, ni permiten al legislador excluir, de los procedimientos de control a posteriori ninguna norma con rango o valor de ley.

Vistas así las cosas, es patente que no hay contradicción alguna entre los arts. 38.2 (LA LEY 2383/1979) y 79.5 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), como lo es también que este último precepto no juega como una excepción a la eficacia obstativa de las Sentencias desestimatorias que el primero consagra, sino más bien como una confirmación de dicha norma impeditiva, cuyo alcance no va ni puede ir más allá de «la misma vía» de control a que el propio art. 38.2 se refiere, esto es, la vía del recurso directo de inconstitucionalidad frente a leyes publicadas y en vigor.

3. Despejada esta cuestión previa de procedibilidad, debemos entrar ahora en el examen del problema de fondo planteado en el presente recurso de inconstitucionalidad. La Generalidad de Cataluña ataca el apartado segundo del art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico. Este precepto dice: «Las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma ajustarán su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades, si en perjuicio de cualesquiera otras competencias que pudiera atribuirles o delegarles la Administración Autónoma.»

Entiende el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña que este precepto vulnera el art. 9.23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 (LA LEY 2500/1978) y 139 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)». A juicio de la parte actora, el ejercicio de esta competencia exclusiva debe ciertamente respetar los límites que los citados preceptos constitucionales imponen, pero no quedaría afectado por una pretendida reserva de Ley del Estado, puesto que el art. 36 no incorpora norma alguna atributiva de competencias y, por tanto, la reserva de Ley que allí se consagra no remite necesariamente a una ley estatal, sino a la que resulte de las competencias asumidas sobre esta materia por cada Comunidad Autónoma en su propio Estatuto de Autonomía. No estando la materia en cuestión reservada por la Constitución a la competencia legislativa del Estado, ni en el art. 36 ni tampoco en el art. 149. 1, son las normas estatutarias las que, con arreglo al principio dispositivo que rige el sistema autonómico de distribución territorial del poder, pueden asumir las competencias sobre la referida materia, reservando o no al legislador estatal algún grado de participación en la configuración de su régimen jurídico. Este sería singularmente el caso previsto por el Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo art. 34 dispone en su apartado A), núm. 8, en conexión con el núm. 7 del mismo apartado, que las competencias legislativas y de ejecución de la Comunidad Autónoma sobre Colegios Profesionales se ejercerán «en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público». Pero el Estatuto catalán carece de un precepto semejante, pues el citado art. 9.23 reconoce a la Generalidad la plenitud de la competencia, sin sujeción alguna a la legislación básica del Estado y sin otros límites que los que se derivan directamente de la propia Constitución.

Tal competencia exclusiva, concluye la representación de la Generalidad de Cataluña, no puede ser enervada tampoco por una pretendida competencia legislativa básica del Estado ex art. 149.1.18.^a de la Constitución (LA LEY 2500/1978), pues es palmario que los Colegios Profesionales no son Administraciones Públicas, y, por lo mismo, quedan fuera del ámbito material de competencias que aquella norma constitucional reconoce como propio de los órganos centrales del Estado. De todo ello

se desprende, en criterio de la recurrente, la inconstitucionalidad del precepto impugnado en lo que atañe al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El Tribunal no puede acoger el anterior razonamiento. Como punto de partida, cabe admitir que el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues, en lo que ahora importa retener, el sentido de este precepto constitucional no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22, puedan libremente crearse, remitiéndose la norma constitucional a la ley para que ésta regule las peculiaridades propias del régimen jurídico de las organizaciones colegiales, con el mandato de que su estructura interna y funcionamiento habrán de ser en todo caso democráticos. Ahora bien, que el art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea solo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía, de tal manera que, según cree equivocadamente el órgano impugnante, el Estado carecería de toda competencia legislativa cuando el Estatuto de Autonomía haya operado una asunción íntegra y exclusiva de todas las facultades y funciones sobre la materia que ahora nos ocupa. Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia.

En este orden de consideraciones, la cuestión que ahora debemos resolver consiste en determinar si una interpretación sistemática de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña permite sostener o no que el Estado está habilitado para aprobar los principios y reglas básicas sobre organización y competencias de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales, a los que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico, ahora impugnado, habrán de ajustarse los entes colegiales que existan o se constituyan en el territorio de Cataluña y, por ende, la legislación que ésta apruebe sobre dichos Colegios Profesionales.

4. Como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones (SSTC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 Ago.; 23/1984, de 20 Feb. (LA LEY 272-TC/1984), y 123/1987 (LA LEY 12473-JF/0000), de 15 Jul.), los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen solo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas. Se trata de una legítima opción legislativa que no solo no contradice el mandato del art. 36 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), sino que guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas a que este mismo precepto constitucional se refiere.

Cierto es que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos principales, por lo que, como ya se dijo en la STC 123/1987, de 15 Jul. (LA LEY 12473-JF/0000), estos entes públicos «realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la Ley o delegadas algunas funciones públicas». Pero no es menos verdad que la dimensión pública de los entes colegiales, en cuya virtud, como antes se dijo, están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública que la propia representación actora no discute, les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos. De ahí que, en la STC 76/1983 (LA LEY 8078-JF/0000), de 5 Ago., este Tribunal declarara 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». Y aun cuando en tal declaración no se invocara explícitamente el art. 149.1, 18.ª, de la Constitución, y se dijera solo que las remisiones estatutarias a los preceptos constitucionales allí citados «permite entender que la Ley a que se refiere el art. 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Corporaciones públicas profesionales, es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado art. 149. 1, 18.ª, de la Constitución. No cabe olvidar, por lo demás, que en aquella Sentencia este Tribunal dijo de forma expresa, con referencia a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos, cuya analogía con las Corporaciones profesionales no parece dudosa, que, «aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1, 18.ª, de la Constitución». Esta doctrina resulta notoriamente aplicable también a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales, y no cabe ahora sino reiterarla en lo que concierne a los Colegios Profesionales de Cataluña.

Podría finalmente pensarse que el art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico, en la medida en que se limita simplemente a recordar una competencia legislativa básica que el Estado tiene ya atribuida por mandato expreso de la Constitución, es una norma redundante y, si se quiere, inútil, pues en nada quedaría mermada aquella competencia si dicha norma no existiera. Pero este reproche que en el plano de la oportunidad pudiera merecer la norma en cuestión no la convierte en inconstitucional, pues no menoscaba las competencias que sobre Colegios Profesionales atribuye a Cataluña el art. 9.23 de su Estatuto de Autonomía, competencias que, por las razones antes dichas, deben respetar en todo caso las que ex Constitutione corresponden al Estado para aprobar con alcance general las bases organizativas y competenciales de tales Colegios en su condición de Corporaciones públicas que, a estos efectos, participan de la naturaleza de las demás Administraciones públicas.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 15.2 de la Ley 12/1983, de 14 Oct. (LA LEY 2460/1983), del Proceso Autonómico.

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

Dada en Madrid, a 18 Feb. 1988.

Análisis

Normativa aplicada

Constitución Española de 27 Dic. 1978 art. 22; art. 36; art. 149.1.18
LO 4/1979 de 18 Dic. (Estatuto de Autonomía de Cataluña) art. 9.23

Voces

Colegios profesionales
Cuestiones generales
Comunidad Autónoma de Cataluña
Constitucionalidad
Recurso de inconstitucionalidad