|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 116/2014 |
| Fecha | de 8 de abril de 2014 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, 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, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho. |
| Núm. de registro | 7537-2013 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 7537-2013 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7537-2013, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 30 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, fechado el 17 del mismo mes y año, de remisión del testimonio de los autos correspondientes al recurso ordinario 5-0000588-2010. Las citadas actuaciones incorporan el Auto de 9 de diciembre de 2013, por el que se promueve cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2008, de 15 de mayo, de creación del colegio profesional de técnicos superiores sanitarios de la Comunidad Valenciana, por vulneración del art. 149.1.18 CE.

2. Los antecedentes del proceso jurisdiccional en el que se plantea la presente cuestión son los siguientes.

a) Por escrito de 29 de julio de 2010, el Consejo de enfermería de la Comunidad Valenciana interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Director General de Justicia y del Menor de la Consejería y Justicia, de 3 de junio de 2010, por la que se resuelve inscribir el colegio profesional de técnicos superiores sanitarios de la Comunidad Valenciana y sus estatutos.

En su demanda, la entidad recurrente solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2008, de 15 de mayo, de Valencia, de creación del citado colegio profesional, pues considera que se ha vulnerado el art. 22 CE, al no existir ningún interés público que justifique la creación de un colegio profesional para este tipo de profesionales, y el art. 36 CE porque considera que la colegiación es una alternativa organizativa reservada por la Constitución Española a las profesiones tituladas.

b) Evacuado el trámite de conclusiones, y una vez declarados conclusos los autos con señalamiento para votación y fallo (providencia de 28 de enero de 2013), la recurrente remitió a la Sala, antes de la fecha señalada, copia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 12 de julio de 2013, y de la STC 114/2013, reiteración de las anteriores SSTC 3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013, y 89/2013, la cual declara la inconstitucionalidad de las Leyes de la Asamblea de Extremadura 2/2010 y 3/2010, de 26 de febrero, de creación de los colegios profesionales de logopedas y de higienistas dentales pues, según alega la entidad recurrente, la competencia para establecer la colegiación obligatoria corresponde al Estado, de modo que la determinación de los supuestos de colegiación obligatoria quedan reservados a una ley estatal. Considera que los argumentos de ambas Sentencias son plenamente aplicables a este recurso y resultan decisivos para su resolución.

c) Mediante providencia de 15 de octubre de 2013, se dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, por el plazo común e improrrogable de diez días, para que se pronunciaran sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La providencia del Tribunal Superior cuestiona la constitucionalidad de la ley 4/2008, de 15 de mayo, de creación del colegio profesional, por vulnerar el art. 149.1.18 CE, sin añadir ningún otro razonamiento.

d) La representación del colegio profesional de técnicos superiores sanitarios se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el fallo no depende de la validez de la norma legal cuestionada. Por otra parte, presupone que la cuestión pretende fundamentarse en que la Ley valenciana ha sido dictada sin aplicar las reglas y principios básicos de la legislación de colegios profesionales. En cuanto que los únicos aspectos básicos de la mencionada legislación son los relativos a denominación, ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un consejo general, entiende que la Ley cuestionada no vulnera los mencionados preceptos. Por su parte, la representación de la Generalitat, tras exponer que la providencia no justifica por qué entiende que existe esa posible vulneración del art. 149.1.18 CE; señala que como la norma fundamental se refiere a la competencia estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo que plantea es la falta de competencia autonómica para la creación del mencionado colegio, que considera le viene dada por el art. 49.22 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 CE, y que la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales de la Comunidad Valenciana (art. 1) atribuye a la Comunidad la creación de colegios profesionales con ámbito de actuación en la mencionada Comunidad. Así pues, concluye, la Comunidad tiene competencia, a falta de un razonamiento en contra formulado o bien por la parte actora o bien por la propia Sala.

La representación de la entidad recurrente considera procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues entiende que la Ley cuestionada vulnera la competencia del Estado para establecer los supuestos de colegiación obligatoria, el art. 149.1.1 CE, por ser la colegiación una condición básica del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, y los arts. 22 y 36 CE por las razones anticipadas en la demanda. Finalmente el Fiscal evacuó informe de 3 de diciembre de 2013, estimando cumplidos los trámites del posible planteamiento de la cuestión, sin entrar en el fondo de la misma.

3. Por Auto de 9 de diciembre de 2013, la Sección Quinta de la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia planteó ante el Tribunal Constitucional cuestión prejudicial contra la Ley 4/2008, de 17 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de creación del colegio profesional de técnicos superiores sanitarios. Tras exponer la Sala la concurrencia de los presupuestos formales para el planteamiento de la cuestión, explica que la Ley es aplicable al caso y de su validez depende el fallo del presente recurso, pues la resolución impugnada en el proceso es un acto dictado en su ejecución, por lo que la eventual declaración de su inconstitucionalidad conllevará necesariamente la nulidad de la resolución objeto del recurso y, por tanto, un fallo estimatorio. Por el contrario su constitucionalidad abocaría, casi con total probabilidad a la desestimación del mismo.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, entiende el Auto que se trata de una cuestión competencial que afecta a la totalidad de la Ley, pues podría vulnerar la competencia del Estado del art. 149.1.18 CE, que se plasma en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de distintas leyes para su adaptación a la Ley recién citada, al exigir la colegiación forzosa para el ejercicio de aquellas actividades en la Comunidad Autónoma. Entiende la Sala que la cuestión de inconstitucionalidad presenta una directa relación con la doctrina reiterada de las SSTC 46/2013 y 50/2013, de 28 de febrero, 63/2013, de 14 de marzo, y 89/2013, de 22 de abril, a la que se remite: (i) el art. 149.1.18 CE habilita al Estado para dictar la legislación básica en materia de colegios profesionales, esto es, las reglas básicas a los que los colegios debe ajustar su organización y competencias; (ii) la competencia estatal 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; (iii) la 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; y (iv) la competencia estatutaria de la Comunidad Valenciana aun cuando se califique como exclusiva, debe respetar la del Estado para establecer la colegiación obligatoria.

4. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 7 de enero de 2014, se personó en la cuestión de inconstitucionalidad, doña Adela Cano Lantero, Procuradora de los Tribunales y del Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunidad Valenciana.

5. Mediante providencia de 28 de enero de 2014, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que tuviera por conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, el cumplimiento de los requisitos procesales y por si fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Fiscal General presentó sus alegaciones, suplicando la inadmisión de la cuestión planteada por no haberse efectuado el trámite de audiencia a las partes conforme al art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

En cuanto al cumplimiento del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, la providencia se limitó a señalar que el texto completo de la Ley 4/2008, de 15 de mayo, podía incurrir en inconstitucionalidad en relación con el art. 149.1.18 CE. El Auto de 9 de diciembre, de planteamiento de la cuestión, identificó la duda de inconstitucionalidad en relación no sólo con el precepto constitucional, sino también respecto de las leyes estatales con las que estaría en contradicción, si bien lo hizo por referencia a todo su articulado, concretando la duda de inconstitucionalidad en la posible vulneración de la competencia estatal, al ser un colegio de adscripción forzosa. Y aun así, optó por plantear la cuestión en relación al texto completo de la Ley, por lo que habría desconocido la prohibición de impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez. Continúa señalando el Ministerio Fiscal, que la Sala está planteando una cuestión de inconstitucionalidad mediata, por ser la duda de constitucionalidad meramente competencial: en concreto, si el art. 3.2 de la Ley 4/2008, de 15 de mayo, de la Generalitat Valenciana es respetuosa con el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, en la redacción que le da la Ley 25/2009, cuyo carácter básico ha reconocido la STC 91/2013, FJ 3, Por este motivo, añade, la providencia de audiencia a las partes debía haber determinado qué preceptos estatales básicos eran los que entrarían en contradicción con la norma alegada, tanto más necesario cuanto estamos ante un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida de la norma. La colegiación obligatoria impuesta por la Ley impugnada era conforme con la Ley estatal vigente cuando ésta se dictó.

En cuanto al cumplimiento del juicio de aplicabilidad y relevancia, considera que, aunque en principio parece estar correctamente formulado, no es coherente con el suplico de la demanda contencioso-administrativa en la que se solicita la nulidad de la inscripción de los estatutos colegiales y, subsidiariamente, la de determinados incisos del art. 18 y 20 de los estatutos del colegio. Por ello, no se alcanza a conocer en qué medida la posible inconstitucionalidad del art. 3.2 de la Ley autonómica es aplicable al caso, de manera que no se habría cumplido con el requisito establecido en la doctrina constitucional (ATC 64/2003, FJ 8) en aquellos supuestos en que la falta de concreción de los preceptos impugnados conduce a una incorrecta exteriorización del juicio de aplicabilidad, y tampoco se habría formulado adecuadamente el juicio de relevancia al haberse limitado a reiterar la doctrina constitucional recaída en la materia.

En fin, considera el Fiscal General del Estado que la cuestión es manifiestamente infundada pues la Sala, al comparar la Ley impugnada con la normativa estatal de contraste, ha olvidado la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que resulta aplicable al caso, y mantiene la obligación de colegiación hasta que el Estado apruebe la ley correspondiente, lo que no ha ocurrido.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Auto de 9 de diciembre de 2013, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, promueve cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2008, de 15 de mayo, de creación del colegio profesional de técnicos superiores sanitarios de la Comunidad Valenciana, por vulneración del art. 149.1.18 CE. La Ley impugnada consta de cinco artículos (creación, ámbito territorial, ámbito personal y carácter forzoso de la colegiación, normativa de aplicación, relaciones con la Administración), una disposición adicional que excluye de la colegiación a los profesionales sanitarios que prestan servicios por cuenta de la Administración, una disposición transitoria que regula el proceso constituyente, y una disposición final de entrada en vigor.

2. En la providencia de 15 de octubre de 2013 por la que se dio trámite de audiencia a las partes, la Sala puso en su conocimiento que la Ley cuestionada era la Ley 4/2008, de 15 de mayo, de creación del colegio profesional, y que el precepto constitucional vulnerado era el art. 149.1.18 CE. No señaló entonces ni la concreta competencia estatal, de todas las que comprende el citado precepto constitucional, que podría haberse visto vulnerada, ni dio razón o argumento alguno que permitiera a las partes conocer la razón de la inconstitucionalidad que el juzgador le imputaba, ni especificó la normativa estatal que se reputaba infringida, ni tampoco argumentó sobre los motivos que le llevaban a entender que toda la Ley estaba afectada por la duda de constitucionalidad.

El Fiscal General del Estado alega que el trámite del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no se habría cumplimentado adecuadamente por las razones expuestas en el antecedente 5.

Este Tribunal ha señalado que, para que el trámite de audiencia a las partes cumpla la finalidad pretendida, no es absolutamente necesario que la providencia especifique los concretos preceptos constitucionales infringidos. Pero, a falta de ello, la providencia debe justificar, mínimamente, la duda de inconstitucionalidad ante quienes deben ser oídos, de manera que las partes puedan (i) conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad, (ii) situarlo en sus exactos términos y (iii) pronunciarse sobre él (ATC 267/2013, de 19 de noviembre, FJ 3)

A pesar de la cita genérica del precepto constitucional lesionado, estaríamos en este caso en un supuesto de indeterminación absoluta. El art. 149.1.18 CE contiene seis títulos competenciales diferentes (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, procedimiento administrativo común, expropiación, responsabilidad patrimonial, y bases de contratos y concesiones y bienes públicos). Teniendo en cuenta la materia sobre la que versa la Ley cuestionada —colegios profesionales— y que la duda afecta a la totalidad de la Ley y no a concretos preceptos de la misma, podría concluirse, sin dificultad, que el título competencial afectado es el de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Pero tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad indirecta o mediata, por provenir la lesión constitucional de la vulneración de la legislación dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias, la providencia tampoco ha identificado los preceptos de la normativa estatal que se habrían visto infringidos, ni las razones por las que entiende que la inconstitucionalidad se proyecta sobre la totalidad de la Ley autonómica y no sólo sobre algunos de sus preceptos. Por ello, las partes no han podido conocer el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en sus exactos términos y prueba de ello es que no han podido pronunciarse sobre el mismo. Así, en sus alegaciones, la Generalitat Valenciana señala que, ante la indeterminación de la providencia, sólo puede concluir que tiene competencia en materia de colegios profesionales y que la Ley valenciana de consejos y colegios profesionales le otorga competencias para su creación. Por su parte, el colegio codemandado, al evacuar el trámite de alegaciones, se refiere por igual a todos los aspectos que entiende incluidos en la legislación básica del Estado, al no saber cuál de ellos sería en concreto el que no habría respetado la Ley cuestionada.

No cabe concluir que se haya cumplido correctamente el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal y que con él se haya conseguido el resultado perseguido por la LOTC.

3. Tal y como tiene afirmado la doctrina constitucional, el juicio de aplicabilidad y relevancia que debe realizar el órgano judicial es la argumentación dirigida a probar que el fallo en el proceso principal depende de la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona y que garantiza que el control de constitucionalidad no se convierta en un control abstracto, para lo que el órgano judicial no tiene legitimación (SSTC 84/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 146/2012, de 54 de julio, FJ 3). En segundo lugar, el control que puede hacer este Tribunal está limitado a los supuestos en que la argumentación judicial, sin necesidad de entrar en el fondo, resulte falta de consistencia [SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; 146/2012, de 54 de julio, FJ 3 j); y 60/2013, de 13 de marzo FJ 1 b)]. En aplicación de los criterios expuestos, cabe entender que, en este caso, y sin perjuicio del óbice procesal denunciado en el anterior fundamento jurídico, la Sala ha justificado adecuadamente la razón por la que considera que es aplicable la norma legal cuestionada y que ésta es determinante para la resolución del proceso judicial. El Auto de planteamiento de la cuestión señala que el acto administrativo impugnado en el proceso principal ordena la inscripción del colegio creado por la Ley 4/2008, de 15 de mayo, y sus estatutos. Siendo la inscripción un acto administrativo dictado en ejecución de la Ley, la declaración de inconstitucionalidad se proyectaría, en principio y salvo que la propia Sentencia modulara sus efectos, sobre los actos de aplicación.

En efecto, tal y como señala la Sala, la resolución impugnada resuelve la inscripción en el Registro de consejos y colegios profesionales de Valencia, tal y como ordena la Ley de las Cortes Valencianas, 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales. De acuerdo con el art. 25 de esta disposición legal, la Generalitat debe denegar motivadamente las inscripciones y anotaciones en el Registro autonómico de colegios profesionales cuando no sean conformes a las disposiciones que sean de aplicación. De acuerdo con lo señalado, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de creación del colegio llevaría consigo la necesaria denegación de la solicitud de inscripción y, por tanto, la anulación del acto impugnado.

4. El Auto de planteamiento de la cuestión funda la inconstitucionalidad de la norma legal cuestionada, la Ley 4/2008, de 15 de mayo, en que la creación de un colegio profesional autonómico de adscripción obligatoria vulnera la legislación básica del Estado, constituida por las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre. Los argumentos en los que basa su duda se extraen directamente de la doctrina constitucional que arranca de la STC 3/2013, de 17 de enero, reiterada por Sentencias posteriores, cuyos razonamientos se limita a reproducir.

Cuando se aprobó la Ley autonómica impugnada, la Ley estatal 2/1974, consagraba un modelo único de colegio profesional caracterizado por la colegiación obligatoria (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7). Sin embargo, la legislación básica, no reservaba al Estado ni la determinación de las profesiones que debían ser colegiadas, ni la competencia ejecutiva de creación de colegios profesionales obligatorios. La Ley 4/2008, de 15 de mayo, respondía a lo establecido en la legislación estatal básica relativa a la creación de colegios profesionales. Aprobada y vigente la Ley autonómica impugnada, la Ley 25/2009, modificó la Ley de colegios profesionales, modificación que, como se expuso en el fundamento jurídico 7 de la STC 3/2013, consistía en convertir la colegiación voluntaria en la regla general, atribuyéndose al Estado la competencia estatal para determinar las profesiones para cuyo ejercicio se exige colegiación. La resolución impugnada en el recurso contencioso-administrativo fue dictada cuando ya estaba vigente la Ley 25/2009, que no ha sido modificada cuando la Sala dictó el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Cuando la posible infracción constitucional no deriva de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos, es necesario determinar la norma estatal de contraste. En materia de conflictos competenciales, el Tribunal tiene acuñada la doctrina del ius superveniens conforme a la cual, la norma de contraste no es la que se encontraba vigente cuando se dictó la norma o acto impugnado, sino la que se encuentra vigente en el momento de dictar la Sentencia. Esta doctrina ha sido matizada para las cuestiones de inconstitucionalidad, en las que la norma estatal de contraste que se tiene en cuenta para determinar si existe una vulneración competencial no es la Ley estatal vigente en el momento de dictar Sentencia, sino (i) la que estaba vigente en el momento de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 4/2011, 184/2011, 181/2012, 191/2012, y 137/2013 ), o bien, (ii) la que estaba vigente en el momento de aprobarse el acto recurrido en el proceso judicial a quo (SSTC 196/2012, de 31 de octubre, y 60/2013, de 13 de marzo). En cualquier caso, como la Ley 25/2009 estaba vigente tanto cuando se aprobó la resolución impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia, como cuando planteó la cuestión de inconstitucionalidad, es ésta la norma estatal de contraste cuya vulneración podría determinar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada.

El art. 3 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales en la redacción que le da la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, establece que será requisito para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una Ley estatal. La disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, establece que “En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley; el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas. Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.”

En cuanto que esta disposición transitoria determina los términos en que debe aplicarse a los colegios ya existentes la nueva regla del art. 3, declarada básica por la STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7, esto es, a las profesiones para cuyo ejercicio ya es obligatoria la colegiación, debe predicarse de la citada disposición transitoria idéntica consideración de legislación básica. Ésta remite a una futura Ley estatal las profesiones que exigen la colegiación forzosa y, hasta entonces, los colegios profesionales obligatorios, ya hayan sido creados por el Estado o por las Comunidades Autónomas, seguirán siendo obligatorios, salvándose así la inconstitucionalidad sobrevenida de los colegios autonómicos y estatales obligatorios preexistentes. Como la Ley estatal no ha sido aprobada, se mantiene la obligatoriedad de adscripción del colegio profesional creado por la Ley 4/2008.

En consecuencia, puede afirmarse que el planteamiento de la lesión de la legislación básica estatal por parte de la Ley 4/2008, de 15 de mayo es manifiestamente infundado.

Por todo lo expuesto, El Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7537-2013, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

Madrid, a ocho de abril de dos mil catorce.