**STC 97/2005, de 18 de abril de 2005**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 7339-2002, promovido por doña Marta González Llorente, representada por el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira y asistida por el Abogado don José Vicente Belenguer Mula, contra la Sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Valencia núm. 777/2002, de 7 de diciembre de 2002, que desestima el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia de 28 de diciembre de 2001 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Requena por la que se le condena al pago de las cuotas colegiales reclamadas por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 24 de diciembre de 2002, el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de doña Marta González Llorente, interpuso recurso de amparo contra la resolución de la Audiencia Provincial de Valencia citada más arriba.

2. La demanda de amparo trae causa, en síntesis, de los siguientes hechos:

a) La recurrente, Secretaria de la Administración local con habilitación de carácter nacional, fue demandada ante la jurisdicción civil por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, en reclamación de 150.000 pesetas (901'52 euros) en concepto de cuotas colegiales impagadas durante el período 1996-2000.

b) En los autos del juicio verbal núm. 123-2001 seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Requena, la Sra. González Llorente negó la obligación del pago de las cuotas reclamadas por el colegio demandante, por entender que su colegiación no era obligatoria, motivo por el que no vendría obligado al pago de las mismas, además de por infringir el principio constitucional de igualdad y en razón a estar recurrida ante la jurisdicción contencioso- administrativa la obligatoriedad de la colegiación impuesta por los Estatutos Generales del colegio demandante.

c) El Juzgado dictó Sentencia el 28 de diciembre de 2001 por la que estimó la demanda, condenando a la ahora recurrente al pago de la cantidad reclamada con sus intereses legales, así como al abono de las costas procesales.

d) Frente a la anterior resolución interpuso recurso de apelación, del que conoció la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Valencia, que lo desestimó en su Sentencia de 7 de diciembre de 2002.

3. La demandante de amparo, tras referirse, con cita de la STC 131/1989, de 19 de julio (FFJJ 1 y 2), a la procedencia del camino procesal seguido para impugnar la obligatoriedad de la colegiación con ocasión de la reclamación del impago de las cuotas colegiales, analiza la denunciada vulneración del art. 22 CE, en su dimensión negativa o derecho a no asociarse. Expone que el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional no ejerce funciones que justifiquen la obligatoriedad de la colegiación, ya que la ordenación, representación y defensa de la profesión y el ejercicio de la potestad disciplinaria las lleva a cabo la Administración, dado que se trata de un colegio compuesto única y exclusivamente por funcionarios públicos. Además no existe norma legal habilitante de la creación del colegio, puesto que, derogado el régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional contenido en el Decreto de 30 de mayo de 1952, desapareció la obligatoriedad de la colegiación, que tampoco puede ampararse en la Ley 2/1974, de colegios profesionales.

En apoyo de su argumentación la demandante de amparo cita y reproduce la doctrina recogida en nuestras SSTC 132/1989, de 8 de julio, 139/1989, de 20 de julio, 113/1994, de 14 de abril, y 106/1996, de 2 de junio, de las que infiere el criterio de que la adscripción obligatoria a las corporaciones públicas, "en cuanto tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, debe encontrar suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sean en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo". Su aplicación al presente supuesto permite poner de relieve, en primer término, que no existe una manifestación del legislador sobre la necesidad de la colegiación obligatoria para el cumplimento de los fines asignados al colegio; en segundo lugar, que un análisis casuístico de los fines encomendados confirma, sin el menor género de dudas, que los mismos pueden ser cumplidos sin necesidad de la pertenencia obligatoria al colegio de todo el colectivo de funcionarios al que afectan sus Estatutos Generales; y, en fin, que no contemplan funciones jurídico-públicas de trascendencia, en la medida en que esas funciones corresponden en exclusiva a las Administraciones públicas.

En segundo lugar, considera que la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia vulnera el derecho a la igualdad del art. 14 CE porque la exigencia de tal colegiación no es de aplicación en otros lugares del territorio español, como Aragón, Canarias o Galicia, en donde su legislación autonómica (art. 18 de la Ley de Aragón 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas; art. 9.3 de la Ley 10/1990, sobre colegios profesionales de la Comunidad de Canarias; y art. 3 de la Ley 11/2001, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia) establece que los profesionales titulados que estén vinculados a las Administraciones públicas no precisarán colegiarse para el ejercicio de tales profesiones al servicio de la Administración pública.

4. Por providencia de 23 de marzo de 2004 la Sección Segunda de este Tribunal admitió a trámite la demanda, acordando dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Valencia y al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Requena para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del rollo de apelación 741/02 y del juicio verbal 123/01 y se emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Sección Segunda, de 13 de julio de 2004, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Valencia y por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Requena, y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal y a la parte demandante por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 26 de julio de 2004, en el que, con base en la argumentación que a continuación se resume, interesó la estimación de la demanda de amparo, por haber vulnerado la resolución judicial recurrida el derecho de asociación de la demandante de amparo. Por el contrario, rechaza que se haya vulnerado el derecho a la igualdad (art. 14 CE).

En primer lugar, en lo que respecta a la pretensión de amparo que fundamenta la vulneración del derecho de asociación en la inconstitucionalidad de la colegiación obligatoria, el Ministerio Fiscal recuerda que la doctrina constitucional sobre el contenido del derecho de asociación recogido en el art. 22 CE establece que el mismo comprende, en su vertiente negativa, la libertad de no asociarse, sin que ello quiera decir que la obligatoriedad de pertenecer a un colegio profesional implique necesariamente la vulneración de aquél derecho, ya que el contenido constitucionalmente protegido del art. 22 CE fue tratado en la STC 89/1989, dictada precisamente para resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales entonces vigente, precepto en el que se establecía la colegiación obligatoria para el ejercicio de profesiones colegiadas, concluyéndose entonces, y reiterándose posteriormente en las SSTC 35/1993 y 74/1994, que tal precepto era perfectamente constitucional, dado que el art. 36 CE habilita al legislador para imponer la colegiación, habilitación que, sin embargo, tiene que ejercitarse con arreglo a determinadas cautelas, concretamente la de que la creación del colegio y la adscripción obligatoria al mismo se impongan para la consecución de fines públicos, tales como regular la actuación profesional y velar por la disciplina de su ejercicio, el establecimiento de normas deontológicas y de sanciones por incumplimiento, recursos procesales, etc.

En lo que respecta a la reserva de ley, consagrada en el art. 36 CE, entiende el Ministerio Fiscal que basta para el cumplimiento de este requisito que exista previsión legislativa sobre la creación del colegio y sobre la adscripción obligatoria al mismo, previsión que aparece cumplida por la Ley de colegios profesionales 2/1974 (arts. 2 b y 3.2) aunque dicha norma no sea la que creó el colegio, ya que lo fue por otra de rango inferior que igualmente contempla la obligatoriedad de la adscripción a aquél.

Y en lo atinente al requisito de que la adscripción obligatoria no sea incompatible con el contenido constitucionalmente protegido en el art. 22 CE hay que estar a la concurrencia de fines públicos relevantes que así lo justifique. A este respecto tanto los fines que se asignan en sus Estatutos al colegio en cuestión, como los que con carácter general se establecen en el Real Decreto 1912/2000 que aprueba los Estatutos generales, son los de colaborar con la Administración en la ordenación de la profesión, el mantenimiento del correcto ejercicio profesional por parte de los colegiados y la defensa de los intereses de éstos. Descartando que la defensa de los intereses colegiados tenga relevancia pública, el primero de los fines, teniendo en cuenta que en el supuesto examinado el colegio solamente puede estar integrado por Secretarios, Tesoreros e Interventores de la Administración local y que éstos solamente pueden desempeñar sus funciones en los órganos de la Administración local, debe declararse que se trata de un deber genérico de colaboración que carece de entidad suficiente para que pueda calificarse de público, al menos con la intensidad necesaria para imponer una pertenencia obligatoria.

Añade el Ministerio Fiscal que al haber omitido la Sentencia impugnada pronunciarse sobre la obligatoriedad de la pertenencia al colegio y habiéndose dictado Sentencia por el Tribunal Constitucional estableciendo la interpretación que debía darse al art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales para considerarlo compatible con la Constitución, como era obligado hacerlo, debe ser anulada la obligación de pago en que se funda la condena impuesta y por tanto anulada la Sentencia.

En lo que respecta a la pretensión de amparo que se fundamenta en la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, porque en la legislación de otras Comunidades Autónomas no se contempla la colegiación obligatoria de quienes ejercen la misma profesión, el Fiscal entiende que en este punto se incumple el requisito previsto en el art. 44.1 a) LOTC por cuanto al no pronunciarse sobre ello la Audiencia Provincial, antes de acudir a la vía de amparo debiera haberse agotado la vía judicial interponiendo el correspondiente incidente de nulidad de actuaciones, lo que determina la inadmisión de su pretensión. En todo caso entiende que estando reconocida la competencia normativa sobre la materia a las Comunidades Autónomas, la diferencia de regulaciones que pueda observarse entre una y otras no entraña necesariamente una vulneración del art. 14 CE como viene declarando este Tribunal desde la Sentencia 37/1981, máxime cuando resulta imposible establecer si la diferencia en el tratamiento normativo entraña una discriminación prohibida, ya que ello no depende exclusivamente de que se establezca o no la obligatoriedad de la colegiación, sino en las funciones que en las legislaciones comparadas se asignen a los colegios en cuestión.

En cuanto a la extensión del amparo que debe otorgarse, entiende que ha de limitarse a la anulación de la condena al pago de las cuotas en la medida en la que dicho pago tiene su causa en la obligatoriedad de la pertenencia de la demandante a ese colegio, obligatoriedad que vulnera el derecho de asociación de aquella. Por lo que concluye interesando que se otorgue el amparo solicitado.

7. La representación procesal de la recurrente evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 22 de julio de 2004, en el que dio por reiteradas las efectuadas en el escrito de demanda y terminó suplicando que se dictara sentencia por la que se le otorgara el amparo solicitado en los términos que constaban en la demanda.

8. Por providencia de 14 de abril de 2005 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación de la Sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Valencia, de 7 de diciembre de 2002, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de 28 de diciembre de 2001 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Requena, por la que se condenó a la recurrente en amparo, Secretaria de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, al pago de la cantidad reclamada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia en concepto de impago de las cuotas colegiales.

La recurrente, doña Marta González Llorente, con base en la argumentación de la que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, imputa a la resolución judicial impugnada la vulneración del derecho a la libertad de asociación en su dimensión negativa (art. 22 CE), en tanto que no ha considerado inconstitucional la exigencia de la incorporación obligatoria al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que ha sido la causa determinante de la estimación de la demanda contra ella dirigida por el mencionado colegio. Y, en segundo lugar, sostiene que se ha vulnerado el derecho a la igualdad del art. 14 CE porque la exigencia de tal colegiación no es de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas cuya normativa excepciona de tal deber a los funcionarios o personal que preste servicios en sus respectivas Administraciones.

Con los argumentos que se han reseñado en los antecedentes de esta Sentencia, el Ministerio Fiscal se pronuncia a favor del otorgamiento del amparo.

2. Debe, ante todo, ponerse de relieve que el problema planteado en el presente recurso guarda una completa identidad con el que fue objeto del recurso de amparo resuelto por Sentencia del Pleno de este Tribunal núm. 76/2003, de 23 de abril (con doctrina reiterada en las SSTC 96/2003, de 22 de mayo; 108/2003, de 2 de junio; 120/2003, de 16 de junio; 149/2003, de 14 de julio; 162/2003, de 15 de septiembre; 183/2003, de 20 de octubre; 201/2003, de 10 de noviembre; 210/2003, de 1 de diciembre; 216/2003, de 1 de diciembre; 217/2003, de 1 de diciembre; 226/2003, de 15 de diciembre; 227/2003, de 15 de diciembre; 21/2004, de 23 de febrero; 67/2004, de 19 de abril; 70/2004, de 19 de abril; 80/2004, de 5 de mayo; 90/2004, de 19 de mayo; 92/2004, de 19 de mayo; 141/2004, de 13 de septiembre; y 6/2005, de 17 de enero), de modo que cabe traer aquí los argumentos de aquella decisión, por ser perfectamente aplicables al caso que nos ocupa, y que conducen a la estimación del presente recurso de amparo.

3. Como se ha anticipado, la demandante de amparo considera que la resolución judicial impugnada ha vulnerado su derecho a la libertad de asociación (art. 22 CE). En la expresada STC 76/2003 afirmamos que, en relación con el requisito de la reserva de ley para imponer la colegiación obligatoria, se ha de observar que el cumplimiento o el incumplimiento de dicha reserva no puede ser por sí solo el elemento directamente determinante de la solución que deba darse a la cuestión atinente a la alegada vulneración de la libertad negativa de asociación. De la descripción de la evolución normativa de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional y, en concreto, del Colegio de Valencia, resulta que la existencia del colegio y la previsión de la colegiación obligatoria derivaba, como ocurre en otros casos, de normas preconstitucionales, lo que no implica, de conformidad con una doctrina constitucional consolidada, la nulidad de las referidas disposiciones infralegales por el hecho de que posteriormente la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias.

El examen de la cuestión planteada requiere traer a colación la doctrina constitucional, sentada por el Pleno de este Tribunal en la STC 194/1998, de 1 de octubre, sobre la relación entre los colegios profesionales, la exigencia de la colegiación obligatoria y el derecho de asociación que garantiza el art. 22 CE (FFJJ 3 y 4), teniendo en cuenta que, en definitiva, los miembros del colegio puesto en cuestión son funcionarios públicos, que ejercen su actividad profesional exclusivamente en el ámbito de la Administración pública e integrados en una organización administrativa, por tanto, de carácter público, sin poder desempeñarla privadamente, siendo la propia Administración pública la destinataria inmediata de los servicios prestados por ellos. A las precedentes consideraciones debe añadirse que el poder público ha procedido a una completa delimitación y regulación tanto del ejercicio de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional, como del estatuto propio de quienes la desempeñan.

Por otra parte, la lectura de los fines esenciales de esta organización colegial y la del elenco de funciones, plasmación de aquellos fines que corresponden a los colegios, que estamos ahora examinando en el presente recurso, conduce a concluir que, aun reconociendo su importancia y alcance, no presentan una relevancia tal en la ordenación del ejercicio de la profesión a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma que permita identificar, al menos con la intensidad suficiente, la existencia de intereses públicos constitucionalmente relevantes que pudieran justificar en este caso la exigencia de la colegiación obligatoria.

En el presente supuesto, por lo tanto, y a diferencia de otros que han sido objeto de la consideración de este Tribunal, la exigencia de colegiación obligatoria no se presenta como un instrumento necesario para la ordenación de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma y los intereses de quienes son los destinatarios de los servicios prestados por dichos profesionales.

Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que las resoluciones judiciales impugnadas, al aceptar como dato determinante para la solución de la reclamación de cantidad objeto del proceso a quo la adscripción obligatoria de la recurrente al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, lesionaron el derecho a la libertad de asociación en su dimensión negativa (art. 22 CE), lo que conduce a su anulación.

4. Finalmente, la demandante de amparo considera que también ha resultado vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE), dado que la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local no es exigida en todas las Comunidades Autónomas, pues en la normativa de algunas de ellas se excepciona el cumplimiento de tal requisito en relación con los funcionarios o personal que preste servicios en sus Administraciones.

Sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, como las planteadas por el Ministerio Fiscal sobre la falta de agotamiento de la vía previa, es suficiente para desestimar en este extremo la queja de la recurrente en amparo con recordar, como este Tribunal ya tiene declarado, que el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de cada Comunidad para decidir cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad (art. 14 CE).

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar parcialmente la presente demanda de amparo presentada por doña Marta González Llorente y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la libertad de asociación (art. 22 CE), en su dimensión negativa.

2º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Requena, de fecha 28 de diciembre de 2001, recaída en autos del juicio verbal núm. 123-2001, así como la nulidad de la Sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Valencia, de fecha 7 de diciembre de 2002, recaída en el rollo de apelación núm. 741-2002.

3º Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de dos mil cinco.