**STC 200/2005, de 18 de julio 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. 1437-2002, promovido por don Salvador Almarche García, representado por el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira y asistido por el Abogado don José Vicente Belenguer Mula, contra la Sentencia de la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia de 9 de febrero de 2002, recaída en el rollo de apelación núm. 652-2001, que desestima el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia de 18 de julio de 2001 del Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Valencia, dictada en el juicio de cognición núm. 675-2000, por la que se condena al recurrente en amparo al pago de las cuotas colegiales reclamadas por el Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia. Ha sido parte el Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, representado por el Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Arroyo y asistido por el Abogado don Juan Jesús Gilabert Mengual. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de marzo de 2002, don Ramón Rodríguez Nogueira, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Salvador Almarche García, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución de este recurso, son los que se expresan a continuación:

a) El recurrente en amparo, Secretario de la Administración local con habilitación de carácter nacional, fue demandado ante la jurisdicción civil por el Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, en reclamación de 147.000 pesetas (883,48 euros) en concepto de cuotas colegiales impagadas entre 1996 y 2000. La reclamación, sustanciada ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Valencia en el juicio de cognición núm. 675- 2000, se fundamentó, en esencia, en la obligatoriedad de la colegiación de todos los funcionarios públicos que ocupan puestos de Secretario, Interventor y Tesorero de la Administración local con habilitación de carácter nacional. La demanda fue estimada por Sentencia de 18 de julio de 2001, que condenó al demandado al pago de la cantidad reclamada, más intereses legales y costas.

b) Frente a la anterior Sentencia interpuso el demandante de amparo recurso de apelación, del que conoció la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia (rollo de apelación núm. 652-2001), que lo desestimó por Sentencia de 9 de febrero de 2002, confirmando íntegramente la Sentencia de instancia y condenando al recurrente al pago de las costas causadas en apelación.

3. Como en otros casos similares seguidos ante este Tribunal, el 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 vertiente 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 el demandante de amparo cita y reproduce la doctrina recogida en las 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 la 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 tales colegios no contemplan funciones jurídico-públicas de trascendencia, en la medida en que esas funciones corresponden en exclusiva a las Administraciones públicas.

Además, 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 en Aragón, Canarias o Galicia, en donde su legislación autonómica (art. 18 de la Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas de la Presidencia de la Diputación General de Aragón; 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.

Por todo ello, concluye el demandante solicitando el otorgamiento del amparo por vulneración de los arts. 14 y 22 CE. Por otrosí solicitó la suspensión de las Sentencias impugnadas, en cuanto establecen el pago de las cuotas colegiales.

4. Por providencia de 14 de noviembre de 2002 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia y al Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Valencia para que en el plazo de diez días remitiesen, respectivamente, testimonio del rollo de apelación núm. 652-2001 y del juicio de cognición núm. 675-2000, interesándose al propio tiempo que por el Juzgado se emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, ya personado, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el presente proceso constitucional. Asimismo se acordó por la referida providencia formar la correspondiente pieza separada de suspensión.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sección Primera de este Tribunal de 24 de enero de 2003 se tuvo por personado y parte al Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Arroyo, en nombre del Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia. Asimismo se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia y el Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Valencia y se acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores de las partes personadas, para que dentro de dicho plazo presentasen las alegaciones que a su derecho conviniesen.

6. La representación procesal del recurrente evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de febrero de 2003, en el que dio por reiteradas las efectuadas en el escrito de demanda y terminó suplicando se dictara sentencia por la que se le otorgara el amparo solicitado en los términos que constaban en la demanda.

7. El Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Arroyo, en nombre y representación del Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado ante este Tribunal el 19 de febrero de 2003 que, en lo sustancial, a continuación se extracta:

a) La existencia de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local y su colegiación obligatoria ya fue prescrita por el Real Decreto de 8 de septiembre de 1925 (art. 1), mantenida por el Reglamento General de los Colegios Oficiales del Secretariado Local (Real Decreto de 14 de noviembre de 1929) y respetada por la Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1939. Lo que igualmente aparece recogido en el art. 203 del Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprobó el Reglamento de funcionarios de la Administración local.

Al amparo de la anterior normativa se creó el Colegio Provincial de Valencia, plenamente vigente y en funcionamiento cuando se dictó la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre normas reguladoras de los colegios profesionales, que confirma su existencia al establecer que “se entenderán comprendidos en esta Ley: los demás colegios profesionales que no teniendo carácter sindical se hallen constituidos válidamente en el momento de la promulgación de esta Ley” (art. 1.2 b). Asimismo, su disposición adicional segunda prescribía que “los Estatutos y las demás disposiciones que regulan los Colegios de funcionarios actualmente existentes se adaptarán en cuanto sea posible a lo establecido en la presente Ley, recogiendo las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros. Estos Estatutos cualquiera que sea el ámbito de los Colegios y de los Consejos Generales serán aprobados en todo caso por el Gobierno, a través del Ministerio correspondiente”. Con base en los citados preceptos se aprobó el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, por Resolución de la Dirección General de Administración Local de 2 de febrero de 1978. Aprobada la Constitución, que en sus arts. 26, 36 y 52 consagra los colegios profesionales existentes y hace desaparecer los tribunales de honor y los colegios sindicales, la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley reguladora de los colegios profesionales, adaptó la Ley 2/1974, de 13 de febrero, a la Constitución. Por resolución de la Dirección General de Administración Local de 26 de octubre de 1982 se aprobó el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, que fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de abril de 1985, en virtud de la cual volvió a resultar aplicable el anterior Reglamento de 2 de febrero de 1978. Por Decreto del Gobierno Valenciano 123/1986, de 20 de octubre, y posterior Decreto del Presidente de la Generalidad Valenciana 17/1987, de 13 de abril, fue inscrito el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Valencia en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma Valenciana, cuyos Estatutos fueron adaptados a la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de colegios profesionales y a la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

De otra parte, la vigencia de los arts. 99 y 203 del Decreto de 30 de mayo de 1952 ha venido avalada tanto por la doctrina como por el Consejo de Estado, que en su dictamen de 27 de julio de 2000 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de la organización colegial concluye afirmando que “hay que partir de la existencia de los Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, puesto que no hay ninguna disposición que haya procedido a su supresión”.

b) La colegiación obligatoria no vulnera la libertad de asociación (art. 22 CE), ni el principio de no discriminación (art. 14 CE), como sostiene el demandante de amparo. Tras la cita de la doctrina de este Tribunal que estima aplicable al caso, pone de manifiesto que la constitucionalidad de la pertenencia obligatoria al Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Valencia ha sido admitida, además, por el Consejo de Estado en sus dictámenes de la Sección Octava, núm. 1059, de 3 de junio de 1999, y de la Comisión Permanente, de 27 de julio de 2000, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de la organización colegial, de los que transcribe diversos párrafos, y por jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como de diversas Audiencias Provinciales, reproduciendo pasajes de diversas sentencias.

c) La representación procesal del Ilustre Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación nacional de la provincia de Valencia considera que la existencia del Colegio está justificada por verdaderas razones de interés público, cuales son el cumplimiento de los fines y funciones contemplados en los arts. 7 y 8 de sus Estatutos, que se corresponden con los que a los colegios profesionales confieren los arts. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y 4 de la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales.

d) Finalmente argumenta que hay que tener presente que el demandante de amparo es miembro del Colegio desde el día en que tomó posesión de su cargo de Secretario de Ayuntamiento dentro de la provincia de Valencia, que se ha beneficiado o ha tenido la posibilidad de beneficiarse de los servicios colegiales, y que no manifestó su deseo de no pertenecer al Colegio ni se opuso formalmente a ser miembro del mismo hasta que tuvo conocimiento del procedimiento por el que se le reclamaron las cuotas colegiales devengadas y no satisfechas, lo que supone que ha incumplido el deber de todo colegiado de “pagar puntualmente las cuotas ordinarias y extraordinarias” (arts. 8.2 Reglamento de 1978; 11.2.a Estatutos Generales de la organización colegial). Si a ello se añade que existe previsión legislativa que ampara la existencia del Colegio de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros, en especial, en la provincia de Valencia, ha de llegarse a la conclusión de que las resoluciones judiciales impugnadas no han vulnerado el derecho de asociación (art. 22 CE) ni el principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE).

Por todo ello, la representación del Ilustre Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación nacional de la provincia de Valencia concluye su escrito de alegaciones solicitando la desestimación de la demanda de amparo.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de febrero de 2003, en el que, con base en la argumentación que a continuación se resume, interesó la estimación del recurso de amparo, por haber vulnerado las Sentencias recurridas el derecho de asociación del demandante de amparo.

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 (STC 194/1998, FJ 4), 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, en cuyo precepto 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 imponerla, 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, 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 y el mantenimiento del correcto ejercicio profesional por parte de los colegiados y por otra, 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 las Sentencias impugnadas 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 anuladas las Sentencias que se recurren en amparo.

En lo que respecta a la pretensión de amparo que se fundamenta en la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), 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 debió 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 el Fiscal que, estando reconocida la competencia normativa sobre la materia a las Comunidades Autónomas, la diferencia de regulaciones que pueda observarse entre unas y otras no entraña necesariamente una vulneración del art. 14 CE, como viene declarando el Tribunal Constitucional desde la STC 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 de las funciones que en las legislaciones comparadas se asignen a los Colegios en cuestión.

Concluye el Ministerio Fiscal interesando que se otorgue el amparo solicitado por vulneración del derecho de asociación del recurrente. Y en cuanto a la extensión del amparo que debe otorgarse, entiende el Fiscal que debe limitarse a la anulación de la condena al pago de las cuotas colegiales que se establece en las Sentencias impugnadas, en la medida en que dicho pago tiene su causa en la obligatoriedad de la pertenencia del demandante al Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, obligatoriedad que vulnera el derecho de asociación de aquél.

9. Por ATC 73/2003, de 27 de febrero, la Sala Primera acordó denegar la suspensión de la ejecución de las Sentencias impugnadas en el presente recurso de amparo.

10. Por providencia de 14 de julio de 2005 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 de dicho mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. El problema planteado en el presente recurso de amparo 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; 6/2005, de 17 de enero; 110/2005, de 9 de mayo; y 134/2005, de 23 de mayo.

Con arreglo a estos precedentes, y una vez advertido, según se ha observado, que las cuestiones suscitadas con ocasión del presente recurso de amparo son idénticas a las que fueron examinadas en su día por este Tribunal en las mencionadas Sentencias, forzoso es corroborar las razones que entonces exponíamos, a las que ahora nos remitimos íntegramente, y, en su consecuencia, declarar que las Sentencias impugnadas han lesionado el derecho del recurrente a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE) y desestimar el recurso respecto de la pretendida de lesión del derecho a la igualdad y no discriminación (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 don Salvador Almarche García y, en su virtud:

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

2º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia de 9 de febrero de 2002, recaída en el rollo de apelación núm. 652-2001, y de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Valencia de 18 de julio de 2001, dictada en el juicio de cognición núm. 675-2000.

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 julio de dos mil cinco.