**STC 226/2003, de 15 de diciembre de 2003**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 4509-2002, promovido por don José Vicente Muñoz Ramón, representado por el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira y asistido por el Abogado don José Vicente Belenguer Mula, contra la Sentencia dictada por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia núm. 426, de 25 de junio de 2002, que previa estimación del recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia de 19 de septiembre de 2001 del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Alzira que estimó la cuestión prejudicial planteada por don José Vicente Muñoz Ramón frente a la demanda contra él formulada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, condenó al ahora recurrente al pago de ciento cincuenta mil pesetas al Colegio demandante y sus intereses legales. 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 registrado en este Tribunal el día 20 de julio de 2002, el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de don José Vicente Muñoz Ramón, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia citada más arriba.

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

a) El Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Valencia planteó demanda contra el Sr. Muñoz Ramón, Secretario de Administración local, en reclamación de 901,52 € (150.000 pesetas), importe al que ascendían las cuotas impagadas por el mismo durante el período 1996-2000.

b) El Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Alzira convocó el oportuno juicio, en el que el Sr. Muñoz Ramón alegó la excepción de falta de jurisdicción y la existencia de una prejudicialidad administrativa por haber interpuesto recurso impugnando ante el Tribunal Supremo la obligatoriedad de la colegiación por considerarla contraria a la Constitución. El Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Alzira dictó Sentencia el 19 de septiembre de 2001 por la que estimó lo que consideró una excepción planteada por el demandado don José Vicente Muñoz Ramón y suspendió el curso del proceso, sin entrar a conocer del fondo de la reclamación formulada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Valencia, en tanto que se resolviera la cuestión prejudicial administrativa.

c) El Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Valencia interpuso recurso de apelación contra la referida Sentencia. Don José Vicente Muñoz Ramón se opuso al recurso de apelación e impugnó la Sentencia apelada al amparo del art. 461.1 LEC en cuanto que no resolvía el fondo del asunto y suspendía el proceso hasta que ser resolviera la cuestión administrativa. Al impugnar la Sentencia apelada don José Vicente Muñoz Ramón expresó que lo que había interesado en primera instancia era que a los solos efectos del proceso en cuestión se declarase que las normas que establecen su colegiación obligatoria adolecían de inconstitucionalidad por lesionar gravemente los derechos reconocidos en los arts. 14 y 22 CE no pudiendo servir de base a la reclamación colegial por lo que procedía la desestimación de la demanda.

d) La Sección novena de la Audiencia Provincial de Valencia, en Sentencia de 25 de junio de 2002, tras justificar en su fundamento jurídico segundo que procedía entrar a conocer del fondo de la demanda, estimó el recurso de apelación y, tras revocar la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Alzira, estimó la demanda y condenó al ahora recurrente a abonar al colegio demandante la cantidad de ciento cincuenta mil pesetas e intereses, con imposición de las costas de la primera instancia.

3. En primer término conviene hacer referencia a que el recurrente sostiene que ha agotado correctamente la vía judicial previa, tal y como requiere el art. 44.1 a) LOTC, puesto que aunque existan resoluciones contradictorias de diversas Secciones de la Audiencia Provincial de Valencia (cuarta, sexta y séptima), como la de 23 de octubre de 2001 de la Sección cuarta que admitió las pretensiones de un demandante afirmando la improcedencia de la reclamación de las cuotas colegiales, ello no significa que exista jurisprudencia contradictoria que habilite la interposición del recurso de interés casacional que prevé el art. 477 LEC, puesto que la expresión jurisprudencia contradictoria debe ser interpretada, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo reunida en Junta General de Magistrados el 12 de diciembre de 2000, en el sentido de exigirse dos Sentencias firmes de una Audiencia Provincial, decidiendo en sentido contrario al contenido en el fallo de otras dos Sentencias, también firmes, de diferente Tribunal de apelación. De acuerdo con dichos criterios, no existe en este caso jurisprudencia contradictoria que obligue a interponer el recurso de casación antes de acudir al amparo y, por ello -señala el recurrente- ha de considerarse cumplido el requisito de agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

4. El recurrente alega en su demanda de amparo que la resolución judicial combatida vulnera, en primer lugar, su derecho a la libertad de asociación, en su vertiente negativa o derecho a no asociarse, que forma parte del contenido del derecho fundamental recogido en el art. 22 CE, porque la Audiencia no ha entrado a examinar la constitucionalidad de la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión de Secretario la Administración local con habilitación de carácter nacional, colegiación que, en tal forma obligatoria, vulnera, en opinión del demandante de amparo, el art. 22 CE. Según él, dicho Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional no ejerce funciones que justifiquen la excepcionalidad de tal medida, ya que la ordenación representación y defensa de la profesión y el ejercicio de la potestad disciplinaria las lleva a cabo la Administración. Además no existe norma legal habilitante de la creación del colegio. 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 de colegios profesionales de 1974.

En segundo lugar, considera que la Sentencia de la Audiencia 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.

5. Mediante otrosí del anterior escrito el recurrente solicitó la suspensión de los efectos ejecutivos de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia ya citada, porque de esta medida no se derivan perjuicios para el interés general o para los derechos del colegio, perjuicios que, en caso de ejecución, se ocasionarían al demandante de amparo y que, además, serían de carácter irreparable porque, al denunciarse en el recurso la vulneración del derecho a la libertad de asociarse en su vertiente negativa, si es obligado a pagar las cuotas significaría que es obligado a permanecer afiliado al colegio en contra de su voluntad.

6. Por providencia de 19 de mayo de 2003, la Sección Segunda admitió a trámite la demanda, acordando dirigir atenta comunicación a la Audiencia Provincial de Valencia y al Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Alzira para que remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, emplazando a quienes hubieran sido parte en el procedimiento; y ordenó que se formase la pieza separada de suspensión. Por providencia de la misma fecha la Sección Segunda concedió el plazo común de tres días para que alegasen lo que estimaran pertinente en relación con la petición de suspensión interesada. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, esta Sala, por Auto de 13 de octubre de 2003, acordó denegar la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada.

7. Por diligencia de ordenación de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 2003 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia y por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Alzira, y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al recurrente y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, para que puedan presentar las alegaciones que estimen pertinentes.

8. La representación procesal del recurrente evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 10 de octubre 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 otorgara al recurrente el amparo solicitado en los términos que constaban en la demanda.

9. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 27 de octubre de 2003, 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 del demandante de amparo.

a) En relación con la supuesta vulneración del derecho de asociación como consecuencia de la imposición de la colegiación obligatoria, el Ministerio Fiscal, tras reproducir la doctrina constitucional recogida al respecto en las SSTC 89/1989, de 11 de mayo, 35/1993, de 8 de febrero, 74/1994, de 14 de marzo, 207/1996, de 16 de diciembre, y 194/1998, de 1 de octubre, se refiere a la exigencia de la reserva de Ley consagrada en este caso en el art. 36 CE, sin el alcance del art. 53.1 CE. En este extremo llega a la conclusión de que el examen de la legislación aplicable en este supuesto permite afirmar que dicho requisito aparece observado de manera suficiente.

b) La segunda de las cautelas, que debe ser observada para que la creación de un colegio profesional y la adscripción obligatoria al mismo no sean incompatibles con el art. 22 CE, es la de que el colegio en cuestión cumpla fines públicos relevantes, extremo que necesariamente tiene que ser examinado por este Tribunal para concluir si la adscripción obligatoria entraña o no una vulneración del derecho de la demandante de amparo.

Ninguna mención a esta cuestión contiene la resolución judicial impugnada, por lo que la pretensión de amparo tendría que estimarse por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, cuya conexión con el derecho material en juego determinaría la vulneración de éste, razón por la cual debe examinarse, en opinión del Ministerio Fiscal, si dicha vulneración tiene su origen, además, en otros aspectos que los estrictamente procesales, porque de ser así ello tendría su repercusión en el alcance del amparo que pudiera otorgarse. Para realizar dicha tarea hay que tomar en consideración, tanto los fines que se asignan en sus Estatutos al colegio, como los que se asignan a tales corporaciones, con carácter general, en los arts. 2 y 16 de los Estatutos generales aprobados por Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre.

La conclusión que cabe extraer es que la parte esencial de tales funciones tiene que ser desempeñada por la Administración, sin que las competencias residuales que asume el colegio tengan entidad suficiente para considerarlas de interés público, al menos con la intensidad suficiente como para imponer la pertenencia obligatoria a él, por cuya razón a de estimarse vulnerado, también materialmente, y no solamente en conexión con el art 24 CE, la libertad de asociarse de la recurrente, que forma parte del contenido del derecho de asociación (art. 22 CE). Esta doctrina -concluye el Fiscal- ha sido ratificada por la STC 76/2003, dictada por el Pleno del Tribunal el 23 de abril, en un caso igual al ahora enjuiciado.

c) En relación con la denunciada infracción del principio de igualdad y de no discriminación (art. 14 CE), el Ministerio Fiscal considera, a la vista de lo argumentado en relación con la supuesta vulneración del art. 22 CE, que resulta innecesario el examen de esta pretensión, la cual en toda caso debe de ser desestimada, ya que, estando reconocida competencia normativa sobre la materia a las Comunidades Autónomas, las diferentes regulaciones que puedan observarse entre unas y otras no entrañan necesariamente una vulneración del art. 14 CE, como así lo viene declarando este Tribunal desde la STC 37/1981, de 16 de noviembre.

d) En cuanto a la extensión del amparo que debe otorgarse, el Ministerio Fiscal señala que, habida cuenta de que la vulneración del derecho de asociación se ha producido por la resolución del órgano del Poder Judicial dictada con ocasión de la reclamación del pago de las cuotas efectuado a la demandante por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, del que la recurrente no consta que haya solicitado la baja ni que haya impugnado su eventual denegación, debe limitarse a la anulación de la condena al pago de la cuotas, en la medida en que dicho pago tiene su causa en la obligatoriedad de la pertenencia de la demandante de amparo a dicho colegio.

10. Por providencia de 11 de diciembre se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 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 Novena de la Audiencia Provincial de Valencia, de 25 de junio de 2002, por la que se condenó al recurrente en amparo, Secretario 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.

El recurrente, 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 vertiente negativa (art. 22 CE) y del principio de igualdad (art. 14 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 de la provincia de Valencia, que ha sido la causa determinante de la estimación de la demanda contra él dirigida por el mencionado colegio.

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 total identidad con el que fue objeto del recurso de amparoresuelto 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; y 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; y 217/2003, de 1 de diciembre), 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.

En dicha Sentencia se afirma 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 sólo 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.

3. El demandante de amparo considera también que la resolución judicial impugnada ha vulnerado su derecho a la libertad de asociación (art. 22 CE).

El examen de la cuestión planteada requiere traer a colación la doctrina constitucional, perfilada más recientemente por el Pleno de este Tribunal en la STC 194/1998, de 1 de octubre, invocada por el Ministerio Fiscal, 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 la organización colegial y la del elenco de funciones, plasmación de aquellos fines que corresponden a los colegios, 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 la resolución judicial impugnada, al aceptar como dato determinante para la solución de la reclamación de cantidad objeto del proceso a quo la adscripción obligatoria del recurrente al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, lesionó el derecho a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE), lo que conduce a la anulación de dicha Sentencia.

4. Finalmente, el 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, es suficiente para desestimar en este extremo la queja del 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, 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 don José Vicente Muñoz Ramón y, en su virtud:

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

2º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia núm. 426 de 25 de junio de 2002, recaída en el rollo de apelación núm. 317-2002.

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

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil tres.