

La determinación de la colegiación de empleados públicos es competencia del Estado

## El Tribunal Constitucional confirma competencias estatales y justifica la colegiación

Gonzalo Múzquiz  
Secretario Técnico UP

### Antecedentes

En 2001 la Junta de Andalucía introdujo un artículo en la Ley de Acompañamiento a los presupuestos de 2002, por el que los empleados públicos resultaban dispensados del requisito de incorporarse al colegio profesional.

Esta medida llamó profundamente la atención del sector colegial que promovió, con Unión Profesional al frente, la interposición por el Gobierno, en el 2002, del recurso de inconstitucionalidad contra dicha medida por invadir competencias del Estado a la luz del art. 149.1.18 de la C.E.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 3/2013, de 17 de enero, ha estimado este recurso declarando inconstitucional el inciso: «*o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas (las administraciones públicas; autonómicas de Andalucía)*».

La STC estudia la competencia del Estado, y apunta que la Ley de colegios profesionales (LCP) de 1974, modificada en varias ocasiones, y más recientemente por la Ley Ómnibus 25/2009, de 22 de diciembre, dispone en su art. 3.2 que la colegiación será requisito cuando «*así lo establezca una ley estatal*».

### Bloque de constitucionalidad

Dicha sentencia tiene un significado que trasciende el propio planteamiento de la controversia competencial entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado, realizando un análisis del contenido de la materia sobre la que determina la competencia estatal (art. 149.1.18° CE). El parámetro de control lo sitúa en el bloque de la constitucionalidad vigente, para a partir de ahí examinar si ha habido un exceso por parte de la norma impugnada.

Analiza el art. 1.3 de la LCP referido a los fines esenciales de los colegios profesionales: ordenación, representación, defensa de los intereses profesionales de los colegiados, y protección de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados (inciso este introducido por la Ley Ómnibus, 2009), todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública, por razón de la relación funcional.

La cuestión es el alcance de este último inciso del art. 1.3 LCP, pues si bien contiene una excepción a la regla de colegiación obligatoria, ésta no ampara el ejercicio profesional de los funcionarios cuando sus destinatarios son terceros usuarios de los servicios públicos, lo que sostiene el Abogado del Estado en contraposición a lo alegado por la Junta de Andalucía que estima la exención en todo caso, tanto si los destinatarios son terceros usuarios como si es exclusivamente la propia Administración Pública.

### Competencia estatal; límites

Es reseñable también que citando el art. 149.1.18° CE TC señala que la competencia estatal le permite fijar los principios y reglas básicas y abunda, una vez más, en que el legislador, dentro de los límites constitucionales y naturaleza de los fines de los colegios profesionales, puede optar por una configuración u otra, pues el art. 36 CE predetermina la naturaleza jurídica de estos

### Reserva de Ley y peculiaridad

También reitera que la reserva de ley, y la referencia a este precepto constitucional a las peculiaridades de los colegios, les distingue del resto de asociaciones y personas jurídicas de base asociativa que por sus fines y funciones tienen, además de la dimensión privada, una dimensión pública que les equipara a las Administraciones Públicas, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales; lo que lleva a concluir que por ello corresponde al Estado fijar las reglas básicas de los colegios profesionales

### Justificación de la colegiación

Una vez centrada así la cuestión competencial y razonada la referencia legislativa sobre la que el TC resolverá (LCP la redacción dada por Ley Ómnibus), cabe considerar que la sentencia refuerza la razón que asiste a la imposición del requisito de colegiación para ejercer determinadas profesiones.

Por ello se refiere la STC a que la razón de atribuir a estas entidades (colegios profesionales) y no a las Administraciones las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, «*estriba en la pericia y experiencia de las profesiones que constituyen su base corporativa*». Por ello, al citar el último inciso del comentado art. 1.3 LCP, afirma el TC que *no contiene una exclusión del régimen de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos sino, al contrario, una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a Colegios Profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas. Una cautela especialmente necesaria cuanto que la función de ordenación del ejercicio de la profesión que se atribuye a los Colegios Profesionales*



el artículo 1.3, no se limita el "ejercicio libre" de la profesión, sino que se extiende "al ejercicio de la profesión" con independencia de que se realice por cuenta propia o ajena, lo que apoya en que la función de los Colegios Profesionales era la ordenación deontológica y la reglamentación general de cualesquiera formas de ejercicio profesional, es decir, fuera en el ejercicio libre o en el prestado en régimen de dependencia administrativa, institucional o laboral.

Afirma el TC, que la LCP no exime de colegiación a los empleados públicos, por lo que la exención general recogida en la ley andaluza vulnera la LCP que exige la colegiación forzosa para el ejercicio de las profesiones que determine una Ley del Estado.

### Obligaciones de colegiación

Recoge el TC que tras la reforma de la LCP por la Ley Ómnibus, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias, limitándose estas últimas a aquellos casos en que se afecta de manera grave y directa, a materias de especial interés público como la protección a la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas (Disposición Transitoria 4ª), y precisa que en tanto no se apruebe la Ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido.

También señala que la determinación del régimen de colegiación tiene carácter básico, lo que concreta en: «la denominación la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General...»

### Igualdad

El TC ha señalado que pueden ser condiciones básicas en el ejercicio de un derecho constitucional, las facultades elementales y límites esenciales, y los criterios que guarden una relación necesaria e inmediata con aquéllas y además deben ser imprescindibles o absolutamente necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del Derecho.

### El interés general

Señala además el TC que la calificación de una profesión como colegiada requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados, o dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esta decisión dependerá que el Colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por

los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados: extremos que podrán ser controlados por este Tribunal (STC 89/1989, FJ 4).

Este juicio debe realizarse caso por caso para cada profesión, ya que debe tener en cuenta los concretos intereses generales que puedan verse afectados y la obligación del legislador de optar, entre las posibilidades que le permite el art. 36 CE, por aquella que restrinja en la menor medida, tanto el derecho de asociación, como el de libre elección de profesión u oficio. La colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones (...) resulta imprescindible pues, no se garantizaría el ejercicio del derecho del art. 35.1 CE en condiciones de igualdad, si el resultado del juicio que necesariamente debe realizarse a la vista de los concretos intereses públicos que concurren en cada caso, en cada profesión, y la obligación de elegir la alternativa menos gravosa entre las permitidas en el art. 36 CE, fuera distinta dependiendo del lugar de establecimiento o de prestación.

En conclusión, la STC comentada recoge aspectos competenciales y la justificación o razones de la colegiación, tanto para el ejercicio privado como para el ejercicio público «a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados» ■

