

PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES

(Comentario a la STC de 2 de noviembre de 2015)¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

Los numerosos intentos que los legisladores de las comunidades autónomas en materia de colegios profesionales han llevado a cabo a fin de regular distintas cuestiones relativas a la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión han chocado frontalmente con la posición que sobre la cuestión mantiene el Tribunal Constitucional. En este caso la norma provenía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y tenía por objeto eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos que ejercieran la profesión para las Administraciones públicas, señalándose en este caso que la competencia para regular la colegiación obligatoria corresponde al Estado. La exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones, además de una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), constituye también una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales *ex* artículo 149.1.1 de la CE, por afectar al contenido primario del derecho constitucional reconocido en el artículo 35.1 de la CE. El Tribunal Constitucional declara, en cuanto a la excepción por la norma autonómica de la obligatoriedad de la colegiación de los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, su inconstitucionalidad y nulidad (concretamente las palabras «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración», art. 16.2, segundo inciso, de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León).

Palabras claves: colegios profesionales, colegiación obligatoria y funcionarios públicos autonómicos.

Fecha de entrada: 08-01-2016 / Fecha de aceptación: 22-01-2016

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com> (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de enero de 2016).

La existencia de colegios profesionales como entes corporativos de los que se hacen valer los poderes públicos para regular el desempeño de diversas profesiones ha planteado a lo largo de los tiempos no pocas polémicas, entre las que cabe destacar la necesidad de la colegiación obligatoria para el desempeño de una profesión.

En el supuesto que aquí nos ocupa nos encontramos ante una Orden del consejero de Sanidad de la Junta de Castilla y León del año 2014, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto por el Colegio Oficial de Veterinarios de Segovia contra la lista única provincial del Cuerpo Facultativo Superior, escala sanitaria (Veterinarios), con carácter interino, aprobada por la comisión de evaluación del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia. La resolución administrativa desestimó el recurso de alzada y confirmó la lista por entender que la obligación de colegiación, como requisito indispensable para la inclusión en la lista de interinos y establecido en el artículo 5.3 c) de la Orden de 7 de julio de 1988, es una exigencia que debe entenderse derogada en virtud del artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de Colegios Profesionales de Castilla y León.

Pues bien, en el recurso contencioso-administrativo el citado Colegio Oficial de Veterinarios adujo como cuestión previa y trascendental para la resolución del pleito la inconstitucionalidad de la norma autonómica que exime de la colegiación obligatoria a los profesionales que prestan servicios para la Administración pública. En una primera instancia el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia rechazó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y desestimó el recurso al considerar que el Tribunal Constitucional por un Auto del año 2002 ya había rechazado por infundado una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 16.2 de la Ley 8/1997.

Disconforme con la sentencia del Juzgado de Segovia, el colegio oficial interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, insistiendo en la exigencia de colegiación obligatoria a los empleados públicos que prestan la profesión en las Administraciones Públicas, poniendo de manifiesto que tras el Auto del TC del año 2002, el propio TC ha dictado numerosas sentencias en las que de manera rotunda ha establecido el

carácter básico del artículo 3.2 de la Ley Estatal 2/1974, de Colegios Profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre que establece que «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal», declarando asimismo que las excepciones a la exigibilidad de la colegiación obligatoria son competencia estatal de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la CE.

A la vista de lo expuesto, el Colegio Oficial de Veterinarios de Segovia considera que el artículo 16.2 de la Ley Autonómica 8/1997 en cuanto contempla que los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones públicas en Castilla y León no necesitarán estar colegiados para el ejercicio de sus funciones administrativas, ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración, es nulo de pleno derecho por inconstitucional al haberse establecido a través de una ley autonómica una excepción a la colegiación obligatoria.

En el seno del recurso de apelación corrió mejor suerte la pretensión de la corporación actora pues la Sala del TSJ de Castilla y León sí que acordó elevar la cuestión de inconstitucionalidad sobre la materia al TC, por la presunta conculcación de los artículos 36 y 149.1.1 y 1.18 de la CE, por parte del artículo 16.2 de la Ley 8/1997.

Una vez admitida a trámite por parte del TC la cuestión de inconstitucionalidad resulta relevante poner de manifiesto las alegaciones vertidas por el Abogado del Estado, la representación letrada de la Junta de Castilla y León y por el Ministerio Fiscal, a fin de apreciar las distintas posturas de dichas partes en relación con la posible inconstitucionalidad del artículo 16.2 de la Ley Autonómica 8/1997.

En primer término el Abogado del Estado solicitó la estimación de la cuestión planteada, posicionándose claramente a favor de la inconstitucionalidad y nulidad de pleno derecho del artículo 16.2 de la Ley Autonómica de Castilla y León sobre Colegios Profesionales, al invadir una competencia estatal.

Así aduce que el inciso cuestionado, en cuanto que exime de la colegiación obligatoria a los empleados públicos que realizan actividades propias de una profesión colegiada por cuenta de las Administraciones públicas, vulnera la competencia estatal para determinar los supuestos de colegiación obligatoria y sus excepciones, así como la regulación estatal dictada en esta materia, siendo la misma la contemplada en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Una posición diferente mantiene, en buena lógica, la representación letrada de la Junta de Castilla y León, poniendo el acento en el hecho de que la regulación del ejercicio de las profesiones, incluso las susceptibles de colegiación, es competencia de la comunidad autónoma en

virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pudiendo el legislador autonómico prescindir de la acreditación de tal extremo respecto del personal al servicio de las Administraciones públicas autonómicas, tal como lo ha entendido en numerosas ocasiones el TC.

Asimismo sostiene que la regulación de la colegiación de los empleados públicos no solo reside en el título competencial sobre colegios profesionales, sino también en el de función pública, correspondiéndole al legislador autonómico el decidir sobre la colegiación del personal al servicio de la comunidad autónoma, dentro del respeto a las bases del régimen jurídico de los empleados públicos, en las que no se encuentra referencia alguna a la colegiación obligatoria para ninguna profesión.

Por último, el Ministerio Fiscal se adhiere a las tesis del Abogado del Estado y propugna la inconstitucionalidad del precepto cuestionado y que se declare expresamente nulo el apartado «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquellas» del inciso segundo del citado artículo 16.2 de la Ley 8/1997, pues ya el TC ha declarado como básica la normativa estatal relativa a la determinación de los supuestos en que la colegiación es obligatoria.

Con carácter previo a entrar a resolver sobre la cuestión de inconstitucionalidad, el TC precisa que aunque la misma se proyecta sobre la totalidad del inciso segundo del artículo 16.2 de la Ley 8/1997, el Auto de planteamiento elevado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid se limita a una parte del inciso que exime de la colegiación obligatoria para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de una Administración pública a los funcionarios y al personal laboral de las Administraciones públicas en Castilla y León.

El TC se enfrenta a la cuestión litigiosa analizando la materia desde una perspectiva competencial, al apreciarse la existencia de una duda razonable acerca de si nos encontramos ante una problemática suscitada con relación a colegios profesionales o bien ante otra que cabe ser encuadrada en el seno de la Función Pública. Apuntar que esta concreta controversia es introducida por la Junta de Castilla y León al fundamentar la excepción de la colegiación obligatoria de aquellos profesionales que prestan servicios en las Administraciones públicas al ejercer sus funciones en dicho seno.

Por otra parte el TC se muestra rotundo al englobar la controversia dentro de la materia «colegios profesionales», pues nos encontramos ante una excepción a una regla general que sirve como elemento definitorio de la institución colegial a la que se pertenece en razón de la actividad profesional que se realiza, debiéndose, pues, examinar la cuestión controvertida dentro del ámbito competencial que regula la potestad normativa sobre los colegios profesionales, resultando meramente incidental el que afecte a profesionales que prestan servicios en las Administraciones públicas, pues únicamente resultaría viable que el título de función pública fuera de aplicación preferente en el caso de los colegios profesionales integrados exclusivamente por funcionarios públicos o por quienes ejercen funciones públicas», lo que no ocurre en este supuesto, al afectar a veterinarios de la provincia de Segovia que prestan sus servicios para las distintas Administraciones públicas presentes en dicho territorio.

Una vez que el TC ha delimitado la materia objeto de controversia, entra a mostrar la delimitación competencial que nuestra Constitución dedica a los colegios profesionales. Así, por un lado, según el artículo 71.1.14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León esta Comunidad Autónoma es competente para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de «Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas».

Y, por otro, el Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la CE, es competente para regular los colegios profesionales, permitiéndosele fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas, entre las que se incluyen las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias.

De esta manera el artículo 3.2 de la Ley Estatal 2/1974, de Colegios Profesionales, se configura como parámetro de control de constitucionalidad mediata en el presente proceso constitucional, al ser una norma básica desde una doble perspectiva. Por un lado, el carácter formalmente básico de las modificaciones introducidas en la Ley 2/1974, de conformidad con lo establecido en la disposición final primera de la Ley 25/2009. Y, por otro, sustentando en que el propio TC ha reconocido de manera rotunda el carácter materialmente básico de la determinación del régimen de colegiación, ya sea forzoso o voluntario. Por último, afirma el TC que la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones, además de una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), constituye también una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, por afectar al contenido primario del derecho constitucional reconocido en el artículo 35.1 de la CE.

A partir de este instante ya le resulta muy fácil al TC apreciar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de pleno derecho del inciso segundo del artículo 16.2 de la Ley Autonómica 8/1997, pues idéntica excepción a la exigibilidad de la colegiación obligatoria había sido introducida por numerosas comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Extremadura, Asturias y País Vasco), y en dichas ocasiones el TC había procedido a declarar la inconstitucionalidad de dicha excepción establecida por un legislador autonómico. De esta manera el inciso cuestionado al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, está introduciendo una Excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, vulnerando con ello el título competencial sentado en los artículos 149.1.18 y 149.1.1, pues es el Estado el que ha de velar por los intereses generales que puedan verse afectados por esta disposición.

Precisar que una de las sentencias que dictó el TC sobre esta materia, concretamente la STC 89/2013, de 22 de abril, con relación a un recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el artículo 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que como hemos visto dio una nueva redacción al artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales, ya reconoció el carácter de la citada Ley 25/2009, como parámetro básico de contraste de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales.

En consecuencia, la doctrina general que cabe extraer de la presente sentencia es la falta de competencia de las comunidades autónomas para determinar el régimen de colegiación obligatoria y sus excepciones, sin que puedan tenerse válidamente en consideración los argumentos aducidos por la Junta de Castilla y León en defensa de su título competencial, pues el que el Estado asuma en plenitud esta competencia no limita las posibilidades estatutarias en materia de función pública.