

CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD

STC 89/1989, de 11 de mayo (Pleno)

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 350/1985 (CI-64)

Ponente: Magistrado don Carlos de la Vega Benayas
(B. O. E. de 14 de junio de 1989)

Constitución: Arts. 22 (*Derecho de asociación*), 35.1 (*Derecho a la libre elección de profesión u oficio*) y 36 (*Colegios profesionales: regulación por ley de su régimen jurídico*) en relación con el régimen jurídico general de colegios profesionales.

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Supuesta inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1984.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Declarar que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, no es contrario a los artículos 22 y 26 de la Constitución.

III. Jurisprudencia

El artículo 36 de la CE no se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales, manteniéndose por ello viva —y explicable— la preocupación de la doctrina en torno de aquélla. Puede afirmarse, sin embargo, que la inmensa mayoría se pronuncia en favor de una concepción mixta o bifronte que, partiendo de una base asociativa, nacida de la misma actividad profesional titulada (a ésta se refieren casi todos los Colegios Profesionales), consideran los Colegios como corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados, pero integrados siempre en la categoría o concepto de Corporación, al que, al hablar de las personas jurídicas, ya se refería el artículo 35 del CC, que separa «las Corporaciones, Asociaciones y Fundaciones de interés público reconocidas por la Ley» de las «Asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales...», distinguiendo así las Asociaciones de interés público, las Asociaciones de interés particular y las Corporaciones, siendo éstas siempre de carácter público o personas jurídicas públicas, porque, pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas, persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente ciertas atribuciones o potestades —especie de delegación del Poder Público— para que puedan rea-

lizar aquellos fines y funciones, que no sólo interesan a las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente.

No por eso, sin embargo, se ha llegado a concluir que esas Corporaciones se integran en la Administración, ni tampoco que puedan ser consideradas como entes públicos descentralizados, pero sí que es justamente por cumplir, al lado de los privados, fines públicos, por lo que se hace preciso la intermediación legal. Eso explica el reconocimiento legal de las Corporaciones al que se refiere el artículo 35 CC y, adelantando el argumento, el mandato constitucional contenido en el texto del artículo 36 CE: «La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales...» [4].

La Constitución reconoce y sanciona la intermediación de la Ley, con un importante matiz justificativo, al señalar «las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», con lo que parece ya distinguirlos de las restantes personas jurídicas y asociaciones, sean de interés público o privado. Únicamente —constitucionalizando la norma— ordena que «la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos», precepto éste sí aplicable o común a otras asociaciones (sindicatos y asociaciones empresariales —art. 7—, partidos políticos —art. 6— y organizaciones profesionales para la defensa de intereses económicos —art. 52—). Distinción que, por otra parte, resulta también de la comparación del artículo 36 con los artículos 6 y 7, en cuanto estos dos últimos, y no el 36, sancionan la libertad de creación —y del ejercicio de la actividad— de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales.

El legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el artículo 36 CE, deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible, y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el de libre elección profesional y de oficio (art. 35), y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un Colegio Profesional, en cuanto tal, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público [5].

La colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye una vulneración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art. 35 CE), dada la habilitación concedida al legislador por el artículo 36 [8].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rogríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad número 350/1985, promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 43.645, sobre supuesta inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales, de 13 de fe-

brero de 1974. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Gobierno, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por Auto de 19 de febrero de 1985, dictado en recurso interpuesto por el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante contra Resolución del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, sobre colegiación de los Capitantes de buques, planteó ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre si el párrafo 2.º del artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales es contrario a los artículos 22 y 36 de la Constitución.

La pertinencia de formular la cuestión de inconstitucionalidad fue planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional a las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal por Auto de 7 de diciembre de 1984 a los efectos

previstos por el artículo 35 de la LOTEC. Tanto las partes en el proceso *a quo* como el Ministerio Fiscal se manifestaron en contra del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad considerando que el artículo 3, párrafo 2.º, de la Ley de Colegios Profesionales no se opone a la Norma fundamental. Sin embargo, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 163 de la CE y 35 de la LOTC, planteó la citada cuestión ante este Tribunal.

A la comunicación de la Audiencia Nacional se adjunta testimonio de los autos principales y de las alegaciones que sobre la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad hicieron las partes y el Ministerio Fiscal.

2. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional fundamentó su resolución en las siguientes consideraciones:

a) El derecho de asociación reconocido por el artículo 22 de la CE posee dos vertientes: El derecho a asociarse y el derecho a no asociarse. La exigencia impuesta por el artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales de la colegiación obligatoria está en contradicción con esta segunda faceta.

b) Ante dicha contradicción debe prevalecer el derecho de asociación por dos razones:

Los Colegios Profesionales no son un fin en sí mismos por tener un carácter instrumental para el mejor desarrollo de la persona y del orden social.

Lo que constituye el fundamento del orden político y de la paz social es la dignidad de la persona y de los derechos inviolables que le son inherentes (art. 10.2 de la Norma fundamental), entre las que se encuentra el derecho a asociarse y, por tanto, a no asociarse.

c) Frente a la alegación del Ministerio Fiscal invocando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre Colegios Profesionales, entiende la Sala de la Audiencia que la naturaleza de aquel supuesto (Colegio belga de Médicos) es distinta a la española, sin que fuera aplicable el artículo 11 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por no tratarse de asociaciones en el sentido de este precepto, sino de corporaciones de Derecho público.

El Tribunal *a quo* fundamenta así estas diferencias:

Los Colegios Profesionales en España no son fundados por el poder público, sino por los particulares, como pone de manifiesto el artículo 1 de la Ley de Colegios Profesionales que «reconoce» a los Colegios, pudiéndose reconocer sólo los ya existentes. De esta forma, «la inexistencia de una asociación necesariamente voluntaria en su origen se transforma, en virtud de un reconocimiento que por su propio carácter nunca puede ser modificador, en una asociación obligatoria».

Los Colegios Profesionales no se integran en la estructura del Estado, sino que, según el artículo 2.3 de su Ley reguladora, se relacionan orgánicamente con la Administración a través del Departamento ministerial competente.

Los poderes públicos carecen de poder alguno en lo referente a la designación de los miembros de los organismos directores de los Colegios.

d) La exigencia de que la estructura y funcionamiento sean democráticos (art. 36 de la CE) no puede considerarse cumplida cuando la pertenencia es obligatoria.

El principio de libertad, que debe ser criterio interpretativo de la CE, no puede compatibilizarse con la adscripción obligatoria a un Colegio Profesional, cuya realidad demuestra que alberga sectores profesionales distintos, con intereses también distintos, e incluso contrapuestos.

e) No parecen existir razones que justifiquen el diverso tratamiento de los Colegios Profesionales respecto de partidos, asociaciones empresariales y sindicatos, tipos especiales de asociaciones reconocidos en la Constitución que, no obstante, mantienen el principio de libertad de afiliación.

f) La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala la vinculación existente entre la presunta inconstitucionalidad del artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales y la solución del recurso sobre la Resolución del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones sobre colegiación de Capitanes de buques.

Por otro lado indica que, pese a poder hacer aplicación directa de la Disposición derogatoria tercera de la CE, la importancia social de los sectores afectados y la de los criterios que se adopten hacen prudente y aconsejable el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Por providencia de 8 de mayo de 1985 de la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal se admitió a trámite la referida cuestión y se dio traslado de las mismas, conforme establece el artículo 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado, para que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse y formular alegaciones. En dicha providencia se acordó, asimismo, publicar en el «Boletín Oficial del Estado» la incoación de la cuestión para general conocimiento, habiendo aparecido publicado dicho Edicto en el «Boletín Oficial del Estado» número 126, de 27 de mayo de 1985.

4. Por sendos escritos de 15 de marzo y 16 de abril de 1985 doña María Luisa Aguilar Goñi, en nombre y representación del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, solicitó que se la tuviera por personada y que, en su momento, se permitiera a su representante presentar las alegaciones que estimara procedentes. Esta solicitud fue denegada, al amparo del artículo 37.2 de la LOTC, por providencia de la Sección Segunda del Pleno de 8 de mayo de 1985. Reiterada la solicitud por escrito de don José Luis Pinto Marabotto, de 3 de abril de 1986, fue denegada y ordenada la devolución del escrito por providencia de la Sección Cuarta del Pleno de 9 de abril del mismo año.

5. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 27 de junio de 1985 se acuerda devolver el escrito del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Madrid realizando consideraciones en relación con la posible inconstitucionalidad del artículo 3.2 de la Ley de 13 de febrero de 1974 por carecer de legitimación para comparecer y alegar en este proceso.

6. El Congreso de los Diputados y el Senado, por escrito de sus Presidentes respectivos de 21 de mayo de 1985, manifiesta el primero que no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones, y el Senado, que tenga por personada a dicha Cámara, si bien no formula alegaciones.

El Fiscal General del Estado se persona en el procedimiento mediante escrito de 29 de mayo de 1985, en

el que formula las correspondientes alegaciones en solicitud de que se dicte Sentencia en su día.

El Abogado del Estado, en escrito de 3 de junio de 1985, comparece y formula alegaciones en representación del Gobierno, solicitando asimismo del Tribunal que en su día dicte Sentencia.

7. El 2 de noviembre de 1985 tiene entrada en el Tribunal un escrito del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, fechado el 31 de octubre anterior y suscrito por el Abogado de la Generalidad don Manuel María Vicens Matas, en el que, al amparo del artículo 37.2 de la LOTC, se persona en la presente cuestión, aportándose a tal efecto certificación del Acuerdo que en tal sentido adoptó el Consejo Ejecutivo.

Por sendos escritos de 5 y 13 de diciembre de 1985, el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado se oponen a la pretensión de personarse del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

El Pleno del Tribunal, por Auto de 20 de febrero de 1986, rechaza la pretensión del Consejo Ejecutivo de la Generalidad al amparo del artículo 37.2 de la LOTC, que tan sólo atribuye capacidad para comparecer en los procesos derivados de una cuestión de inconstitucionalidad a las Comunidades Autónomas en el caso de afectar dicha cuestión a una Ley o disposición normativa con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, lo que no sucede en este caso, por ser una Ley estatal la cuestionada.

8. Comienza el Abogado del Estado su escrito de alegaciones sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada, señalando la improcedencia del emplazamiento que el Auto de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de planteamiento de la cuestión, realizaba a las partes en el proceso para su comparecencia ante el Tribunal Constitucional, por ser contrario al artículo 37 de la LOTC.

Por otra parte, consideró suficiente la justificación de la relevancia y aplicabilidad de la norma cuestionada, que corresponde valorar al Tribunal *a quo*, aunque no cree que exista una relación de causalidad necesaria entre la estimación de la cuestión y la estimación del recurso contencioso-administrativo.

Entrando en el fondo del asunto, el Abogado del Estado, invocando decisiones de este Tribunal, parte de la consideración de que los Colegios Profesionales poseen una naturaleza bifronte; por un lado tiene un aspecto privado y, por otro, dimensión pública, concluyendo lo siguiente:

El Constituyente tomó en consideración en el artículo 36 de la Norma fundamental las características tradicionales de la ordenación de los Colegios Profesionales.

El citado artículo 36 deja una pluralidad de opciones para caracterizar a los Colegios Profesionales constitucionalmente correctas, una de las cuales es la actual, que supone su consideración como «Corporaciones de Derecho Público de adscripción obligatoria».

Esta caracterización, amparada por la referencia constitucional a la regulación por Ley de las peculiaridades de estos entes, es perfectamente acorde con las exigencias de organización y funcionamiento democrático establecidos por el propio artículo 36.

Invocando jurisprudencia de este Tribunal, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de otros Tribunales constitucionales, el Abogado del Estado señala que la expresión «reconoce» usada por el artículo 1 de la Ley de Colegios Profesionales pone de manifiesto

el sustrato personal de estos entes y priva a la intervención estatal del carácter constitutivo de la Corporación pública. Asimismo, la no integración de ésta en la estructura jurídica de las Administraciones Públicas y su autonomía responden a una descentralización corporativa que en nada merma ni su naturaleza pública ni la exigencia de organización y estructura democráticas.

La referencia comparativa realizada en la cuestión entre los Colegios Profesionales y otros entes jurídicos con relevancia constitucional, tales como asociaciones políticas, sindicales o empresariales, no puede fundamentar la inconstitucionalidad de aquéllos, ya que la libertad del legislador en su constitución y, sobre todo, su carácter de Corporaciones públicas frente a la naturaleza jurídico-privada de esas asociaciones establecen claras diferencias entre unas y otras.

Por último, el Abogado del Estado añade algunas consideraciones que, derivadas de la STC 67/1985, de 24 de mayo, estima que pueden aplicarse al caso de los Colegios Profesionales. Las entidades a las que se atribuye el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo no están en el ámbito del artículo 22 de la CE. Al igual que los artículos 6 y 7 de la CE regulan modalidades específicas del Derecho de asociación respecto del régimen general del artículo 22, el artículo 36 hace lo propio respecto de los Colegios Profesionales. Dado que la «asociación coactiva» u obligatoria no es una verdadera asociación, la nota de la adscripción obligatoria no implica vulneración de la proyección negativa del derecho reconocido en el artículo 22 de la CE. La legitimidad de estas Corporaciones como entidades públicas de adscripción obligatoria se fundamenta en el propio texto constitucional. El legislador ha entendido oportuno acudir a la creación de las mismas para el ejercicio de determinadas funciones públicas en relación con el ejercicio de ciertas profesiones tituladas sin constituir, pues, una restricción del derecho fundamental del artículo 22 de la CE, sino un requisito al que el profesional titulado ha de ajustarse para el ejercicio de dicha profesión.

Por todo ello suplica que se declare que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, no es contrario a la Constitución.

9. El Fiscal General del Estado, en el escrito presentado al efecto, hace las alegaciones que estima convenientes, y que pueden resumirse así, después de citar las SSTC 23/1984, 76/1983 y 83/1984:

1) El artículo 36 de la CE, marco constitucional específico de los Colegios Profesionales, habilita al legislador, con expresa reserva de Ley, para regularlos como tenga por conveniente para el cumplimiento de sus fines, con el único límite de su carácter democrático interno y no otros, situados fuera de este precepto constitucional, como entiende el órgano judicial promovente. El principio democrático en su estructura y funcionamiento está garantizado en la Ley vigente y justifica la lógica exclusión de los poderes públicos en la designación de los cargos.

2) Los Colegios Profesionales, aunque de base asociativa, se diferencian de otras asociaciones porque en nuestro Derecho positivo (tanto pre como constitucional), como en general en el Derecho comparado, son Corporaciones de Derecho público, aspecto esencial que se ha desatendido absolutamente por el órgano judicial promovente.

3) Como tales Corporaciones de Derecho público se caracterizan por la adscripción obligatoria de sus

miembros, lo que no está en oposición ni con el artículo 36 de la CE, que ni la ordena ni la prohíbe ni establece ningún contenido esencial de derechos, ni con el artículo 22 de la misma que por ser genérico ni siquiera los menciona. Dicha colegiación obligatoria coexiste en perfecta compatibilidad y sin contradicción contra lo que sostiene el órgano judicial que plantea la cuestión. No hay colisión entre la protección que merece el derecho de asociación y la regulación por ley de los Colegios Profesionales.

4) Los Colegios Profesionales se diferencian con claridad de otros entes públicos, como los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, por la índole distinta de la función social que genuinamente desarrollan, lo que explica que su régimen jurídico no tenga que ser igual como parece sostener el órgano judicial promovente de la cuestión.

5) La afirmación del órgano judicial promovente de que los Colegios Profesionales no forman parte de la estructura del Estado nos parece irrelevante en la cuestión planteada y requeriría, seguramente, algunas matizaciones, pues para un sector doctrinal mayoritario forman parte de la Administración institucional, entendida ésta como aquel sector de la Administración pública integrado por los entes públicos menores de carácter no territorial.

6) No se puede identificar Asociación y Colegio Profesional en los términos absolutos, sin matices diferenciadores, como lo hace el órgano judicial que promueve la cuestión de inconstitucionalidad que, a nuestro juicio, no debe prosperar.

El artículo cuestionado no se opone a ninguno de los dos preceptos constitucionales que se invocan.

Por todo ello, estima que no existe contradicción entre el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, y solicita que así lo declare este Tribunal.

10. Por Providencia de 9 de mayo de 1989, se acordó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en un proceso contencioso-administrativo instado ante la Audiencia Nacional (Sección Cuarta de lo Contencioso-Administrativo) por el «Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española» (COMME), contra la Resolución tácita del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que implicaba el Acuerdo o decisión de no considerar obligatoria la colegiación de los Capitanes, Jefes y Oficiales de la Marina Mercante. La pretensión de que el Ministerio ordenara el cumplimiento de esa colegiación obligatoria había sido solicitada en reiteradas ocasiones por el COMME a partir de 1981, hasta que, denunciada la mora formalmente —ante el silencio de la Administración— se formuló la pertinente demanda en la Audiencia. Se fundaba en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales; en la Ley 42/1977, de 8 de junio, que creó el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, y en los Estatutos de dicho Colegio, aprobados por Real Decreto 2020/1988, de 31 de julio. En esas normas se establece como requisito ineludible la incorporación al Colegio para ejercer la profesión.

Tramitado el proceso, concluso éste y señalada su votación y fallo, la Sección acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la

presente cuestión de inconstitucionalidad, cosa que realizó mediante Auto de 19 de febrero de 1985, por considerar que así procedía y no estimar el parecer contrario de partes y fiscal.

Para el Tribunal proponente se ofrecen serias y fundadas dudas de que las normas aludidas, y, en concreto, el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, se encuentran en evidente contradicción con los artículos 22 y 36 de la Constitución. Esa contradicción que, de existir, supondría la nulidad del artículo 3.2 citado, llevaría a negar la pretensión ejercitada en el proceso, o a su estimación en caso contrario, por lo que la relevancia es clara y pertinente el planteamiento de la cuestión, según se razona en el Auto.

2. El artículo 3.2 de la Ley 2/1974 establece que «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión». La Ley 74/1978, de 26 de diciembre, que deroga en parte y modifica algunos artículos de la Ley 2/1974, no altera el citado artículo 3.2 de ésta.

En el antecedente de hecho número dos de esta Sentencia se han detallado las razones y argumentos de la Sección o Tribunal proponente, a los cuales se hará la referencia necesaria a la par de su estudio, lo que no impide adelantar que el núcleo de su duda de inconstitucionalidad reside en la incidencia del precepto legal (art. 3.2 de la Ley 2/1974) en el derecho fundamental consagrado en el artículo 22 de la CE, es decir, el derecho de asociación.

3. Considera, en efecto, la Sala de la Audiencia Nacional que la colegiación obligatoria que impone el artículo 3.2 entraña una vulneración del derecho de asociación en su proyección negativa, es decir, en cuanto el artículo 22 de la CE protege y ampara también la libertad de no asociarse. Nada hay que decir, en abstracto, sobre la corrección de este último inciso, de suyo lógico y razonable. Ocurre, sin embargo, que su entendimiento y aplicación no pueden hacerse extensivos a todos los supuestos o instituciones jurídicas de carácter asociativo sin antes comprobar si a éstas también les corresponde por su naturaleza y fin. Se quiere decir con ello que la Audiencia parte de un presupuesto que condiciona o prejuzga su conclusión, es decir, el de considerar que los Colegios Profesionales a los que se refiere el artículo 36 de la CE están incluidos, sin más, en el ámbito del artículo 22 de la misma, que reconoce el derecho de asociación como derecho fundamental protegido por el artículo 53.1 y 2 y, por tanto, excluido su contenido esencial de la alteración por Ley. Si el Colegio Profesional —se viene a decir— es una asociación, la Ley no puede limitar uno de los elementos de ese contenido, cual es el de la libertad del ciudadano —profesional titulado aquí— para crearlo, asociándose o no, incorporándose o no al Colegio. Determinar, pues, si esa equiparación es o no correcta, así como el sentido del artículo 36 CE, ha de ser también el presupuesto de esta Sentencia.

4. El artículo 36 de la CE no se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales, manteniéndose por ello viva —y explicable— la preocupación de la doctrina en torno a aquélla. Puede afirmarse, sin embargo, que la inmensa mayoría se pronuncia en favor de una concepción mixta o bifronte que, partiendo de una base asociativa, nacida de la misma actividad profesional titulada (a ésta se refieren casi todos los Colegios Profesionales), consideran los Colegios como

corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados, pero integrados siempre en la categoría o concepto de Corporación, al que, al hablar de las personas jurídicas, ya se refería el artículo 35 del CC, que separa «las Corporaciones, Asociaciones y Fundaciones de interés público reconocidas por la Ley» de las «Asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales...», distinguiendo así las Asociaciones de interés público, las Asociaciones de interés particular y las Corporaciones, siendo éstas siempre de carácter público o personas jurídicas públicas, porque, pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas, persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente ciertas atribuciones o potestades —especie de delegación del Poder Público— para que puedan realizar aquellos fines y funciones, que no sólo interesan a las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente.

No por eso, sin embargo, se ha llegado a concluir que esas Corporaciones se integran en la Administración, ni tampoco que puedan ser consideradas como entes públicos descentralizados, pero sí que es justamente por cumplir, al lado de los privados, fines públicos, por lo que se hace preciso la intermediación legal. Eso explica el reconocimiento legal de las Corporaciones al que se refiere el artículo 35 CC y, adelantando el argumento, el mandato constitucional contenido en el texto del artículo 36 CE: «La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales...»

5. Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión —que constituye un servicio al común— se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante. Todo ello supone un conjunto normativo estatutario, elaborado por los miembros del Colegio y sancionado por el poder público, que permitirá, a la vez, la posibilidad de recursos y la legitimación para interponerlos, tanto por los colegiados como por personas ajenas al Colegio, pero no ajenas al ejercicio de la profesión, sean clientes, sean interesados extracontractuales, en su caso, es decir, según la profesión de que se trate.

Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de Derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». A lo que añade el artículo 4 que «la creación de Colegios Profesionales se hará mediante Ley a petición de los profesionales interesados...». Estos preceptos han sido ratificados por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, y el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante (cuya pretensión se actúa en el proceso originario) creado por la Ley 42/1977, de 8 de junio, que «agrupará (art. 1) por especialidades a todos los titulados universitarios de la carrera de Náutica». Por su parte, el artículo 1 de los Estatutos del Colegio (Real Decreto 2020/1980) reitera, reproduciéndolo, el artículo 1 de la Ley 2/1974, antes transcrito.

La Constitución no ha modificado ni alterado esta concepción legal, pese a la novedad que supone en la historia constitucional haber introducido la nuestra una norma como la del artículo 36. Antes bien reconoce y sanciona la intermediación de la Ley, con un importante matiz justificativo, al señalar «las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», con lo que parece ya distinguirlos de las restantes personas jurídicas y asociaciones, sean de interés público o privado. Únicamente —constitucionalizando la norma— ordena que «la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos», precepto éste sí aplicable o común a otras asociaciones (sindicatos y asociaciones empresariales —art. 7—, Partidos Políticos —art. 6— y organizaciones profesionales para la defensa de intereses económicos —art. 52—). Distinción que, por otra parte, resulta también de la comparación del artículo 36 con los artículos 6 y 7, en cuanto estos dos últimos, y no el 36, sancionan la libertad de creación —y del ejercicio de la actividad— de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales.

Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales, no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad —«peculiaridad»— ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. Es el legislador, por tanto, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los Colegios, quien puede optar por una configuración determinada (STC 42/1986), dado, además, que la reserva legal citada no es equiparable a la que se prevé en el artículo 53.1 CE respecto de los derechos y libertades en cuanto al respeto de su contenido esencial, puesto que en los Colegios Profesionales —en la dicción del art. 36— no hay contenido esencial que preservar (STC 83/1984), salvo la exigencia de estructura y funcionamiento democrático. Otra cosa es que el legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el artículo 36 CE, deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible, y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el de libre elección profesional y de oficio (art. 35), y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un Colegio Profesional, en cuanto tal, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público.

6. Por su parte, la doctrina de este Tribunal es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la STC 23/1984, en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36 y 52 CE), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de Derecho público en determinados supuestos. La STC 123/1987 se hace eco de esa doctrina y afirma su consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan delegadas por la ley funciones públicas, lo que le lleva a afirmar que los Estatutos del Co-

legio constituyen una norma de organización ajena a la libertad de asociación de que trata el artículo 22 de la CE. Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero, reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, añadiendo que el sentido del artículo 36 de la Constitución no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que puedan libremente crearse al amparo del artículo 22, remitiendo la Constitución a la Ley para que ésta regule las peculiaridades de aquéllos.

7. Las consideraciones expuestas permiten ya, fundadamente, contradecir —y eliminar— las bases de las que se parte en el Auto que plantea la duda de la constitucionalidad del artículo 3.2 de la Ley 2/1974. Si los Colegios Profesionales, por su tradición, por su naturaleza jurídica y fines y por su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones a las que se refiere el artículo 22 CE, porque, aunque siendo en cierto modo asociaciones, constituyen una peculiar o especial clase de ellas, con reglas legales propias (art. 36), distintas de las asociaciones de naturaleza jurídico-privada, es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas. El artículo 22 CE no prohíbe, por tanto, la existencia de entes que, siempre con la común base personal, exijan un específico tratamiento, o bien un suplemento de requisitos postulados por los fines que se persiguen. Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos —como es el caso de los Colegios— impliquen también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociación, sino justamente como garantía de que unos fines y otros puedan ser satisfechos.

Eso justifica que la CE, en su artículo 36, haya querido desgajar o separar a los Colegios Profesionales del régimen general asociativo y que dicho precepto —como antes se ha indicado— no prevea que su «creación y ejercicio sean libres», como lo hace al referirse a los sindicatos y a los partidos (arts. 7 y 6 CE), y que establezca, asimismo, la reserva legal, lo que marca, por otra parte, su diferenciación con las «organizaciones profesionales» del artículo 52 de la CE, dirigidas a la defensa y promoción de intereses económicos.

Y es que al cumplirse por los Colegios Profesionales otros fines específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.), ello justifica innegablemente la opción deferida al legislador para regular aquellos Colegios y para configurarlos como lo hace la Ley 2/1974, y las normas complementarias citadas, que en nada vulneran el contenido de las normas constitucionales (art. 36) habilitante, ni tampoco el artículo 22, por las razones expuestas.

8. Entre aquellas reglas configurativas, ciertamente peculiar, está la de la adscripción forzosa al Colegio Profesional, causa esencial de la duda planteada por la Audiencia.

La colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye una vulneración del principio y derecho de liber-

tad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art. 35 CE), dada la habilitación concedida al legislador por el artículo 36. Pudo, por tanto, dicho legislador establecerla lícitamente, en razón a los intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones, como pudo no hacerlo si la configuración, esencia y fines de los Colegios fueran otros, acomodando requisitos y fines, estructura y exigencia garantizadoras, de acuerdo con el artículo 36, y, por lo demás, con la naturaleza de los Colegios.

La misma consideración institucional y parecidas exigencias y requisitos son los seguidos en los países de nuestro entorno, e incluso, respecto a la colegiación obligatoria, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en resoluciones que el mismo Auto proponente y las partes citan, concretamente las Sentencias de 23 de junio de 1981 (asunto *Le Compte*) y 10 de febrero de 1983 (asuntos *Albert y Le Compte*), cuya cita es adecuada al caso presente. Como bien dice el Fiscal, el artículo 22 se refiere al derecho de asociación de los individuos como ciudadanos y el 36 establece el marco supralegal de determinados ciudadanos en cuanto profesionales y deja a la Ley que imponga las condiciones necesarias para su ejercicio, y en atención, cabe añadir, a que dicho artículo 36 ni ordena ni prohíbe la colegiación obligatoria, diferenciando los Colegios de otros entes con base asociativa. Se puede afirmar, pues, con aquellas Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la obligación de inscribirse los profesionales en el Colegio y someterse a su disciplina no supone una limitación injustificada, y menos una supresión del derecho garantizado en el artículo 22 CE y reconocido en el 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Porque, y esto es también respuesta a otro argumento del Auto de la Audiencia, la adscripción obligatoria no impide en modo alguno que los profesionales colegiados puedan asociarse o sindicarse en defensa de sus intereses, ya que no puede afirmarse fundadamente que exista incompatibilidad o contradicción constitucional interna entre los artículos 22, 28 y 36 de la CE, siendo así que dicha colegiación no impone límite o restricción al derecho de asociarse o sindicarse, participando —como se dijo en la STC 123/1987, fundamento jurídico 5.º— en la fundación de organizaciones sindicales o afiliándose a las ya existentes. Otra cosa es que las normas estatutarias del Colegio, que regulen su actividad, puedan incidir en organizaciones intracolegiales de base asociativa, problema que resolvió la Sentencia citada (fundamento jurídico 3.º), pero que aquí no se plantea.

9. El límite expreso que la Constitución, en su artículo 36, impone a la regulación legal de los Colegios Profesionales es que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. Esta exigencia, en la opinión del Auto proponente de la cuestión, choca con la regla de la colegiación obligatoria. Aunque esta objeción o duda de constitucionalidad (del art. 3.2 de la Ley 2/1974) se desarrolla escuetamente, parece indicarse en el Auto que la colegiación forzosa y la estructura democrática del Colegio son incompatibles o que hay una conexión automática entre esa estructura y asociacionismo, por un lado, y, de otro, entre estructuras autoritarias y corporativismo.

Justamente lo que hace la CE es no sólo obstaculizar los Colegios, sino atemperarlos a los principios del Estado social y democrático, integrándolos en él, y per-

mitiendo —con la mediación del legislador— esa otra forma de actuación social y colectiva compatible con la estatal y sus diversos poderes y funciones.

Si se parte, pues, como ha de partirse según los anteriores fundamentos, de la específica naturaleza y plurales fines de los Colegios, es evidente que la colegiación obligatoria es perfectamente compatible con la exigencia democrática que la CE impone como requisito expreso, ya que esta exigencia constituye en sí misma un contrapeso, una compensación del deber del titulado de inscribirse y a la vez una garantía de que esa obligatoriedad estará sujeta al control democrático de los mismos colegiados.

No hay, pues, tampoco contradicción con el artículo 36 de la CE en cuando a la colegiación obligatoria que prevé el artículo 3.2 de la Ley 2/1974.

Consecuentemente con todo lo expuesto, se impone la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, no es contrario a los artículos 22 y 36 de la Constitución.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 11 de mayo de 1989.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.