

**STC 131/1989, de 19 de julio (Sala 2.ª)**

**Recurso de amparo núm. 283/1988 (RA-1067)**

Ponente: Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo  
(*B. O. E.* de 9 de agosto de 1989)

**Constitución: Arts. 14(Principio de igualdad) y 36(Colegios profesionales) en relación con la constitucionalidad de la colegiación obligatoria.**

## **COMENTARIO**

### **I. Acto impugnado**

Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Badajoz de 17 de diciembre de 1987, confirmatoria de la dictada por el Juzgado de Distrito número 2 de Badajoz, en juicio de cognición.

### **II. Decisión del Tribunal Constitucional**

Denegar el amparo solicitado.  
*Hay un voto particular que formula el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil.*

### III. Jurisprudencia

Es preciso recordar la doctrina que viene manteniendo este Tribunal sobre la admisibilidad constitucional de la colegiación obligatoria y que, recientemente, ha quedado plasmada en la STC 89/1989.

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa, de manera que, no siendo incompatible con el derecho de asociación la adscripción o colegiación obligatoria que la Ley de Colegios Profesionales y, en esta ocasión, el artículo 1.º, apartado 4, inciso segundo y el artículo 35 de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial (Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo) imponen «para el ejercicio de la profesión médica en cualquiera de sus modalidades», «bien en forma independiente o bien al servicio de la Administración Central del Estado, de las Comunidades Autónomas, Local o Institucional o de cualesquiera otras entidades públicas o privadas», resulta evidente que la vulneración denunciada por el actor debe ser rechazada. La circunstancia de que el ejercicio de la actividad como Médico especialista de Neurología, en el presente caso, no se realice privadamente, actuando como profesional liberal, sino en una institución dependiente del INSALUD, es, a estos efectos, irrelevante, pues, aunque esa actividad profesional se preste en un régimen funcional o de dependencia de una organización pública, no por ello deja de ejercerse la profesión de Médico a la que el legislador, en su libertad de configuración, y las correspondientes normas estatutarias han anudado legítimamente la obligación de la colegiación [4].

Aun en la hipótesis extrema de que puedan existir profesiones tituladas cuyo ejercicio no venga condicionado o sujeto a la previa colegiación, por haberlo decidido así el legislador en atención a las características mismas de la profesión y a las funciones asignadas al correspondiente Colegio —posibilidad plenamente admisible desde la perspectiva de los artículos 36 y 22 de la Constitución, tal y como ya se ha razonado anteriormente— ello evidencia, por sí mismo, que el *tertium comparationis* en que el actor trata de fundamentar la desigualdad que invoca no conduce a apreciar la existencia de una desigualdad de trato no razonable, por cuanto se refiere al régimen jurídico de profesiones distintas a la de médico, lo que no permite entablar la comparación exigible a fin de apreciar la posible vulneración del derecho fundamental a la igualdad sin discriminaciones injustificadas o arbitrarias [5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente, y don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos y don Alvaro Rodríguez Bereijo, Magistrados, ha pronunciado.

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 283/1987, promovido por don Justo Vialas Simón, representado por el Procurador de los Tribunales don Carlos Ibáñez de la Cadiniere y asistido de la dirección letrada de don José Manuel Rubio González-Caminero, contra la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Badajoz número 200/87, de 17 de diciembre, confirmatoria de la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 2 de los de Badajoz, en juicio de cognición 241/86. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Procurador don Ramiro Rey-

nolds de Miguel, en nombre y representación del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Badajoz.

Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el 17 de febrero de 1988 y registrado en este Tribunal el día 19 siguiente, don Justo Vialas Simón, debidamente representado, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la excelentísima Audiencia Provincial de Badajoz núm. 200, de 17 de diciembre de 1987, confirmatoria de la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 2 de los de Badajoz, en juicio de cognición 241/86, por violación de los artículos 14 y 22 de la Constitución.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente trabaja como médico especialista de Neurología adscrito al departamento de Medicina Interna en el hospital del INSALUD de Badajoz, no ha-

biendo ejercitado en momento alguno, desde la finalización de su carrera universitaria, la medicina en el campo privado, habiendo desarrollado su actividad profesional exclusivamente en dependencia del organigrama administrativo del hospital.

b) Tras la entrada en vigor de la Constitución, el recurrente, al entender que no está obligado a pertenecer de manera obligatoria al Colegio Oficial de Médicos, dejó de pagar las cuotas colegiales, lo que dio lugar a que el Colegio Provincial de Médicos de Badajoz le demandara en reclamación de 63.576 pesetas por cuotas colegiales impagadas.

La demanda fue admitida y estimada por Sentencia del Juzgado de Distrito núm. 2 de los de Badajoz de 23 de febrero de 1987.

Interpuesto recurso de apelación, la Sentencia fue confirmada por la de la Audiencia Provincial de Badajoz de 17 de diciembre de 1987.

3. En su escrito de demanda invoca el recurrente, en primer término, el artículo 14 de la Constitución, alegando que la obligatoriedad de colegiación que da lugar al pago de las cuotas colegiales y que, posteriormente, motivó la demanda, Sentencias condenatorias y el presente recurso de amparo, viola dicho artículo constitucional, ya que existen profesiones en las que para ejercer como tal no es precisa la adscripción al Colegio, al menos en el mismo supuesto en que se encuentra quien ahora recurre en amparo, que trabaja dependiendo de un organigrama jerárquico, administrativo, sin disponer de consulta privada propia, ni ejercer privadamente la profesión. Tal es el caso de Abogados, Arquitectos, Economistas, etc., que como funcionarios de la Administración y ejerciendo las actividades propias de su carrera universitaria —para lo cual expresamente faculta el propio título universitario— entran a formar parte de la misma bajo su directo control, al margen del Colegio correspondiente.

En segundo lugar, apoya también la demanda de amparo en el artículo 22 de la Constitución (y, complementariamente, en los artículos 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales), ya que se vulnera el derecho de asociación al exigirse la colegiación obligatoria. El derecho de asociación comprende no sólo su forma positiva (el derecho de asociarse), sino también su faceta negativa, es decir, el derecho de no asociarse (STC 5/1981, de 13 de febrero), sin que sea admisible la argumentación de la Sala de la Audiencia Provincial de Badajoz, porque el hecho de que la Constitución reconozca e institucionalice los Colegios Profesionales no quiere decir que obligue a pertenecer a ellos. En este sentido, ahí está el caso de los partidos políticos, también admitidos por la Constitución, sin que, por supuesto, haya obligatoriedad de adscripción, y ello en base precisamente al artículo 22 de la Constitución aquí invocado.

Finalmente, se añade que el derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución se ve mermado por la inaplicación del artículo 14 de la misma y por los Estatutos de la Organización Médica Colegial, pues al establecerse en el artículo 35 de dichos Estatutos el requisito ineludible de la incorporación al Colegio, se impone una limitación al derecho al trabajo que no está prevista en el texto constitucional.

Concluye la demanda suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que reconociendo la libertad de asociación del recurrente, declare la nulidad de las Sentencias de la Audiencia Provincial y del Juzgado de

Distrito núm. 2 de Badajoz, así como la inconstitucionalidad de los artículos 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales y 35 y concordantes de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial.

4. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 9 de mayo de 1988, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y recabar de la Audiencia Provincial de Badajoz y del Juzgado de Distrito número 2 de los de Badajoz certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes, interesando de este último que efectuase los emplazamientos pertinentes de quienes hubieren sido parte en la vía judicial, excepto el hoy demandante de amparo.

5. Por providencia de 27 de junio de 1988, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó tener por comparecido al Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Badajoz y en su nombre y representación al Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds de Miguel, al que se tiene por parte en nombre de quien comparece.

Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común de veinte días pudieran formular las alegaciones que estimasen oportunas.

6. La representación de la parte actora formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 28 de julio de 1988. Se señala en el mismo, si bien las Sentencias que motivan el recurso pudieran no guardar relación con el amparo solicitado, ya que se refieren a reclamaciones de cantidad, lo cierto es que, si existe libertad de pertenecer o no al Colegio Profesional, la reclamación de cuotas debe ceder, ya que desaparece la causa motivadora de la deuda. Además, pudiera pensarse que la base para admitir la solicitud de amparo debiera ser el no estar colegiado, pero a este respecto hemos de indicar que a esa situación nunca puede llegar el actor, pues el Colegio de Médicos no acepta su baja en tanto persista en su actividad como trabajador del INSALUD, en el hospital de Badajoz. De manera que, si bien lo lógico sería invocar este amparo para el caso de ocurrir la baja colegial y la ulterior denuncia por intrusismo que viniera a plantear el Colegio, tal hecho nunca podrá darse. Por ello, es obvio que la cadena «trabajo en el INSALUD-alta profesional exigida y forzosa-solicitud de baja-denegación-cuotas profesionales-impago-reclamación judicial, etc.», sólo puede finalizar con el pronunciamiento de este Tribunal sobre la obligación de seguir colegiado.

Además, se afirma que el recurrente nunca ha ejercido la medicina privada: no está dado de alta en Licencia Fiscal como tal, por lo que no cabe considerarlo como Médico en puridad de conceptos; depende de un organigrama administrativo sometido a controles por jerarquía ajenos a profesionales de la medicina; para su admisión en tal trabajo precisó presentar el título académico, pero no se le exigió, ni exige, el que estuviera adscrito al Colegio Profesional y para continuar ejerciendo su actividad no puede incidir el alta o la baja colegial; para nada precisa de los servicios colegiales, pues sus problemas son exclusivamente laborales, no profesionales; y, por último, añade que, en este caso, igual caso daría su obligatoria adscripción a un determinado sindicato o asociación laboral, lo que sí choca frontal y expresamente con la Constitución.

7. El Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds de Miguel, en nombre del Ilustre Colegio Ofi-

cial de Médicos de Badajoz, presentó el correspondiente escrito de alegaciones ante el Juzgado de Guardia de los de Madrid el día 29 de julio de 1988, con fecha de entrada en este Tribunal el siguiente día 2 de agosto. En el mismo comienza señalando, en primer término, la procedencia de plantear la inadmisibilidad del recurso en el trámite del artículo 52 de la LOTC, ya que, por el hecho de que un recurso haya sido inicialmente admitido a trámite, no se subsanan los posibles defectos procesales conducentes a la inadmisión. Inadmisibilidad que debe apreciarse en el presente recurso, de conformidad con los artículos 44.1.b) y 50.2.b) de la LOTC, citándose a tal efecto, como argumento justificativo, la doctrina contenida en los AATC 519/1987, 645/1987 y 944/1987.

Examina a continuación la cuestión relativa a la Colegiación obligatoria, respecto de la cual señala que sobre la constitucionalidad de dicha colegiación obligatoria ya se ha pronunciado este Tribunal Constitucional en su Sentencia de 15 de julio de 1987 y también el Tribunal de Justicia comunitario en una reciente Sentencia de 19 de enero de 1988. La compatibilidad, de una parte, entre colegiación obligatoria y derecho de asociación es evidente, por cuanto la existencia de Colegios Profesionales no limita la creación o no creación de Asociaciones Profesionales. De manera que éstos, en cuanto entidades de integración forzosa, en cuanto corporaciones a las que se es inherente la obligación de pertenencia, deben estar sometidos a reglas que les son propias (art. 36 Constitución), siempre que una Ley (la de Colegios Profesionales) así lo disponga. La naturaleza específica de los Colegios Profesionales y su peculiar regulación conduce a que se establezca la colegiación obligatoria, obligatoriedad que no podrá darse en las Asociaciones, siendo ésta una diferencia fundamental entre Colegios y Asociaciones. Los primeros, con el deber u obligación de pertenencia, no por el ejercicio del derecho de asociación, sino por el ejercicio de una profesión titulada. Las segundas, por el carácter voluntario, esto es, por ejercer el derecho voluntariamente sin que nadie pueda obligar a ejercerlo, o restringir al que lo ejercita.

Esa compatibilidad entre la colegiación obligatoria y la libertad de asociación ha sido, por lo demás, reconocida en los más diversos marcos constitucionales, citándose, a tal efecto, diversas Sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de las Cortes Federales de Argentina y Brasil y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Doctrina constitucional ésta que el Tribunal Constitucional, en su STC 123/1987 ha consagrado, igualmente, al afirmar a propósito del artículo 64.3 del Estatuto de los Colegios de Abogados que «constituye una norma de organización de tales Corporaciones, ajena a la libertad de asociación de que trata el artículo 22 de la Constitución».

Por lo que atañe al principio de igualdad cuya vulneración también se alega, a juicio del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Badajoz no se da ninguno de los requisitos que, según reiterada jurisprudencia constitucional, deben concurrir para que se entienda infringido el artículo 14 de la Constitución.

No hay, en primer término, situaciones iguales cuando el recurrente alega que a los profesionales que trabajan para la Administración Pública no se les exige la colegiación, citando «el caso de los Abogados, Arquitectos, Economistas, etc.», ya que esos profesionales, cuando actúan para la Administración lo hacen como Licenciados, pero sin llevar a cabo, en la mayoría de las veces, una actividad propiamente profesional, mientras que el Médico, sin embargo, siempre ac-

túa como tal, realizando actos médicos. Y eso es lo que hace el recurrente, que es y como tal actúa, Médico Especialista en Neurología del Departamento de Medicina Interna del Hospital del INSALUD de Badajoz.

En segundo lugar, aun cuando no se entendiera que estamos ante situaciones diferentes, es evidente que no hay discriminación al no carecer la desigualdad de justificación objetiva y razonable. La finalidad de la colegiación obligatoria es organizatoria, es decir, sirve para que los Colegios puedan asumir un papel preeminente en la ordenación del correcto ejercicio de las respectivas profesiones, de tal forma que la colegiación, en principio, como dice el demandante, se exige para el ejercicio privado de la profesión, excluyéndose a aquellos profesionales que ejercen la profesión al servicio de una Administración Pública, pues el profesional que adquiere la condición de funcionario se somete simplemente al régimen propio de su estatuto funcional y a las potestades de la Entidad Pública a la que pertenezca. Sin embargo, y como excepción a ese principio general, los Colegios Oficiales de Médicos entienden su competencia a los Médicos en general, cualquiera que sea la modalidad de ejercicio de la profesión, configurándose la colegiación como un requisito indispensable para poder actuar como Médico en el seno de la Administración Pública, dado que, funcionario o no, el Médico siempre actúa como tal, en el ejercicio de sus funciones médicas, lo que justifica su sometimiento a la organización que le es propia.

Diversas Sentencias del Tribunal Supremo así lo han señalado, al afirmar que el Licenciado o Titulado que no ejerce su profesión, sino que simplemente actúa como funcionario, se colegiará voluntariamente, pero en cuanto ejerza su profesión —la que le es propia— y así lo impongan los Estatutos Colegiales, deberá obligatoriamente colegiarse.

Y, en tercer lugar, la colegiación obligatoria exigida a los médicos guarda proporcionalidad con el fin constitucional que persigue, ya que nadie mejor que los Colegios Médicos para garantizar «la moralidad y el respeto de principios deontológicos, así como el control disciplinario» de quien, cuando trabaja para la Administración, lo hace como cuando trabaja por su cuenta, esto es ejerciendo la medicina. Tal como está estructurada hasta el momento la Sanidad Pública (a pesar de los muy loables intentos de unificación de la Ley General de Sanidad), resulta inviable un control de los médicos fuera de los Colegios Profesionales, los cuales, además, actúan como auténticas Administraciones Públicas, satisfaciendo fines públicos (SSTC 76/1983, 23/1984, 123/1987 y 20/1988).

Por tanto, desde este aspecto es incuestionable que la colegiación obligatoria en todos los ámbitos de la medicina persigue un fin constitucional, proporcional a la norma que reconoce los Colegios Profesionales con sus «peculiaridades propias» (art. 36 Constitución).

Concluyó afirmando existir temeridad en el recurrente, procediendo, de acuerdo con el artículo 95.2 de la LOTC, imponerle las costas del proceso, y suplido de este Tribunal declare la inadmisibilidad del recurso de amparo o, en todo caso, deniegue el recurso de amparo.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito presentado el 28 de julio de 1988, interesó se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda de amparo por no resultar acreditada la lesión de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14 y 22 de la Constitución en que se apoya la demanda, fundándose para ello en las siguientes alegaciones.

Con carácter general y previo, señala el Ministerio Fiscal que el examen de la pretensión deducida pone de manifiesto la falta de conexión constitucional entre las resoluciones impugnadas y la referida pretensión, ya que el vínculo jurídico nacido de la colegiación ha sido mantenido por el recurrente durante todo el período que se le reclama, lo que lógicamente ha producido el devengo de las cuotas como contraprestación a los beneficios producidos o que pudiera haberle producido su pertenencia al Colegio. Es decir, la demanda tiene como contenido una prestación consistente en el pago de unas cuotas por los servicios prestados o que pudieran prestarse por el demandante, sin que el demandado —ahora recurrente en amparo— haya acreditado o justificado nada en contra de esta realidad jurídica. Su alegación de ser la colegiación obligatoria contraria a la Constitución, no tiene conexión con la realidad de lo solicitado por el demandante, consistente en que el demandado ha mantenido voluntariamente el vínculo de la colegiación y este vínculo ha engendrado la obligación de pagar unas cuotas, lo que constituye el objeto de la demanda. Por tanto, estamos ante una reclamación de cantidad que en sí misma y como tal carece de contenido constitucional, al no vulnerar los derechos fundamentales de igualdad y asociación. El recurrente en amparo, por razones que no tienen relevancia, no se ha dado de baja en el Colegio de Médicos, y por ello el mentenimiento voluntario de esa relación jurídica constituye fundamento bastante para la reclamación realizada. El actor debió darse de baja en el Colegio, al promulgarse la Constitución y cuanto éste, como consecuencia de dicha baja, impidiera o tratara de impedir su ejercicio profesional, entonces podía haber invocado, ante los tribunales correspondientes, la vulneración de estos derechos fundamentales en los términos que ahora realiza. Al no darse de baja, su obligación de pagar, contraprestación que nace de la afiliación, existe y puede ser exigida en el proceso civil correspondiente, sin que esta exigencia y la Sentencia que la estima produzca las violaciones que se denuncian.

Tras las consideraciones precedentes, por lo que atañe a la violación del artículo 14 de la Constitución hay que tener en cuenta que el actor imputa la discriminación a una Sentencia, lo que le obligaba a aportar un término de comparación suficiente, consistente en una Sentencia que proceda del mismo órgano judicial en un supuesto sustancialmente idéntico y que lo resuelva de manera diferente. Sin embargo, ese término no se aporta, por lo que falta el presupuesto necesario para la determinación de la discriminación nacida de la aplicación de la ley. De otra parte, la fundamentación alegada por el actor carece de precisión, al basarse en que todos los profesionales que tengan la condición de funcionarios y que, como tales, ejerzan su profesión, cualquiera que sea ésta, no tienen la obligación de colegiarse. Esta afirmación, en efecto, no está acreditada porque no existe una norma general en tal sentido, sino normas específicas en relación con determinadas profesiones. La norma general es la colegiación y la excepción, en casos especialmente establecidos por la ley, la no colegiación, en virtud de la relación funcional. Por ello es necesario acreditar la existencia de la relación funcional y de la excepción legal en el supuesto concreto, lo que no se ha realizado en este recurso de amparo, sin que, por existir una excepción a la norma general, con fundamento de la condición de funcionarios de una clase de profesionales, pueda aplicarse, con carácter general, haciendo extensivo a todos, lo que constituye una excepción o una singularidad.

Además, no todas las profesiones, dentro del ámbito funcional, tienen un contenido igual o semejante en relación con su finalidad, por lo que la inexistencia de una reglamentación igual está razonada y fundada, al ser distinto el grado o alcance del interés público afectado. En definitiva, no teniendo las mismas exigencias la defensa jurídica de un Ente local o del Estado que la sanidad pública, el recurrente tampoco ha acreditado que exista una ley que específicamente exonere o libere de la colegiación a los médicos que ejercen su profesión en establecimientos sanitarios de ámbito público, sin que el órgano judicial pueda, tal como se pretende, crear una norma específica, derogando la normativa general en base a la interpretación de una igualdad de situaciones que no se acredita.

En cuanto a la vulneración del artículo 22 de la Constitución, el Ministerio Fiscal da por reproducida la argumentación y conclusiones expuestas en su escrito de alegaciones a propósito de la cuestión de inconstitucionalidad número 350/85 en relación con el artículo 3.º de la Ley de Colegios Profesionales, manteniendo que la colegiación obligatoria exigida por esta Ley no vulnera el artículo 22 de la Constitución y que, por tanto, no existe la violación constitucional alegada por el actor. Se refuerza esta tesis, además, por la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 69/1985 (fundamento jurídico 2.º) y 168/1985 (fundamento jurídico 4.º).

Puede concluirse, por tanto, que las resoluciones impugnadas no violan los derechos constitucionales invocados por el recurrente, porque su fundamento no guarda relación con los citados derechos, encontrándose la base de la Sentencia en el cumplimiento por el actor de una obligación nacida de un vínculo de colegiación mantenido «voluntariamente» y como contraprestación a unos derechos en favor del colegiado.

9. Por providencia de 16 de enero de 1989, la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó suspender el señalamiento para votación y fallo previsto para el día 30 de enero, por referirse el recurso, en síntesis, a la necesidad de colegiación obligatoria para los médicos que no ejercen de modo privado la medicina, siendo esta misma, en esencia, la materia objeto de la cuestión de inconstitucionalidad número 350/85, lo que motivó la suspensión decretada del señalamiento hasta que fuera resuelta la referida cuestión de inconstitucionalidad.

La representación del Colegio Oficial de Médicos de Badajoz interpuso contra dicha providencia recurso de súplica, alegando, en lo sustancial, que, sin perjuicio de que la cuestión de fondo no se concreta sólo en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad relativa al artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales, hay otra cuestión fundamental planteada que se refiere a la inadmisibilidad del recurso de amparo, de manera que si tal inadmisibilidad se decretara, no habría ya cuestión de fondo. Suplicó, por ello, se revocase la providencia en el sentido de no suspender el proceso en lo que respecta a la cuestión de inadmisibilidad del recurso.

En trámite de alegaciones, la representación actora suplicó que se desestimara el recurso de súplica, manteniendo la suspensión decretada y, por su parte, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó, asimismo, la desestimación del recurso de súplica.

Por Auto de 21 de febrero de 1989, la Sala Primera del Tribunal Constitucional declaró que, acordada la admisión a trámite del recurso y realizado el trámite de alegaciones del artículo 52.1 de la LOTC, la suspen-

sión del señalamiento no permite reabrir un ya precluido trámite de admisión, razón por la cual se decretó no haber lugar al recurso de súplica.

10. Con fecha 29 de mayo de 1989 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la representación del Colegio Oficial de Médicos de Badajoz en el que se señala que, habiendo resuelto ya el Pleno del Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad 350/85 por STC 89/1989, de conformidad con el artículo 52.3 de la LOTC, procede, sin mayores dilaciones, designar nuevamente día para votación y fallo, a fin de pronunciar Sentencia.

11. Por providencia de 5 de junio de 1989, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de amparo el día 19 de junio de 1989, quedando concluida la deliberación y votación el día 17 de julio de 1989.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo trae causa de la condena del autor, Médico especialista de Neurología adscrito al Departamento de Medicina Interna en el hospital del INSALUD de Badajoz, al pago de determinadas cuotas colegiales que, en vía judicial, le fueron reclamadas por el Colegio Oficial de Médicos de Badajoz al que pertenece. La oposición del actor al pago de las cuotas colegiales se debió al hecho, según sus propias alegaciones, de considerar inconstitucional, tras la Constitución de 1978, la colegiación obligatoria, de manera que, al no existir obligación de pertenecer al Colegio, la reclamación de cuotas resulta improcedente, máximo al no ejercer, ni haber ejercido nunca, la medicina privadamente, sino como trabajador al servicio del INSALUD. De otra parte, al no aceptar el Colegio la baja del actor en tanto persista en su actividad profesional en el INSALUD, la única vía de que ha dispuesto para oponerse al mantenimiento de la colegiación ha sido la de impagar las cuotas. Sin embargo, las resoluciones judiciales que ahora se impugnan no han tenido en cuenta, ni acogido, las razones alegadas en orden a demostrar la inconstitucionalidad de la colegiación obligatoria a la que se encuentra sometido y, por tanto, la improcedencia de la reclamación de las cuotas impagadas, lo que, al consistir esa inconstitucionalidad en la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 14, 22 y 35 de la Constitución, justifica plenamente, según afirma el actor, la procedencia del presente recurso de amparo.

En efecto, el actor considera que al serle exigida la colegiación obligatoria —presupuesto mismo de la condena al pago de las cuotas colegiales— se ha desconocido el principio de igualdad que garantiza el artículo 14 de la Constitución, por cuanto hay profesiones en las que para su ejercicio no es precisa la adscripción al Colegio, al menos, cuando no se ejercen privadamente, que es el supuesto en el que se encuentra el actor. Añade, asimismo, que se ha vulnerado el derecho reconocido en el artículo 22 de la Constitución desde su faceta o perspectiva negativa (derecho a no asociarse), sin que el reconocimiento e institucionalización de los Colegios Profesionales signifique, constitucionalmente, obligatoriedad de pertenecer a ellos. Y, finalmente, el derecho al trabajo (art. 35 de la Constitución) sufre, igualmente, una limitación al exigirse el requisito ineludible de la colegiación (art. 35 de los Estatutos de la organización médica colegial).

2. Planteada la demanda de amparo en los términos que acaban de exponerse, es preciso, sin embargo, con carácter previo, dar respuesta a la objeción de orden procesal que, en el trámite de alegaciones, formula la representación del Colegio Oficial de Médicos de Badajoz. Considera procedente dicha representación plantear la inadmisibilidad del recurso de amparo aun después de haber sido ya admitido el recurso de trámite, dado que dicha admisión no subsana los posibles defectos conducentes a la inadmisión, razón por la cual alega la inadmisibilidad del recurso de conformidad con los artículos 44.1.b) y 50.2.b) de la LOTC (en su redacción previa, claro es, a la reforma de la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio).

El alegato, así formulado, no puede ser acogido, dado que, acordada la admisión a trámite del recurso, no es posible reabrir ese precluido trámite de admisión, lo que no impide, sin embargo, que las posibles causas de inadmisión determinen, en su caso, la desestimación del recurso si así llegasen a ser apreciadas en este momento por este Tribunal. Por ello, procede examinar las causas de inadmisión alegadas por la representación del Colegio Oficial de Médicos de Badajoz, que ahora, caso de constatarse, lo serían de desestimación del amparo solicitado.

Se cita, en primer término, el artículo 44.1.b) de la LOTC, que exige «que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquéllos se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional». Parece desprenderse del escrito de alegaciones que la vulneración de los artículos 14, 22 y 35 de la Constitución, en forma alguna puede imputarse a las Sentencias contra las que se dirige el recurso, si bien no se explicitan suficientemente las razones justificativas de tal conclusión. Más detallada es la argumentación que al respecto, aunque sin reconducir la cuestión al artículo 44.1.b), en relación con el artículo 50.1.a), ambos de la LOTC, desarrolla el Ministerio Fiscal, al señalar la falta de conexión constitucional entre las resoluciones judiciales impugnadas y la pretensión deducida, ya que la demanda del Colegio Oficial de Médicos de Badajoz contra el ahora actor fue debida a la existencia de un vínculo jurídico nacido de la colegiación que ha sido por él mismo mantenido voluntariamente durante todo el período de impago de las cuotas colegiales que se le reclaman. De manera que, añade el Ministerio Fiscal, al no darse de baja en el Colegio, su obligación de pagar las cuotas, contraprestación que nace de la afiliación, existe y puede ser exigida en el proceso civil correspondiente, tal como ha sucedido, sin que dicha exigencia y las Sentencias que así la han confirmado, hayan podido producir las violaciones que se denuncian.

Sobre este particular, fácilmente puede apreciarse que el actor pudo seguir una vía de actuación bien distinta a la que ha observado. Optó, sin embargo, por no pagar las cuotas colegiales, lo que dio lugar a la correspondiente demanda civil y a que, en esta vía del recurso de amparo, la vulneración de los derechos fundamentales que invoca formalmente tenga que ser referida a unas resoluciones que, como señala el Ministerio Fiscal, tuvieron que pronunciarse principal y directamente sobre la reclamación de la cantidad adeudada resultante del vínculo jurídico existente entre el Colegio Profesional y el colegiado, sin que la estimación judicial de la reclamación, en aplicación de la normativa vigente, en rigurosos términos permita imputar

de modo inmediato y directo las vulneraciones que ahora se denuncia a la acción u omisión de los órganos judiciales que conocieron de dicha reclamación.

No obstante el camino procesal seguido por el actor, este planteó directamente ante los órganos judiciales civiles la inconstitucionalidad de la colegiación obligatoria a que se ve sometido y que fue la causa determinante de la reclamación dineraria contra él dirigida por impago de las cuotas, por lo que, en última instancia, como quiera que las vulneraciones de derechos fundamentales que se invocan, si efectivamente llegasen a constatarse, se refieren a la aplicación judicial de las normas que prevén esa colegiación obligatoria y, en última instancia, a las propias normas, en sí mismas consideradas, resulta procedente entrar en el examen de las mismas.

3. No siendo atendible el primero de los defectos de carácter insubsanable alegados por el Colegio Oficial de Médicos de Badajoz, lo que, en caso contrario, habría determinado la desestimación del recurso, procede señalar, asimismo, que la segunda de las causas que se invocan, consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional [art. 50.2.b) LOIC, actual art. 50.1.c), tras la reforma de la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio], dada su propia naturaleza, exige un juicio previo sobre el fondo mismo del asunto planteado que, ya en su momento, implícitamente llevó a cabo este Tribunal Constitucional al admitir a trámite el recurso, por lo que ningún obstáculo impide el pronunciamiento en este momento sobre las vulneraciones de los derechos fundamentales que por el recurrente han sido formuladas.

4. Resueltas ya las cuestiones que, con carácter previo, se suscitan en este proceso, conviene encarar el fondo del asunto planteado, comenzando, por razones estrictamente sistemáticas, por el examen de la vulneración de la libertad de asociación, desde la perspectiva negativa del derecho a no asociarse (art. 22 de la Constitución), como consecuencia de la colegiación obligatoria a la que, por imperativo del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, y artículos 35 y concordantes de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial aprobados por Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo, queda sujeto el recurrente.

En este punto es preciso recordar la doctrina que viene manteniendo este Tribunal sobre la admisibilidad constitucional de la colegiación obligatoria y que, recientemente, ha quedado plasmada en la STC 89/1989, dictada con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad número 350/85, sobre supuesta inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 3.º de la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974. En dicha Sentencia, tras afirmarse que «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, aun 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», y 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 hacen la Ley 2/1974 y las normas complementarias citadas, que en nada vulneran el contenido de la norma constitucional (art. 36) habilitante, ni tampoco el artículo 22, por las razones expuestas» (fundamento jurídico 7.º), el Tribunal concluye que «la colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye, pues, 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» (fundamento jurídico 8.º).

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa, de manera que, no siendo incompatible con el derecho de asociación la adscripción o colegiación obligatoria que la Ley de Colegios Profesionales y, en esta ocasión, el artículo 1.º, apartado 4, inciso segundo, y el artículo 35 de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial (Real Decreto 1018/1980, de 19 de mayo) imponen «para el ejercicio de la profesión médica en cualquiera de sus modalidades», «bien en forma independiente o bien al servicio de la Administración Central del Estado, de las Comunidades Autónomas, Local o Institucional o de cualesquiera otras entidades públicas o privadas», resulta evidente que la vulneración denunciada por el actor debe ser rechazada. La circunstancia de que el ejercicio de la actividad como Médico especialista de Neurología, en el presente caso, no se realice privadamente, actuando como profesional liberal, sino en una institución dependiente del INSALUD, es, a estos efectos, irrelevante, pues, aunque esa actividad profesional se preste en un régimen funcional o de dependencia de una organización pública, no por ello deja de ejercerse la profesión de Médico a la que el legislador, en su libertad de configuración, y las correspondientes normas estatutarias han anudado legítimamente la obligación de la colegiación.

Es cierto que el artículo 1.º, apartado 3, de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, y el artículo 3.º, apartado 1, de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial al delimitar los fines esenciales de estas Corporaciones de Derecho público hacen expresa salvedad «de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional» para el ejercicio de las profesiones, por lo que es perfectamente admisible que las exigencias establecidas con carácter general, como es el requisito de la colegiación obligatoria, cedan o no sean de aplicación en casos, como el que motiva el presente recurso de amparo, de que quienes ejerzan la profesión colegiada lo hagan únicamente como funcionarios o en el ámbito exclusivo de la Administración Pública, sin pretender ejercer privadamente la actividad profesional, con lo cual «viene a privarse de razón de ser al sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos» (STC 69/1985, fundamento jurídico 2.º); en tal supuesto, la Administración asumiría directamente la tutela de los fines públicos concurrentes en el ejercicio de las profesiones colegiadas que, con carácter general, se encomiendan a los Colegios Profesionales. Corresponde, pues, al legislador y a la Administración Pública, por razón de la relación funcional, determinar, con carácter general, en qué supuestos y condiciones, por tratarse de un ejercicio profesional al servicio de la propia Administración e integrado en una organización administrativa con su inseparable carác-

ter público, excepcionalmente dicho requisito, con el consiguiente sometimiento a la ordenación y disciplina colegiales, no haya de exigirse, por no ser la obligación que impone proporcionada al fin tutelado.

Pero nada de ello ha acontecido en el presente caso, puesto que ni los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial ni el propio Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social (Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre) han establecido previsión alguna en tal sentido. Sin que ninguna tacha quepa oponer, en el plano constitucional, a la obligación de colegiación en el presente caso, que cumple la finalidad de garantizar así el cumplimiento de las funciones encomendadas a los Colegios Oficiales de Médicos que alcanzan a todos los Licenciados en Medicina que actúan profesionalmente como Médicos, sean de instituciones privadas o públicas, porque, en definitiva, esa circunstancia en nada altera la naturaleza de la actividad que, siempre y en todo caso, se dirige a unos mismos destinatarios. Pues si bien es cierto que aquélla implica una restricción de la libertad de asociación, en su vertiente negativa de libertad de no asociarse, resulta justificada por razón de la tutela del interés general que concurre en el ejercicio de la profesión médica: Disciplina profesional, normas deontológicas, tutela de la buena fe de los terceros..., cuya protección va unida a la de valores y derechos constitucionales, como la salud, la sanidad y la vida e integridad física de los ciudadanos, que están en juego con ocasión del ejercicio de la profesión médica. Por todo ello, la colegiación obligatoria del actor en el correspondiente Colegio Oficial de Médicos, como consecuencia de ejercer la profesión de Médico especialista en Neurología, no vulnera ni contraría el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución.

5. Por lo que atañe a la alegación relativa a la existencia de profesiones en la que para ejercer como tal no es precisa la colegiación, máxime cuando no se desarrolla ni ejercita en el ámbito privado, sino al servicio de una Administración Pública, tampoco cabe apreciar una discriminación contraria al artículo 14 de la Constitución. Baste con señalar al respecto que, aun en la hipótesis extrema de que puedan existir profesiones tituladas cuyo ejercicio no venga condicionado o sujeto a la previa colegiación, por haberlo decidido así el legislador en atención a las características mismas de la profesión y a las funciones asignadas al correspondiente Colegio —posibilidad plenamente admisible desde la perspectiva de los artículos 36 y 22 de la Constitución, tal y como ya se ha razonado anteriormente— ello evidencia, por sí mismo, que el *tertium comparationis* en que el actor trata de fundamentar la desigualdad que invoca no conduce a apreciar la existencia de una desigualdad de trato no razonable, por cuanto se refiere al régimen jurídico de profesiones distintas a la de Médico, lo que no permite entablar la comparación exigible a fin de apreciar la posible vulneración del derecho fundamental a la igualdad sin discriminaciones injustificadas o arbitrarias. Correspondiendo a la libertad de configuración del legislador la regulación que más adecuadamente atienda y se ajuste a «las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas» (art. 36 de la Constitución), lo que habrá de hacerse por la necesidad de servir un interés público y restringiendo 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) (STC 89/1989, fundamento jurídico 5.º) el distinto tratamiento normativo, según los diversos Colegios y profesionales que agrupan, no habrá de tacharse en sí mismo de discriminatorio por desigual, pues esa desigualdad responde, precisamente, a las peculiaridades y singularidades propias de cada una de las profesiones que cuentan con una organización colegial. Si a ello se une el hecho de que, como señala el Ministerio Fiscal, incluso dentro del ámbito funcional, no todas las profesiones tienen un contenido igual o semejante en relación con su finalidad, por lo que la inexistencia de una reglamentación igual encuentra su fundamento y razonabilidad en el distinto grado o alcance del interés público afectado, y, de otra parte, se constata, como ya hemos hecho en el fundamento jurídico precedente, que la obligatoria colegiación de los Médicos en activo se justifica en una legítima decisión del legislador —quien puede, asimismo, exceptuar los casos en que dicho requisito de la colegiación obligatoria no haya de exigirse— y en la concurrencia de valores y derechos constitucionales como la salud, la sanidad y la vida e integridad física de los ciudadanos que están en juego con ocasión del ejercicio de la profesión médica, fácilmente se puede concluir que ninguna discriminación contraria al artículo 14 de la Constitución ha sufrido el actor como consecuencia de la adscripción o colegiación a la que, dada su condición de Médico en activo y en el ejercicio de la profesión, queda obligado.

6. Finalmente, el derecho al trabajo a que se refiere el artículo 35 de la Constitución no forma parte de los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional (art. 41.1 de la LOTC) por lo que resulta manifiesta la radical inviabilidad de su alegación en el presente recurso y, consiguientemente, la imposibilidad en este momento de un pronunciamiento al respecto.

## FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a 17 de julio de 1989.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

*Voto particular discrepante que formula el Magistrado excelentísimo señor don Eugenio Díaz Eimil en el recurso de amparo número 283/1988*

Este Tribunal Constitucional ha dicho que los Colegios Profesionales son asociaciones de base privada, que el legislador eleva a la categoría de Corporaciones de Derecho Público, atribuyéndoles funciones públicas en atención al interés general que va unido a la ordenación y protección del ejercicio de las profesiones a

cuyo fin se constituyen y a ello ha añadido que la colegiación obligatoria es una limitación del derecho fundamental de libre asociación, cuya conformidad con la Constitución requiere que se establezca por Ley formal y venga justificada como medida necesaria para que la organización colegial pueda satisfacer el interés general al que su actividad está vinculada.

Tal doctrina nos permite afirmar que la base asociativa de los Colegios Profesionales está constituida por aquellos que ejercen la profesión, en libre competencia y despacho abierto al público, en régimen de Derecho privado y, por consiguiente, que la actividad de aquellos profesionales que se limitan exclusivamente a prestar sus servicios a la Administración, como funcionarios o personal estatutario, sometidos a una relación administrativa de sujeción especial, es totalmente ajena al fin de los Colegios profesionales, que es, según se deja expuesto, la ordenación y regulación del ejercicio privado de las profesiones.

Por ello, la colegiación obligatoria de dichos funcionarios o personal estatutario carece de razón de ser y no encuentra justificación como medida necesaria para que la organización colegial cumpla sus fines y ello lo evidencia la imposibilidad jurídica en que se encuentran los Colegios Profesionales para ejercer la mayor parte de las funciones públicas que el legislador le encomienda en relación con sus colegios —artículo 5.º de la Ley de Colegios Profesionales— y así ocurre, por

ejemplo, con la facultad disciplinaria, que corresponde a la Administración, la adopción de medidas dirigidas a impedir la competencia desleal, de impensable aplicación a quienes no intervienen en la competencia, y la regulación y cobro de los honorarios, que es ajena a quienes no perciben honorarios.

Por otro lado, la colegiación obligatoria de profesionales que actúan exclusivamente en el ámbito de la función pública no viene establecida en precepto expreso e inequívoco de la Ley de Colegios Profesionales, como es exigible para entender lícitamente impuesta una limitación legal a un derecho fundamental, y la colegiación forzosa que establecen los artículos 1.4 y 35 de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial vulnera el derecho a la libre asociación, por la razón formal de ser preceptos reglamentarios que carecen de la jerarquía normativa que exige el artículo 36 de la Constitución y por la razón material en que imponen una limitación que, según lo expuesto, no se encuentra justificada en el fin al que responde dicha organización colegial.

Tal es el voto particular discrepante, que formulo, sin perjuicio de mi expreso e incondicional acatamiento de la decisión de la Sala, sin duda más correctamente fundada que la mía.

Madrid a 19 de julio de 1989.—Eugenio Díaz Eimil.—Firmado y rubricado.