



**Tribunal Constitucional. Sentencia. 22 de mayo de 2003. la exigencia de colegiación obligatoria no se presenta como un instrumento necesario para la ordenación de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma y los intereses de quienes son los destinatarios de los servicios prestados por dichos profesionales.**

---

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don M.J.P.C., Presidente, don P.G.M., doña María Emilia Casas Baamonde, don J.D.B., don R.G.M. y don J.R.Z.P., Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

En el recurso de amparo núm. 4424-2001, promovido por don L.V.P.S., representado por el Procurador de los Tribunales don R.R.N. y asistido por el Abogado don J.V.B.M., contra la Sentencia núm. 129/2001, de 13 de julio de 2001, de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia núm. 98, de fecha 30 de marzo de 2001, del Juzgado de Primera Instancia núm. 21 de dicha ciudad. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, representado por el Procurador de los Tribunales don F.R.A. y asistido por el Abogado don J.J.G.M.. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de julio de 2001, el Procurador de los Tribunales don R.R.N., en nombre y representación de don L.V.P.S., interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia de 13 de julio de 2001, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia de 30 de marzo de 2001 del Juzgado de Primera Instancia núm. 21 de Valencia, por la que se le condena al pago de las cuotas colegiales demandadas ante la jurisdicción civil por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia.

**SEGUNDO.-** La demanda de amparo trae causa, en síntesis, de los siguientes hechos:

a) El Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Valencia planteó demanda contra el Sr. L.V.P.S., Secretario del Ayuntamiento de Moncada (Valencia), en reclamación de 182.500 pesetas, importe al que ascendían las cuotas impagadas por la pertenencia del demandado al Colegio demandante desde enero de 1996 hasta septiembre del 2000.

b) El Sr. L.V.P.S. se opuso a la demanda alegando las excepciones de incompetencia de jurisdicción, de omisión de la vía de apremio administrativa regulada en el art. 58.4 del Reglamento del Colegio, aprobado por Resolución de 2 de febrero de 1978, y de falta de

legitimidad constitucional de la obligatoriedad de la pertenencia al Colegio, las cuales fueron desestimadas en Sentencia dictada el 30 de marzo de 2001 por el Juzgado de Primera Instancia núm. 21 de Valencia en el juicio de cognición núm. 675-2000, condenando al pago de la cantidad reclamada y justificando la desestimación de la excepción de ilegitimidad constitucional en que tal cuestión solamente podía ser tratada como pre-judicial, a cuyos efectos entendió que la colegiación obligatoria tanto podía alcanzar a los profesionales de ejercicio libre como a los sometidos a régimen funcional o estatutario.

c) Planteado recurso de apelación por el Sr. L.V.P.S. contra la referida Sentencia, el mismo fue desestimado en la dictada el 13 de julio de 2001 por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, en cuya resolución se afirma que, partiendo de que la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 194/1998; 131/1989 y 69/1985) deja un margen al legislador para apreciar en qué casos las funciones de los colegios profesionales pueden ser asumidas por la Administración al tratarse de profesionales que prestan su actividad exclusivamente para ella, y, por ende, excluir en tales casos la colegiación obligatoria, puede entenderse que en el presente caso la Administración no ha asumido tales funciones, por lo que la colegiación deviene obligatoria, obligatoriedad que arranca del art. 1 del Real Decreto de 8 de septiembre de 1925, y que es mantenida en el Reglamento General de Colegios, aprobado por Real Decreto de 14 de noviembre de 1929, y por el art. 203.1 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, lo que determina que se pudiera considerar vigente por la Ley 2/1974 de colegios profesionales. Dicha situación de legalidad en cuanto a la obligatoriedad de la pertenencia al colegio demandante se viene manteniendo, en opinión de la Audiencia, después de asumidas por la Comunidad Valenciana las competencias en materia de colegios profesionales, como lo revela que, por Decretos 123/1986, de 20 de octubre, del Gobierno Valenciano y 17/1987, de 13 de abril, del Presidente de la Generalidad Valenciana, fuese el mismo inscrito en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, adaptándose en su actuación a la Ley 7/1997, de 14 de abril, y rigiéndose sus actividades por el Reglamento de Colegios de Secretarios de 1953, modificado por Resolución de la Dirección General de Administración Local de 2 de febrero de 1978 y por sus Estatutos, adaptados a la Constitución y a todo el bloque de legalidad, en especial a la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales de la Comunidad Valenciana, así como por los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local aprobados por Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre.

**TERCERO.-** El recurrente alega en su demanda de amparo que la resolución judicial recurrida vulnera, en primer lugar, su derecho a la libertad de asociación, en su vertiente negativa o derecho a no asociarse, que forma parte del contenido del derecho fundamental recogido en el art. 22 CE porque la Audiencia no ha entrado a examinar la constitucionalidad de la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión de Secretario de la Administración local con habilitación de carácter nacional, colegiación que, en tal forma obligatoria, vulnera, en opinión del demandante de amparo, el art. 22 CE, porque el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional no ejerce funciones que justifiquen la excepcionalidad de tal medida, ya que la ordenación, representación y defensa de la profesión y el ejercicio de la potestad disciplinaria las lleva a cabo la Administración. Además, no existe norma legal habilitante de la creación del colegio. Derogado el régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional contenido en el Decreto de 30 de mayo de 1952, desapareció la obligatoriedad de la colegiación, que tampoco puede ampararse en la Ley de colegios profesionales de 1974.

En segundo lugar se considera que la Sentencia de la Audiencia vulnera el derecho a la igualdad del art. 14 CE porque la exigencia de tal colegiación no es de aplicación en otros lugares del territorio español, como en Aragón o en Canarias, en donde su legislación autonómica (art. 18 de la Ley de la Diputación General de Aragón 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas y art. 9.3 de la Ley de la Comunidad de Canarias 10/1990, sobre colegios profesionales) establece que los

profesionales titulados que estén vinculados a las Administraciones públicas no precisarán colegiarse para el ejercicio de tales profesiones al servicio de las Administraciones públicas.

**CUARTO.-** Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 15 de noviembre de 2001, el recurrente solicitó la suspensión de los efectos ejecutivos de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia ya citada porque de esta medida no se derivan perjuicios para el interés general o para los derechos del colegio, perjuicios que, en caso de ejecución se ocasionarían al demandante de amparo y que, además, serían de carácter irreparable porque, al denunciarse en el recurso la vulneración del derecho a la libertad de asociarse en su vertiente negativa, si es obligado a pagar las cuotas significaría que es obligado a permanecer afiliado al colegio en contra de su voluntad.

**QUINTO.-** Por providencias de 23 de mayo de 2002, la Sección Segunda de este Tribunal admitió a trámite la demanda y ordenó que se formase la presente pieza separada de suspensión, concediendo al solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal, conforme a lo dispuesto en el art. 56.1 LOTC, el plazo común de tres días para formular alegaciones en relación con la suspensión solicitada. Asimismo se requirió a los órganos judiciales para que remitiesen los testimonios de los correspondientes procedimientos y emplazasen a las partes, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días compareciesen en el proceso constitucional.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sala Primera por ATC 147/2002, de 23 de julio, acordó denegar la suspensión de la ejecución de las Sentencias impugnadas.

**SEXTO.-** Por escrito registrado en este Tribunal el 14 de junio de 2002 don F.R.A., Procurador de los Tribunales y del Ilustre Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, suplica se le tenga por comparecido y parte demandada en el proceso constitucional de referencia. Por diligencia de ordenación de 17 de junio de 2002 se tiene por personado y parte al referido Procurador.

**SEPTIMO.-** Por diligencia de ordenación de la Secretaria de la Sala Primera de este Tribunal de 22 de julio de 2002, se da vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convengan y asimismo se concede un plazo común de diez días para que aleguen sobre lo que estimen pertinente en relación con la posible acumulación del recurso de amparo núm. 83-2002, también de la Sala Primera, al presente.

**OCTAVO.-** El 4 de septiembre tuvo entrada en el Registro del Tribunal escrito de don F.R.A. en el que solicitaba la acumulación de este recurso con el núm. 83-2002, promovido por doña I.B.L. Ese mismo día el Procurador de los Tribunales don R.R.N. solicitaba la misma acumulación y también la del presente recurso con los registrados con los núms. 1437-2002; 1195-2002; 5055-2001; 2588-2002; 2960-2002; 3376-2002; 3054-2002; 4170-2002 y 4509-2002 en la Sala Primera y los números 4747-2001; 4169-2002; 5950-2001; 1196-2002; 5787-2001; 82-2002; 1947-2002 y 3679-2002 en la Sala Segunda. En otrosí de su escrito registrado el 11 de septiembre de 2002, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional solicitó la acumulación del presente recurso con los tramitados con los núms. 83-2002 y 4424-2002. La Sala Primera de este Tribunal resolvió sobre dichas solicitudes de acumulación, denegándolas, mediante ATC 212/2002, de 28 de octubre.

**NOVENO.-** El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 11 de septiembre de 2002, en el que, con base en la argumentación que a continuación se resume, interesó la estimación de la demanda de amparo, por haber vulnerado las resoluciones judiciales recurridas el derecho de asociación del demandante de amparo:

a) En relación con la supuesta vulneración del derecho de asociación como consecuencia de la imposición de la colegiación obligatoria, el Ministerio Fiscal, tras reproducir la doctrina constitucional recogida al respecto en las SSTC 89/1989, de 11 de mayo, 35/1993, de 8 de febrero, 74/1994, de 14 de marzo, 207/1996, de 16 de diciembre, y 194/1998, de 1 de octubre, se refiere a la exigencia de la reserva de ley consagrada en este caso en el art. 36 CE, sin el alcance del art. 53.1 CE. En este extremo llega a la conclusión que el examen de la legislación aplicable en este supuesto permite afirmar que dicho requisito aparece observado de manera suficiente, ya que, datando la creación del colegio en cuestión de fecha anterior a la entrada en vigor de la Constitución, aquélla no deviene nula por el hecho de que la norma que lo creara no sea del rango exigido por el texto constitucional, porque ello implicaría la aplicación retroactiva de dicho requisito, la cual no viene exigida por la Constitución, como tiene proclamando este Tribunal desde la STC 11/1981, de 8 de abril. Basta, por tanto, para el cumplimiento del mencionado requisito que, como acontece en este caso, exista previsión legislativa sobre la creación del colegio y sobre la adscripción obligatoria al mismo, previsión que aparece cumplida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, [arts. 2 b) y 3.2], aunque dicha norma no sea la que creó el colegio, que fue otra de rango inferior que igualmente contempla la obligatoriedad de la adscripción a aquél.

El Ministerio Fiscal no comparte el argumento del demandante de amparo de que desaparecida la obligatoriedad de la adscripción por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, que derogó el Decreto de 30 de mayo de 1952, la misma no puede encontrar fundamento en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, porque se dejó sin efecto por la legislación posterior, en concreto, por el Real Decreto Ley 6/1999, de 16 de abril, cuyo art. 1 modificó la disposición adicional segunda de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, ratificando así lo dispuesto en la Ley 7/1997, de 14 de abril. En su opinión la obligatoriedad de la adscripción a un colegio profesional para el ejercicio de determinadas profesiones no se contenía en la disposición adicional segunda de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que sólo establecía la obligación de adaptar a dicha norma los Estatutos de los colegios existentes a su entrada en vigor, sino en su art. 3.2, que no sólo no fue modificado por el Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, sino que resultó ratificado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, cuyo art. 5.3, que modificó aquel art. 3.2., establece que "Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente", así como por el art. 12.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales, que dispone que "el ejercicio de las profesiones colegiadas requerirá la incorporación al colegio correspondiente en los términos que dispone el art. 3, apartado 2, de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y, en su caso, la comunicación establecida en el art. 3, apartado 3, de dicha Ley".

En consecuencia, existiendo previsión legislativa sobre la creación del colegio, y siendo obligatoria la adscripción al mismo en virtud de lo dispuesto en la legislación de colegios profesionales, la pretensión de amparo que se funda en este motivo tiene que desestimarse.

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

Ninguna de las dos resoluciones judiciales impugnadas contiene mención alguna a esta cuestión, por lo que la pretensión de amparo tendría que estimarse por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, cuya conexión con el derecho material en juego determinaría la vulneración de éste, razón por la cual debe examinarse, en opinión del Ministerio Fiscal, si dicha vulneración tiene su origen, además, en otros aspectos que los estrictamente procesales, porque de ser así ello tendría su repercusión en el alcance del amparo que pudiera otorgarse. Para realizar dicha tarea hay que tomar en consideración,

tanto los fines que se asignan en sus Estatutos al colegio, como los que se asignan a tales corporaciones, con carácter general, en los arts. 2 y 16 de los Estatutos generales aprobados por Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre.

Dichos fines no son otros que los de colaborar con la Administración en la ordenación de la profesión y en el mantenimiento del correcto ejercicio profesional por parte de los colegiados, de un lado, y la defensa de los intereses de éstos, de otro lado. Descartado que la defensa de los intereses de los colegiados tenga relevancia pública, el cumplimiento del primero de los fines mencionados se traduce en asesorar a la Administración en cuestiones relacionadas con los cuerpos que integren el colegio, en hacer cumplir a los miembros del colegio las obligaciones que pesan sobre los mismos, en aprobar los Estatutos del colegio y facilitar el perfeccionamiento profesional mediante la organización de actividades de interés común para los colegiados o mediante la divulgación de las disposiciones de carácter general que les afecten.

Ahora bien, tomando en consideración que el colegio en cuestión solamente puede estar integrado por Secretarios, Tesoreros e Interventores de la Administración Local y que éstos solamente pueden desempeñar sus funciones en los órganos de la Administración Local, a cuya potestad quedan sometidos en el ejercicio de sus funciones (arts. 89-104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; 126-175 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; Real Decreto 1174/1987), la conclusión que cabe extraer es que la parte esencial de tales funciones tiene que ser desempeñada por la Administración, correspondiendo al colegio un hipotético deber genérico de colaboración, que carece de entidad suficiente para que el mismo pueda calificarse de público, al menos con la intensidad necesaria para imponer la pertenencia obligatoria al colegio, por cuya razón hay que estimar vulnerado, también materialmente, y no solo por su conexión con el art. 24.1 CE, la libertad de no asociarse del recurrente, que forma parte del contenido del derecho de asociación ex art. 22 CE.

En consecuencia, la conclusión que cabe extraer es que las Sentencias impugnadas en la medida en que han condenado al recurrente en amparo al pago de las cuotas colegiales reclamadas no han reparado dicha vulneración, como era obligado hacerlo en virtud de lo dispuesto en los arts. 39 y 40 LOTC, en relación con el art. 5.4 LOPJ, por lo que también a ellas ha de atribuirse la mencionada vulneración del art. 22 CE.

c) En relación con la denunciada infracción del principio de igualdad y de no discriminación (art. 14 CE), el Ministerio Fiscal entiende que la queja del recurrente en amparo ha incumplido el requisito procesal previsto en el art. 44.1 a) LOTC, ya que, invocada dicha vulneración en el escrito de interposición del recurso de apelación, la misma no fue resuelta por la Audiencia Provincial, por lo que antes de acudir a la vía de amparo era preceptivo agotar la vía judicial interponiendo el correspondiente incidente de nulidad de actuaciones (STC 74/2002, de 8 de abril), carga que no fue cumplida por el demandante de amparo.

No obstante considera, a la vista de lo argumentado en relación con la supuesta vulneración del art. 22 CE, que resulta innecesario el examen de esta pretensión, la cual en toda caso debe de ser desestimada, ya que, estando reconocida competencia normativa sobre la materia a las Comunidades Autónomas, las diferentes regulaciones que puedan observarse entre unas y otras no entraña necesariamente una vulneración del art. 14 CE, como así lo viene declarando este Tribunal desde la STC 37/1981, de 16 de noviembre. Máxime cuando, como ocurre en este caso, resulta imposible establecer si la diferencia en el tratamiento normativo entraña una discriminación prohibida, dado que ello no depende exclusivamente de que se establezca o no la obligatoriedad de la colegiación, sino, como antes se ha dicho, de las funciones que en las legislaciones que se ofrecen como término de comparación se asignen a los colegios en cuestión, funciones a las que en ningún momento se ha referido el recurrente, por lo que resulta imposible determinar si existe o no la identidad requerida como presupuesto de la vulneración denunciada.



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

**DECIMO.-** La representación procesal del demandante de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 17 de septiembre de 2002, en el que dio por reiteradas las efectuadas en el escrito de demanda.

**UNDÉCIMO.-** La representación procesal del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 17 de septiembre de 2002, que, en lo sustancial, a continuación se extracta:

a) La existencia de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local y su colegiación obligatoria ya fue prescrita por el Real Decreto de 8 de septiembre de 1925 (art. 1), mantenida por el Reglamento General de los Colegios Oficiales del Secretariado local (Real Decreto de 14 de noviembre de 1929) y respetada por la Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1939. Lo que igualmente aparece recogido en el art. 203 del Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprobó el Reglamento de Funcionarios de la Administración local.

Al amparo de la anterior normativa se creó el Colegio Provincial de Valencia, plenamente vigente y en funcionamiento cuando se dictó la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre normas reguladoras de los colegios profesionales, que confirma su existencia al establecer que "Se entenderán comprendidos en esta Ley: los demás Colegios Profesionales que no teniendo carácter sindical se hallen constituidos válidamente en el momento de la promulgación de esta Ley" [art. 1.2 b)]. Asimismo, su disposición adicional segunda prescribía que "Los Estatutos y las demás disposiciones que regulan los Colegios de funcionarios actualmente existentes se adaptarán en cuanto sea posible a lo establecido en la presente Ley, recogiendo las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros. Estos Estatutos cualquiera que sea el ámbito de los Colegios y de los Consejos Generales serán aprobados en todo caso por el Gobierno, a través del Ministerio correspondiente". Con base en los citados preceptos se aprobó el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local, por Resolución de la Dirección General de Administración Local de 2 de febrero de 1978.

Aprobada la Constitución española, que en sus arts. 26, 36 y 52 consagra los colegios profesionales existentes y hace desaparecer los tribunales de honor y los colegios sindicales, la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley reguladora de los colegios profesionales, adaptó la Ley 2/1974, de 13 de febrero, a la mencionada norma. Por resolución de la Dirección General de Administración Local de 26 de octubre de 1982 se aprobó el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local, que fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de abril de 1985, en virtud de la cual volvió a resultar aplicable el anterior Reglamento de 2 de febrero de 1978. Por Decreto del Gobierno Valenciano 123/1986, de 20 de octubre, y posterior Decreto del Presidente de la Generalidad Valenciana 17/1987, de 13 de abril, fue inscrito el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de la provincia de Valencia en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma Valenciana, cuyos Estatutos fueron adaptados a la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de colegios profesionales y a la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de

Suelo y de colegios profesionales.

De otra parte, la vigencia de los arts. 99 y 203 del Decreto de 30 de mayo de 1952 ha venido avalada tanto por la doctrina como por el Consejo de Estado, que en su dictamen de 27 de julio de 2000 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos generales de la organización colegial concluye afirmando que "hay que partir de la existencia de los Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, puesto que no hay ninguna disposición que haya procedido a su supresión".

En resumen, el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local existe desde el año 1925 y si bien es cierto que no fue creado por Ley, tal circunstancia no puede ocultar la evidencia de que otros colegios profesionales existentes en la actualidad tampoco han sido creados por Ley, pero sí han sido reconocidos por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, [arts. 1.2 b); 3.2; disposición adicional segunda]. No cabe duda, pues, de que estos colegios están válidos y legalmente constituidos de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Desde el año de su fundación el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de Valencia empieza a desarrollar su labor de representación de la profesión y defensa de los intereses de sus miembros. En este sentido, la modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia, no puede producir efectos derogatorios y, menos aún, retroactivos respecto a su original redacción, que ha producido sus efectos respecto a este colegio, por lo que dicha modificación en nada perjudicada al reconocimiento de este colegio, efectuado en su día por la Ley 2/1974, de 13 de febrero.

En consecuencia puede considerarse suficiente para mantener la obligatoriedad de la colegiación obligatoria el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en la redacción dada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, en relación con su art. 1.3 y la disposición adicional segunda, así como el art. 5 del Reglamento de 1978, el art. 9.1) de los vigentes Estatutos del Colegio de Valencia y 7 del Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local.

b) La colegiación obligatoria no vulnera la libertad de asociación (art. 22 CE), el principio de no discriminación (art. 14 CE), ni el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como sostiene el demandante de amparo.

En este sentido la representación procesal del Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la Provincia de Valencia argumenta que el demandante de amparo aplica erróneamente el art. 22 CE, referido a las asociaciones, a un colegio profesional, cuando éste no es una asociación ni se regula como tal. La naturaleza de la asociación es la voluntariedad de permanencia, en tanto que la de los colegios profesionales, por definición, concepción y realidad es justamente la contraria. Aunque presenten fines o intereses comunes, las asociaciones y los colegios profesionales son cosas distintas como lo clarifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Asimismo, a diferencia del art. 28 CE, que dispone que "nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato", ningún precepto constitucional prevé que nadie pueda ser obligado a pertenecer a una asociación o a un colegio profesional.

Ha sido el Tribunal Constitucional el que ha venido a reconocer la existencia de la vertiente negativa del derecho de asociación, pero tal doctrina cabe entenderla referida exclusivamente a las asociaciones y no a los colegios profesionales. En efecto, la propia jurisprudencia constitucional ha sido rotunda al afirmar la legitimidad constitucional y legal de la colegiación obligatoria, habiéndose dictado diversas Sentencias a favor de dicha colegiación obligatoria tanto para profesionales de ejercicio libre como para los sometidos a

régimen funcional o estatutario o pertenecientes a cualquier Administración u organismo público (SSTC 89/1989, de 11 de mayo; 131/1989, de 17 de julio; 35/1993, de 8 de febrero; y 194/1998, de 1 de octubre). De dicha doctrina constitucional se infiere que es preciso que se determine normativamente o con carácter general en qué supuestos y condiciones se excluye excepcionalmente el requisito de la colegiación obligatoria.

Igualmente, el Tribunal Constitucional tiene declarado que no hay discriminación cuando la desigualdad no carece de justificación objetiva y razonable, como acontece en el supuesto que nos ocupa, pues, en efecto, la finalidad de la colegiación obligatoria es organizatoria, es decir, sirve para que los colegios profesionales puedan asumir un papel preeminente en la ordenación del correcto ejercicio de las respectivas profesiones sometidas a este requisito. Por lo tanto, los colegios profesionales, por su tradición, naturaleza jurídica y fines no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones, a las que se refiere el art. 22 CE, sino que constituyen una peculiar o especial clase de ellas, no siéndoles aplicable su régimen. Los colegios profesionales cumplen otros fines específicos de indudable interés público, lo que justifica la opción del legislador de regularlos y exigir por Ley la colegiación para el ejercicio de algunas profesiones, no constituyendo esta obligación una vulneración del derecho de asociación, ni tampoco un obstáculo al principio de igualdad (art. 14 CE).

En definitiva corresponde a la libertad del legislador la regulación que más adecuadamente atienda y se ajuste a las peculiaridades propias del régimen jurídico del ejercicio de las profesiones tituladas, lo que habrá de hacerse por necesidad de servir un interés público, restringiendo lo menos posible tanto el derecho de asociación como el de libre elección profesional, sin que este distinto tratamiento pueda tacharse en sí mismo de discriminatorio por desigual, ya que esa desigualdad responde precisamente a las peculiaridades y singularidades propias de cada una de las profesiones que cuentan con una organización colegial. Asimismo, este Tribunal ha recordado que autonomía significa la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuando y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Como es lógico, de dicho ejercicio se derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las Comunidades Autónomas, sin que ello determine necesariamente la infracción del principio de igualdad (SSTC 37/1987, de 26 de marzo; y 150/1990, de 4 de octubre).

Abundando en esta línea argumental, pone de manifiesto que la constitucionalidad de la obligatoriedad de la pertenencia obligatoria al Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de la provincia de Valencia ha sido admitida, además, por el Consejo de Estado en sus dictámenes de la Sección Octava, núm. 1959, de 3 de junio de 1999, y de la Comisión Permanente, de 27 de julio de 2000, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial, de los que transcribe diversos párrafos, y por jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como de diversas Audiencias Provinciales, respecto a la que reproduce pasajes de diversas Sentencias.

c) La representación procesal del Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de la provincia de Valencia considera que la existencia del colegio está justificada por verdaderas razones de interés público, cuales son el cumplimiento de los fines y funciones contemplados en los arts. 7 y 8 de sus Estatutos, que se corresponden con los que a los colegios profesionales confieren los arts. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y 4 de la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios Profesionales.

Si se examinan los motivos del Real Decreto de 8 de septiembre de 1925 por los que se crea el colegio, o el Real Decreto de 14 de noviembre de 1929 por el que se aprueba su Reglamento, se puede constatar que el legislador encuentra necesaria la existencia del mismo



a fin de que el aislamiento propio de esta profesión, ubicada en todos los municipios, tenga un elemento aglutinador que la mantenga viva y en un estado de permanente perfeccionamiento. Entre las funciones que se le encomiendan están la lucha contra el intrusismo, la protección de los pasivos, el asesoramiento de las autoridades centrales y provinciales y la formación permanente. Es decir, la Administración crea un colegio que va a servir para mejorar la profesión, pero al mismo tiempo para controlar a la propia Administración en su actividad ejecutiva. En este sentido, el colegio ha venido siendo el permanente exigente de una actuación administrativa adecuada al régimen jurídico preestablecido para nuestros funcionarios. De modo que, aunque el régimen jurídico del colegio ha sido el establecido por el legislador, aquél en defensa de la profesión ha sido el que permanentemente, y en especial ante los Tribunales de Justicia, ha controlado y exigido el cumplimiento de la legalidad contenida en dicho régimen jurídico, unas veces eludido e incumplido por la propia Administración, otras por los propios colegiados.

Si se analiza la normativa de los restantes colegios profesionales puede constatarse también que no existe diferencia alguna entre sus funciones y las del Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local. Éste tiene un código deontológico y unas sanciones disciplinarias que son distintas a las establecidas en el régimen jurídico funcional (Real Decreto 1174/1987). Se trata de sanciones a una conducta profesional equívoca, que puede ser, sin embargo, funcionalmente perfecta. Hay una lucha contra el intrusismo excesivamente habitual, e incluso fomentado en ocasiones por las propias Administraciones locales. Existe un permanente perfeccionamiento a través de cursos, diferente del ofrecido por la Administración y con la experiencia de ser el más solicitado y acreditado entre todos los funcionarios del ramo. Y, además de otras muchas funciones, que son fines en sí mismas, está la función de controlar a la propia Administración, primera que olvida el régimen jurídico dado por el legislador y que comete errores en materia de acumulaciones, libres designaciones, baremos específicos, supresión innecesaria de secretarías, intervenciones y tesorerías, concursos de traslado, etc.

Frente a la aseveración de que el colegio no regula la profesión, debe advertirse que regular no es tan sólo ordenar, sino también hacer cumplir lo ordenado, debiendo tenerse en cuenta, además, en relación con los fines y las funciones lo dispuesto en los arts. 7 y 8 de los Estatutos, de cuya lectura se deduce que no hay una diferencia sustancial con las funciones de los restantes colegios de no funcionarios. La legitimación del colegio está quizás más en controlar que la ordenación del legislador sea cumplida por la Administración y por los propios colegiados.

Por otra parte, el colegio es una corporación de Derecho Público real y existente en la vida valenciana desde el año 1925, fecha desde la que se relaciona con la Generalidad Valenciana y por la que es consultada en cuestiones de elaboración de normas de carácter general o especial que afecten al ámbito local, colaborando, por lo tanto, con las Administraciones públicas para la ordenación de la profesión. El colegio organiza también, mediante convenio suscrito con el Instituto Valenciano de Administración pública, cursos de perfeccionamiento y mejora puntuables en los baremos de los concursos de traslado. Tiene, asimismo, un cuerpo de peritos integrado en la Secretaría General de Justicia para dictaminar en procedimientos de arbitraje o de cualquier jurisdicción sobre la legalidad y oportunidad de actuaciones de entidades locales en materias jurídicas, contables, económico-financieras. Igualmente, se relaciona con los demás colegios profesionales a través de Unión Profesional e interviene frecuentemente ante los Tribunales de Justicia, sobre todo, en las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, para defender la profesión en cuestiones como las siguientes: eliminación de tesorerías e intervenciones, cuestiones de libre designación de funcionarios, acumulaciones de funcionarios de habilitación nacional, concursos de traslados, baremos específicos, cuestiones de intrusismo, legalidad de nombramientos de funcionarios de habilitación nacional, tomas de posesión y cuestiones relacionadas, expedientes disciplinarios, eliminación de secretarías e intervenciones en los pequeños municipios, creación de agrupaciones forzosas de municipios,

etc. En definitiva, la realidad jurídica del colegio ha sido la de un colegio profesional en activo, postulante permanente de la defensa de la profesión ante los Tribunales, asesorando a las autoridades y corporaciones en las cuestiones relacionadas con la escala y subescala y emitiendo dictámenes e informes a petición de cualquier Administración pública. También facilita información a los colegiados sobre la evolución normativa y jurisprudencial de la profesión, vela por el adecuado nivel de las prestaciones profesionales de los mismos y promueve su formación y perfeccionamiento profesional, lo que se traduce en que los colegiados presten un adecuado y mejor asesoramiento a las autoridades y corporaciones locales. Teniendo en cuenta que la Administración local es más pequeña y la más cercana al ciudadano, puede fácilmente concluirse que un mejor o más adecuado asesoramiento a la misma repercute directamente en beneficio del ciudadano y de la sociedad en general.

Cumpliendo tales funciones es evidente la existencia de un interés público o general al que sirve y defiende el colegio, el cual debería prevalecer sobre el criterio de la no obligatoriedad de la colegiación defendido por algunos colegiales.

d) Finalmente, hay que tener presente que el demandante de amparo es miembro de este colegio desde el día en que tomó posesión de su cargo de Secretario dentro de la provincia de Valencia, que fue profesor en alguno de los cursos organizados por el colegio, que se ha beneficiado o ha tenido la posibilidad de beneficiarse de los servicios colegiales, que durante varios años pagó cuotas colegiales, y que no manifestó su deseo de no pertenecer al colegio ni se opuso formalmente a ser miembro del mismo hasta que tuvo conocimiento del procedimiento por el que se le reclamaron las cuotas colegiales devengadas y no satisfechas, lo que supone que ha incumplido el deber de todo colegiado de "pagar puntualmente las cuotas ordinarias y extraordinarias" (arts. 8.2 Reglamento de 1978; 11.2.a de los Estatutos generales de la Organización Colegial). Si a ello se añade que existe previsión legislativa que ampara la existencia del Colegio de Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, así como la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros, en especial, en la provincia de Valencia, ha de llegarse a la conclusión de que las resoluciones judiciales impugnadas no han vulnerado los derechos de asociación (art. 22 CE) ni el principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE).

Concluye su escrito de alegaciones solicitando la desestimación de la demanda de amparo.

**DUODECIMO** Por providencia de 14 de mayo de 2003, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.-** La presente demanda de amparo se dirige frente a la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 21 de Valencia, de 30 de marzo de 2001, y a la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, de 13 de julio de 2001, que la confirma en apelación, que condenaron al recurrente en amparo, Secretario de Administración local con habilitación de carácter nacional, al pago de la cantidad reclamada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia en concepto de impago de las cuotas colegiales.

El demandante de amparo reprocha a las resoluciones judiciales impugnadas la vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE) y de igualdad (art. 14 CE), por no haber considerado aquéllas inconstitucional la exigencia de la incorporación obligatoria al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, exigencia que ha sido la causa determinante de la estimación de la demanda contra él dirigida por el mencionado colegio.

La representación procesal del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia se opone a la estimación de la demanda de amparo. El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa el otorgamiento del amparo.

**SEGUNDO.-** Debemos ante todo, señalar que el problema planteado en el presente recurso guarda una total identidad con el que fue objeto del recurso de amparo 5950-2001, resuelto por nuestra reciente STC 76/2003, de 23 de abril, de modo que hemos de traer aquí los argumentos de aquella decisión, por ser enteramente aplicables al caso que nos ocupa.

**TERCERO.-** Como en aquel caso, antes de abordar las cuestiones de fondo suscitadas en el presente proceso de amparo, debemos dar respuesta a la objeción procesal planteada por el Ministerio Fiscal respecto a la denuncia de lesión del principio de igualdad (art. 14 CE), debida a que la exigencia de la adscripción obligatoria al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional no sea requerida por la normativa de todas las Comunidades Autónomas. El Fiscal sostiene que el demandante de amparo no ha cumplido el requisito de haber agotado la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC], ya que dicha cuestión se formuló por el solicitante de amparo con ocasión del recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia, sin que a la misma diera respuesta expresa la Audiencia Provincial en su Sentencia, por lo que antes de promover el recurso de amparo era preceptivo agotar la vía judicial previa interponiendo el correspondiente incidente de nulidad de actuaciones.

La objeción procesal expuesta no puede, sin embargo, prosperar, pues el demandante de amparo no denuncia una situación de indefensión fundada en defectos de forma ni un vicio de incongruencia, supuestos en los que, a tenor del art. 240.3 LOPJ, sería exigible promover, antes de acudir al amparo constitucional, el incidente de nulidad de actuaciones, sino la vulneración del principio de igualdad en la ley como consecuencia de la diferencia existente en las distintas normativas de las Comunidades Autónomas acerca de la exigencia de colegiación de los funcionarios públicos o del personal que preste servicios en sus Administraciones. Dicha queja en modo alguno resulta incardinable ni puede hacerse valer, de conformidad con el mencionado precepto legal, a través del incidente de nulidad de actuaciones.

**CUARTO.-** La lesión del derecho a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE) se vincula por la demanda de amparo a la exigencia de incorporación obligatoria al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia.

El demandante argumenta que esa pertenencia obligatoria al colegio no respeta la reserva de ley ex art. 36 CE, vulnerándose así el art. 22, ya que la norma anterior a la Constitución que establecía la colegiación obligatoria (art. 203 Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración local) fue derogada por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, siendo insuficiente a los efectos de satisfacer aquella reserva legal la genérica previsión del art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 7/1997, de 4 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, así como la del art. 12.2 de la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales.

La representación procesal del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia sostiene, en cambio, que, aunque el colegio no fue creado por Ley, basta para considerar satisfecho el requisito de la reserva legal en orden a la exigencia de la colegiación obligatoria el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 7/1997, de 4 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios

profesionales, en relación con su arts. 3.1 y la disposición adicional segunda, así como los arts. 5 del Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de 2 de febrero de 1978 y 7 del Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local.

El Ministerio Fiscal entiende que la reserva de ley se respeta en este caso, ya que, al ser la creación del colegio en cuestión de fecha anterior a la entrada en vigor de la Constitución, la exigencia de la colegiación obligatoria no es nula por el hecho de que la norma que creara el colegio y estableciera tal exigencia no fuera del rango exigido por el texto constitucional, puesto que ello supondría la aplicación retroactiva de aquel requisito, siendo suficiente en este caso la previsión recogida en los arts. 2 b) y 3.2 de la Ley 2/1974, de 14 de febrero, de colegios profesionales.

**QUINTO.-** Como ya dijimos en la citada STC 76/2003, de 23 de abril, FJ 4, en relación con el requisito de la reserva de ley para imponer la colegiación obligatoria, el cumplimiento o no de dicha reserva no puede ser por sí solo el elemento determinante de la solución que deba darse a la alegada vulneración de la libertad negativa de asociación. Mientras que la reserva de ley opera en relación con el art. 36 CE (que no reconoce derechos tutelables en amparo: art. 53.2 CE), la libertad negativa de asociación concierne a este derecho (art. 22 CE), cuya vulneración es la que propiamente puede constituir el objeto de la tutela constitucional en el recurso de amparo. La reserva de ley para imponer la colegiación obligatoria sólo puede operar así en este caso como un elemento a través del cual pudiera llegar a cuestionarse la propia justificación de la existencia del colegio y en relación con él la colegiación obligatoria, si es que tal reserva se considerase vulnerada. Pero si el enjuiciamiento de ese requisito de colegiación se efectúa desde el contenido del art. 22 CE, el problema de dimensión formal de la reserva de ley pierde relevancia para la solución del caso.

No obstante, debemos recordar que el Pleno de este Tribunal en la STC 194/1998, de 1 de octubre, declaró que la Constitución exige ex art. 36 que "sea el legislador quien deba determinar qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un colegio profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional". Corresponde, por tanto, al legislador decidir cuándo el ejercicio de una profesión exige una colegiación obligatoria, ya que "la exigencia de adscripción forzosa a un colegio profesional supone, de un lado, una limitación al principio general de libertad y, más en concreto, del libre ejercicio de la profesión y, de otro, una excepción a la regla general de libertad negativa de asociación que forma parte del contenido constitucionalmente garantizado por el art. 22 CE" (FJ 5).

En la mencionada Sentencia, este Tribunal ya tuvo ocasión de afrontar en un supuesto similar al ahora considerado una cuestión sustancialmente idéntica a la suscitada por el recurrente en amparo, cuya doctrina resulta de aplicación a este caso. Tras destacar que en muchos supuestos la exigencia de colegiación obligatoria viene determinada por normas infralegales, afirmamos que "este dato por sí mismo no implica la nulidad de la referida disposición estatutaria, puesto que la existencia del Colegio y la previsión de colegiación obligatoria derivaba —como ocurren en tantos otros casos— de normas preconstitucionales, que no devienen nulas por el hecho de que, posteriormente la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias, pues la reserva de ley del art. 36 o del art. 53.2 no puede aplicarse retroactivamente (por todas, SSTC 11/1981, 83/1984, 219/1989 y 111/1993). Y la disposición transitoria primera de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, estableció que continuarían vigentes las disposiciones reguladoras existentes. Asimismo el dato sólo de que los Estatutos hubieran sido reformados tras la entrada en vigor de la Constitución, manteniendo la exigencia de la colegiación, no supone tampoco vicio de nulidad en la medida en que el art. 3.2 de dicha Ley así lo establece" (FJ 6).

En situación igual a la considerada en aquella Sentencia se encuentran los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local, creados inicialmente, bajo la denominación de Colegios Oficiales del Secretariado local, por Real Decreto de 6 de septiembre de 1925, en cuyo art. 1 se establecía que "serán miembros forzosamente, los Secretarios de la Diputación Provincial, de las Mancomunidades provinciales y de los Ayuntamientos integrantes de la Provincia". El Decreto de 20 de mayo de 1952 por el que se aprobó el Reglamento de Funcionarios de la Administración local dispuso la creación, además de un Colegio nacional, de un Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios en todas las provincias españolas, del que habrían de ser miembros con carácter obligatorio todos los incluidos en los correspondientes escalafones de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local (arts. 99 y 203). Al amparo del mencionado Reglamento, se aprobó por Orden de 31 de julio de 1953 de la Dirección General de Administración local el Reglamento de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos en el que se recogía la exigencia de colegiación obligatoria de los funcionarios pertenecientes a los tres cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local. Ya en vigor la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, por Resolución de la Dirección General de Administración Local de 2 de febrero de 1978 se modificó el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de 31 de julio de 1953, en el que se reiteraba la exigencia de la colegiación obligatoria de los funcionarios de los tres cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, cualquiera que fuera la situación administrativa en la que se hallaren, salvo la de excedencia voluntaria (art. 5). Al objeto de adaptar dicho Reglamento a la actual legislación, tanto estatal como autonómica, sobre colegios profesionales, por Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre, se aprobaron los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local, en los que, en los mismos términos que los del Reglamento que sustituye, se impone la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Por lo que se refiere, en concreto, al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, este colegio fue creado al amparo del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprobó el Reglamento de funcionarios de Administración local (art. 203), y, en virtud de las competencias asumidas por la Comunidad Valenciana en materia de colegios profesionales (art. 31.22 EACV), por Decretos del Gobierno Valenciano 123/1986, de 20 de octubre, y del Presidente de la Generalidad 17/1987, de 13 de abril, se inscribió en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, aprobado por Resolución de la Dirección General de Administración local de 2 de febrero de 1978, como estatutos del referido colegio. Aprobada la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales, se procedió a la adaptación de los estatutos del colegio a la Ley autonómica, acordándose por Resolución de la Consejería de Justicia y Administración pública de 3 de abril de 2000 la inscripción de la adaptación a la citada Ley de los Estatutos del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de Valencia.

Pues bien, concluimos en la citada STC 76/2003, FJ 4, "de la precedente descripción de la evolución normativa de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional y, en concreto, del Colegio de Valencia, resulta que la existencia del colegio y la previsión de la colegiación obligatoria derivaba, como ocurre en tantos otros casos, de normas preconstitucionales, lo que no implica, de conformidad con la doctrina constitucional de la que se ha dejado constancia, la nulidad de las referidas disposiciones infralegales por el hecho de que posteriormente la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias."

**SEXTO.-** Considera también el demandante de amparo que las resoluciones judiciales



impugnadas han vulnerado su derecho a la libertad de asociación (art. 22 CE) al no estar constitucionalmente justificada en el caso la exigencia de colegiación obligatoria dado que se trata de un colegio integrado exclusivamente por funcionarios públicos, que se rigen por su propia normativa en materia de función pública y que tienen encomendado el ejercicio de funciones públicas al servicio exclusivo de la Administración, que no pueden ejercerse privadamente. A juicio del demandante de amparo dicha exigencia, que ha sido admitida excepcionalmente por este Tribunal cuando es imprescindible para el cumplimiento de los fines públicos asignados al colegio profesional, no puede justificarse en los fines y funciones que se atribuyen a los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional (arts. 2 y 14 Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre, por el que se aprueba los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local). La misma argumentación sostiene el Ministerio Fiscal.

La representación del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, argumenta, por el contrario, que la exigencia de la adscripción obligatoria al colegio se encuentra justificada por razones de interés público, cuales son el cumplimiento de los fines y funciones recogidos en los arts. 7 y 8 de sus Estatutos.

**SEPTIMO.-** La respuesta a la queja expuesta exige aplicar al caso la doctrina contenida en la STC 76/2003, FJ 6, que reitera la ya sentada en la STC 194/1998, de 1 de octubre, sobre la relación entre los colegios profesionales, la exigencia de la colegiación obligatoria y el derecho de asociación que garantiza el art. 22 CE (FFJJ 3 y 4):

a) En la STC 194/1998 recordamos que los colegios profesionales no son asociaciones a los efectos del art. 22 CE, por lo que ni existe un derecho de los ciudadanos a crear o a que los poderes públicos creen colegios profesionales, ni a éstos les es aplicable el régimen propio de las asociaciones (con cita de las SSTC 89/1989, de 11 de mayo; 131/1989, de 17 de septiembre; 139/1989, de 20 de julio; y 244/1991, de 16 de diciembre, entre otras). Dijimos también allí que el hecho de que se imponga la pertenencia a un colegio no es por sí mismo contrario a los arts. 22 y 28 CE, ya que no excluye la adscripción del colegiado a las asociaciones o sindicatos que estime conveniente (con cita de las SSTC 123/1987, de 15 de julio; 139/1989, de 20 de julio; 166/1992, de 26 de octubre).

En cuanto a la compatibilidad entre la colegiación obligatoria y la libertad negativa de asociación, señalamos en la citada STC 194/1998, FJ 4, reiterando la doctrina de la STC 89/1989, de 11 de mayo, que "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 art. 36". En la propia STC 89/1989 afirmamos ya que "los colegios profesionales 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, por otra parte, ya ha garantizado el propio Estado con la expedición de título habilitante". No son, por tanto, dijimos en la STC 194/1998, FJ 4, "los fines relacionados con los intereses corporativos integrantes del colegio —fines que como acaba de recordarse, podrían alcanzarse mediante una asociación—, los que justifican la legitimación de la opción de legislador por la colegiación obligatoria, sino esos otros "fines específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.)". Y añadimos: "el legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el art. 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 libre ejercicio profesional y de oficio (art. 35) y que al decidir, en cada caso concreto, la

creación de un colegio profesional haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificado por la necesidad de un interés público". Concluyendo que "la calificación de una profesión como colegiada, con la consecuente incorporación obligatoria, requiere, desde el punto de vista constitucional, la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados; extremos que podrán ser considerados por este Tribunal" (FJ 4).

b) Por lo que se refiere a la exigencia de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos o del personal que presta su servicio en el ámbito de las Administraciones públicas, este Tribunal tuvo ya ocasión de declarar en la STC 131/1989, de 17 de julio, FJ 4, 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 ... 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, FJ 2)'; 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 carácter 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" En la STC 194/1998, FJ 3, insistimos en que "la obligación de incorporación a un Colegio para el ejercicio de la profesión se justifica no en atención a los intereses de los profesionales, sino como garantía de los intereses de sus destinatarios".

**OCTAVO.-** Estamos ya en condiciones de determinar, de acuerdo con la precedente doctrina constitucional, si los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local y, en concreto, el Colegio de Valencia, tienen encomendados fines y funciones públicas constitucionalmente relevantes que justifiquen la exigencia de la colegiación obligatoria.

Como hicimos en la STC 76/2003, FJ 7, debemos partir de la consideración de que los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local agrupan exclusivamente a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a las subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención (art. 3 de los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local), y, en concreto, el Colegio de la provincia de Valencia a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional que desempeñen su puesto de trabajo en la Administración pública y provincia de Valencia (art. 1 de los Estatutos del Colegio). Los miembros de dicho colegio tienen la condición de funcionarios públicos y en el ejercicio de su actividad profesional les corresponde el desempeño de las funciones públicas que el legislador ha calificado como necesarias en todas las corporaciones locales, cuales son las de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, el control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, la contabilidad, la tesorería y la recaudación (art. 92.3 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local). Se trata, obviamente, de funciones de clara relevancia constitucional, cuyo desempeño se orienta a conseguir la

satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 6). En definitiva, los miembros del colegio puesto en cuestión son funcionarios públicos, que ejercen su actividad profesional exclusivamente en el ámbito de la Administración pública e integrados en una organización administrativa, por tanto, de carácter público, sin poder desempeñarla privadamente, siendo la propia Administración pública la destinataria inmediata de los servicios prestados por ellos.

El poder público ha procedido a regular tanto el ejercicio de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional, como el estatuto propio de quienes la desempeñan. En aquella regulación se describen detalladamente el contenido y alcance de las diversas funciones reservadas a los Secretarios, Interventores y Tesoreros, de acuerdo con las cuales han de ejercer su actividad profesional; asimismo se contemplan aspectos tales como los sistemas de selección, formación y habilitación de tales profesionales, su régimen retributivo, el sistema de provisión de puestos de trabajo, su régimen disciplinario en el orden profesional, reservándose el ejercicio de la potestad disciplinaria la propia Administración, los cauces de representación y defensa de sus intereses, etc. (arts. 89-99 LBRL; 126-166 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional; Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional).

Pues bien, dicha normativa pone inequívocamente de manifiesto que es el propio poder público quien procede de manera principal a la ordenación del ejercicio de la función pública de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional y a velar por el correcto desempeño de la misma. Es, pues, la propia Administración pública la que asume directamente la tutela de los intereses públicos concurrentes en el ejercicio de la profesión y la garantía de que éste, que constituye un servicio al común, se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en el mismo (STC 194/1998, de 1 de octubre, FFJJ 3 y 4).

Por su parte, los fines esenciales de la organización colegial y el elenco de funciones que corresponden a los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local (arts. 2 y 16 Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de esa organización colegial), así como concretamente la de los fines y funciones del Colegio de la provincia de Valencia (arts. 7 y 8 de sus Estatutos), nos llevan a concluir, reconociendo su importancia y alcance, que no presentan una relevancia en la ordenación del ejercicio de la profesión a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma que permita identificar con la intensidad suficiente la existencia de intereses públicos constitucionalmente relevantes que pudieran justificar en este caso la exigencia de la colegiación. Obviamente, no alcanzan tal calificación los fines y funciones referidos a la representación de los intereses de los colegiados y de la profesión, pues, como ya se ha señalado, no son los fines relacionados con los intereses corporativos integrantes del colegio los que pueden justificar la exigencia de la colegiación, ni tampoco las funciones que no trascienden del mero ámbito interno del colegio. Otro tanto sucede respecto a los fines y funciones que se proyectan en la actividad exterior del colegio, con los que son plasmación de un genérico e indeterminado deber de colaboración con las Administraciones públicas competentes para la ordenación de la profesión y el apoyo y mantenimiento de su correcto ejercicio por parte de los colegiados, con las referidas al estímulo e impulso de la formación y perfeccionamiento profesional de éstos y, en fin, con el conjunto de funciones de prestación de servicios y de asesoramiento de muy diversa índole a distintos órganos públicos y a particulares. Tampoco cabe apreciar en el desempeño de tales fines y funciones la consecución y tutela de intereses públicos que pudieran justificar en este caso la exigencia de la colegiación.

Por tanto, la exigencia de colegiación obligatoria no se presenta como un instrumento necesario para la ordenación de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma y los intereses de quienes son los destinatarios de los servicios prestados por dichos profesionales. Como ya se ha señalado, se trata de funcionarios públicos que ejercen su actividad profesional exclusivamente en el ámbito de la Administración pública que es la destinataria inmediata de sus servicios y asume directamente la tutela de los intereses concurrentes en el ejercicio de la profesión y la garantía de que ese ejercicio se ajuste a las reglas o normas que aseguren su eficacia.

Por lo dicho, hemos de concluir que las resoluciones judiciales impugnadas, al aceptar como elemento determinante de la solución de la reclamación de cantidad objeto del proceso a quo la adscripción obligatoria del recurrente al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, lesionaron su derecho a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE), por lo que procede la anulación de dichas Sentencias.

**NOVENO.-** La lesión del principio de igualdad (art. 14 CE), resulta, según el demandante de amparo, del hecho de que la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local no es exigida en todas las Comunidades Autónomas, pues en la normativa de algunas de ellas se excepciona el cumplimiento de tal requisito en relación con los funcionarios o personal que preste servicios en sus Administraciones.

Para desestimar en este extremo la queja del recurrente en amparo es suficiente con recordar, como este Tribunal ya declaró en la STC 76/2003, FJ 8, que el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de cada Comunidad Autónoma para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto, y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad (art. 14 CE; SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10; 227/1988, de 9 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 7; 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 173/1998, de 23 de julio, FJ 10; 13/2001, de 7 de junio, FJ 4; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12). A lo que cabe añadir, como señala el Ministerio Fiscal, que en este caso la apreciación de una supuesta quiebra del principio de igualdad no depende exclusivamente de que se establezca o no la obligatoriedad de la colegiación, sino de las funciones que en las legislaciones que se ofrecen como término de comparación se asignen a los colegios en cuestión, funciones a las que en ningún momento se refiere el recurrente en amparo, resultando imposible, por lo tanto, determinar si existe o no entre las situaciones que se pretende comparar la identidad requerida para llevar a cabo el juicio de igualdad y poder apreciar la supuesta lesión del mismo.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente la presente demanda de amparo interpuesta por don Vicente L.V.P.S. y, en su virtud:

**PRIMERO.-** Reconocer el derecho del recurrente a la libertad de asociación (art. 22

CE), en su vertiente negativa.

**SEGUNDO.-** Declarar la nulidad de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 21 de Valencia, de 30 de marzo de 2001, recaída en los autos del juicio de cognición núm. 675-2000, así como la de la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, de 13 de julio de 2001, recaída en el rollo de apelación núm. 86-2001.

**TERCERO.-** Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado"

Dada en Madrid, a veintidós de mayo de dos mil tres.

