

una situación de concurso que obligue a aplicar las reglas penológicas previstas en el Código penal.

7. En consecuencia, procede otorgar el amparo, y reconocer al demandante su derecho a un proceso con todas las garantías que proclama el art. 24.2 CE y anular la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca el 17 de mayo de 2000 retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a dictar Sentencia, a fin de que por el órgano judicial se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo interesado por don Lorenzo García Novales y, en su consecuencia:

1.º Reconocerle su derecho a un proceso con todas las garantías.

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca de 17 de mayo de 2000.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictar Sentencia a fin de que por el órgano judicial se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

9970 *Pleno. Sentencia 76/2003, de 23 de abril de 2003. Recurso de amparo avogado 5950-2001. Promovido por don José Casañ Moliner frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial de Valencia y de un Juzgado de Primera Instancia que le condenaron al pago de las cuotas colegiales reclamadas por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.*

Vulneración del derecho de asociación: colegiación obligatoria de los funcionarios locales de habilitación nacional.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avogado al Pleno núm. 5950-2001, promovido por don José Casañ Moliner, representado por el Procurador de los Tribunales

don Ramón Rodríguez Nogueira y asistido por el Letrado don José Vicente Belenguer Mula, contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia, de 12 de abril de 2001, confirmada en apelación por Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia de 5 de octubre de 2001, recaída en autos de juicio de cognición núm. 5-2001 sobre reclamación por impago de las cuotas colegiales. Han comparecido y formulado alegaciones 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 Felipe Ramos Arroyo y asistido por el Letrado don Juan Jesús Gilabert Mengual, y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de noviembre de 2001, don Ramón Rodríguez Nogueira, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Casañ Moliner, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. En la demanda de amparo se recoge la relación de antecedentes fácticos que, a continuación, sucintamente se extracta:

a) El recurrente en amparo, Secretario de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, fue demandado ante la jurisdicción civil por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la Provincial de Valencia, en reclamación de cantidad por importe de 147.000 pesetas en concepto de impago de las cuotas colegiales.

b) En los autos del juicio de cognición núm. 5-2001 seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia quedó acreditado que el demandante de amparo nunca había solicitado el alta en el referido colegio; que había pasado a formar parte del mismo, desde la toma de posesión de su cargo, sin que le hubiera sido notificada el alta practicada de oficio por el colegio; que no había participado nunca en las actividades del colegio; y, en fin, que nunca había satisfecho las cuotas colegiales por considerar contraria a los arts. 22 y 14 CE la exigencia de la colegiación obligatoria.

c) El Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia en Sentencia de fecha 12 de abril de 2001, sin analizar si quiera de modo prejudicial la constitucionalidad de la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional, condenó al demandante de amparo al pago de la cantidad reclamada, vulnerando con tal decisión los derechos fundamentales que habían sido invocados.

d) El demandante de amparo interpuso recurso de apelación contra la anterior Sentencia, que fue desestimado por Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia de 5 de octubre de 2001, cuyo pronunciamiento vulnera, también, el derecho fundamental a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE) y el principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE).

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a las resoluciones judiciales impugnadas, la vulneración de

la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE) y el principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE):

a) Tras referirse, con cita de la STC 131/1989, de 19 de julio (FFJJ 1 y 2), a la procedencia del camino procesal seguido para impugnar la obligatoriedad de la colegiación con ocasión de la reclamación del impago de las cuotas colegiales, el demandante de amparo analiza la denunciada vulneración del art. 22 CE, precisando, con transcripción de la doctrina recogida en las SSTC 173/1998, de 29 de junio, y 244/1991, de 16 de diciembre, el concepto y alcance del derecho fundamental a la libertad de asociación, de cuyo contenido forma parte la libertad de no asociarse.

En este sentido, destaca los siguientes elementos fácticos que, a su juicio, han de tenerse en cuenta para sustentar la inconstitucionalidad de la pertenencia obligatoria al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional: en primer lugar, que se trata de un colegio compuesto única y exclusivamente por funcionarios públicos, quienes se rigen por la normativa específica en materia de función pública que les atañe y que tienen encomendadas el ejercicio de potestades y funciones públicas que no pueden ejercerse privadamente; en segundo lugar, que no existe paralelismo alguno que resulte admisible en relación con otros colegios profesionales que agrupan en su seno a profesionales que ejercen una profesión idéntica, aunque sea para la Administración pública, que la que ejercen sin vinculación a la misma (médicos; arquitectos, etc.); y, por último, que tampoco existe paralelismo alguno con otros colegios profesionales que agrupan en su seno a personas privadas que ejercen por su cuenta funciones públicas (notarios, registradores, etc.). En consecuencia, se trata en este caso de un colegio profesional atípico, uno de los pocos ejemplos de colegiación que trae causa del periodo anterior a la Constitución, y que, sin negar la posible existencia del mismo, lo que resulta a todas luces evidentes es que, al estar compuesto exclusivamente por funcionarios públicos y a la vista de las funciones que los propios Estatutos contemplan, no esta constitucionalmente justificada la exigencia de colegiación obligatoria.

b) A continuación el demandante de amparo se refiere a la evolución de la normativa reguladora de los Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, cuya existencia y su colegiación obligatoria fue inicialmente establecida por el Real Decreto de 8 de septiembre de 1925 (art. 1), mantenida por el Reglamento General de los Colegios Oficiales del Secretariado local, de 28 de septiembre de 1929, y respetada por la Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1939.

El Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, disponía en su art. 99: «1. Los funcionarios de la Administración local podrán constituirse en Colegios Profesionales. 2. Los pertenecientes a Cuerpos nacionales formarán Colegio en la forma establecida por las disposiciones vigentes o que en lo sucesivo se dicten. 3. Los no pertenecientes a Cuerpos nacionales precisarán autorización del Ministerio de la Gobernación para constituir Colegios de carácter provincial o nacional, previa justificación razonada de la necesidad o conveniencia de los mismos». Y su art. 203.1 establecía: «1. En todas las provincias españolas y con sede en la capital existirá un colegio de secretarios, interventores y depositarios de administración local, que ostentará la representación de los tres cuerpos, y del que serán miembros con carácter obligatorio todos los que estén incluidos en los correspondientes escalafones. 2. El Colegio Nacional tendrá

su sede en Madrid y será el órgano de superior jerarquía profesional respecto de los Colegios Provinciales y de los componentes de los Cuerpos cuya representación le incumbe para los fines que le están atribuidos. 3. El Colegio Nacional y los Provinciales tendrán el carácter de corporaciones de derecho público afectas al Ministerio de la Gobernación y se regirán por los Reglamentos aprobados por la Dirección General de la Administración Local, que determinarán su organización, funcionamiento, régimen económico, fines sociales y profesionales, facultades disciplinarias y demás extremos que procedan».

Así pues, al amparo del mencionado Reglamento de 1952, la existencia de los Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios deriva de una norma de rango reglamentario, se rigen por unos Estatutos aprobados por la Dirección General de la Administración Local, se encuentran integrados en la Administración Pública que los crea y carecen de autonomía normativa. En desarrollo de lo dispuesto en el transcrito art. 203.1 se aprobó el Reglamento de los colegios de funcionarios de los citados cuerpos por Resolución de 31 de julio de 1953, en la que se establecía que en cada provincia española y con sede en su capital existiría un Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, que ostentaría la representación de los tres cuerpos (art. 1.1), así como que la colegiación tendría carácter obligatorio (art. 5.2).

La Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales (LCP), estableció en su disposición transitoria primera que las disposiciones reguladoras de los colegios profesionales continuarían vigentes en todo lo que no se opusieran a lo dispuesto en esta Ley, sin perjuicio de que se pudieran proponer o acordar las adaptaciones estatutarias precisas. Y en su disposición adicional segunda preveía la adaptación a la Ley de los colegios de funcionarios «en cuanto sea posible, recogiendo las peculiaridades exigidas para la función pública que ejerzan sus miembros». Precisamente es esta disposición adicional segunda la que tradicionalmente se ha venido considerando como fundamento de la existencia de los colegios de funcionarios.

Ahora bien, el panorama legislativo ha cambiado mucho, no pudiendo sostenerse en la actualidad que exista esa mínima cobertura legal para la existencia de los colegios exclusivamente compuestos por funcionarios públicos. En este sentido el demandante de amparo destaca que la Ley de colegios profesionales dispuso que se entendían comprendidos en su ámbito de aplicación «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)]. El Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se aprobó el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, consideró vigente el Reglamento de 1952 en cuanto no se opusiera al propio texto articulado y, al no contener éste referencia expresa a la colegiación obligatoria, se discutió en la doctrina si ello implicaba la derogación de los colegios de los funcionarios públicos. De hecho la Orden Ministerial de 17 de marzo de 1978 disolvió los colegios de funcionarios de la Administración local no integrados por cuerpos nacionales, al habérseles permitido a los funcionarios de la Administración local por Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, el derecho de asociación sindical.

No se siguió el mismo criterio con los funcionarios integrados en cuerpos nacionales. Así el Reglamento de Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local, de 2 de febrero de 1978, contempló la colegiación obligatoria. Ahora bien, este reglamento es anterior a la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley reguladora de los colegios profesionales, que adaptó las previsiones de la Ley de

colegios profesionales de 1974 a la Constitución. Aquel Reglamento de 1978 vino a ser derogado por el Reglamento de los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local, de 26 de octubre de 1982, que fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1985, por haber sido dictado por un órgano administrativo manifiestamente incompetente, recuperando su vigencia de este modo el Reglamento de 1978.

La aludida decisión del Tribunal Supremo supuso la inaplicación del art. 203 del Reglamento de 1952, de muy dudosa legalidad, el cual, según se desprende de la Sentencia, no podía considerarse vigente tras la Constitución y las reformas operadas por la Ley de colegios profesionales, en la que se prevé un régimen específico para los colegios profesionales. La consecuencia extraída de aquella Sentencia es que el mencionado art. 203 no puede otorgar potestad normativa a la Dirección General de la Administración Local, ya que son los Consejos Generales los que deben de elaborar los Estatutos.

Como consecuencia de aquella Sentencia, el Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local con habilitación de carácter nacional continuó regulándose por la Resolución de 2 de febrero de 1978, amparándose, pues, en una norma reglamentaria derogada por el nuevo régimen jurídico nacido de la Constitución, hasta la aprobación del Real Decreto 1912/2000, de 24 de noviembre, cuya nulidad ha sido instada por el demandante de amparo por los cauces procesales pertinentes.

En conclusión, el Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local con habilitación de carácter nacional se encuentra en la actualidad en una situación de anomia normativa a los efectos de la Ley de colegios profesionales, que particularmente, por lo que a este recurso de amparo interesa, impide que se puedan reclamar las cuotas colegiales demandadas. No existe, por tanto, una Ley que cree y configure el mencionado colegio, que ordene su proceso constituyente y que permita la elaboración de los Estatutos de una forma democrática.

c) El art. 36 CE, al reconocer los colegios profesionales, consagra una institución protegida constitucionalmente, que tiene por objeto su preservación frente a una eventual eliminación, pero tal garantía institucional sólo puede ser invocada cuando aquella institución cumple con su contenido típico, ya que la Constitución no garantiza la permanencia de todos y cada uno de los colegios profesionales existentes a la entrada en vigor de la Constitución. Así pues, es necesario en orden a la aplicación de aquella garantía encontrar los criterios o el contenido típico de la institución, para determinar en cada caso si resulta constitucional la existencia del colegio profesional, dado que la Constitución garantiza otros derechos fundamentales como la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE), la cual debe ser respetada por el legislador, justificando la necesidad de una organización colegial para satisfacer un interés público al que su actividad está vinculada (STC 89/1989, de 11 de mayo). En otras palabras, no todos los colegios profesionales existentes a la entrada en vigor de la Constitución merecen protección constitucional, sino sólo aquellos que cumplan con sus rasgos esenciales, con un contenido típico determinado, lo que no acontece en relación con un colegio de funcionarios públicos, como es el Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

La doctrina mayoritaria reconoce como contenidos esenciales de todo colegio profesional la función de ordenación de la profesión (deontología) y de disciplina. En este sentido la Ley de colegios profesionales declara como fines esenciales de los colegios profesionales «la

ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados» (art. 1.3).

La ordenación de la profesión [arts. 3.1 y 5 i) LCP] es la función principal que desempeñan los colegios profesionales, a fin de garantizar frente a la sociedad el correcto ejercicio profesional. El colegio profesional acumula la experiencia de profesiones libres y enjuicia el correcto ejercicio profesional de sus miembros. De ahí la necesidad de una deontología profesional, ya que en último término las actuaciones profesionales afectan directamente a los propios ciudadanos como demandantes de estos servicios. Esta función supone, además, un control del ejercicio de la profesión, pero, a su vez, presupone el control de acceso a la profesión.

Pues bien, tanto el acceso como la ordenación del ejercicio de la función pública de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional está regulada por normas dictadas por la Administración pública, que es la única competente para controlar el acceso a la función pública de estos profesionales y para ordenar su actividad profesional. Los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional cumplen funciones públicas transcendentales, reguladas exhaustivamente por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, que establece el régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, a los que reserva una serie de funciones públicas para su desarrollo por los mismos (fe pública, asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación), y disciplina, además, la estructura y acceso a la habilitación nacional a través de la superación de oposiciones, etc. Por lo tanto, los Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local no pueden ordenar la profesión, puesto que esta función es competencia de la Administración pública, de lo que se desprende que no existe causa para justificar la pertenencia obligatoria a dicho colegio. Tal obligatoriedad solo ha sido admitida por este Tribunal Constitucional excepcionalmente, cuando para el cumplimiento de fines públicos asignados a la corporación resulta imprescindible dicha pertenencia obligatoria.

En la otra vertiente de la institución se encuentra la representación y defensa de la profesión, tanto colectivamente como en relación a los colegiados individualmente considerados con ocasión del desempeño de su función [arts. 1.3 y 5 g) LCP]. Pero esta función pierde todo su significado y alcance cuando se trata de funcionarios públicos. Así, los Secretarios, Interventores y Tesoreros tienen su profesión ordenada por la Administración pública que los representa y establece los cauces de representación y defensa de los mismos. Una muestra de ello es la Ley 9/1987, de 12 de julio, que regula los órganos de representación y determinación de las condiciones de trabajo y participación de los funcionarios públicos. De modo que el legislador y la Administración han instrumentalizado los cauces adecuados a la representación de estos profesionales, por lo que queda vedado al colegio profesional el ejercicio de esta función que corresponde a la Administración en razón de la relación funcional.

Del reconocimiento de la función ordenadora de la actividad profesional surge la necesidad de conferir a estas corporaciones otra función esencial, cual es la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial [art. 5 i) LCP; también STS de 23 de noviembre de 1998]. Esto es, derivado de la existencia de unas normas deontológicas que ordenan la profesión, debe existir una correlativa función de hacer cumplir esas disposiciones a través del ejercicio de la potestad sancionadora o disciplinaria. Sin embargo en el caso del Colegio de Secre-

tarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional no se da el presupuesto de hecho necesario para el ejercicio de la potestad sancionadora, que no es otro que el de la ordenación de la profesión por el Colegio, ya que esta ordenación está regulada por distintas normas legales y reglamentarias, incluido el régimen disciplinario, (art. 46 Real Decreto 1174/1987). En definitiva, está previsto un régimen disciplinario de la profesión que han de ejercer la corporación local o las Comunidades Autónomas y que tiene un particular régimen sancionador.

Junto a las mencionadas funciones esenciales de los colegios profesionales pueden resaltarse, también, otras conexas referidas a la regulación de honorarios, intrusismo profesional y defensa de la competencia, las cuales son impensables e imposibles jurídicamente cuando de funcionarios públicos se trata. En efecto, el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros no puede fijar las retribuciones de los funcionarios públicos, ni determinar ni exigir cuotas colegiales, que es una de las atribuciones típicas de todo colegio profesional [art. 5 ñ) LCP]. En este sentido, los Tribunales han declarado que la determinación de las retribuciones funcionariales es competencia exclusiva de la Administración pública, así como la improcedencia de tomar en cuenta los ingresos percibidos por los colegiados a la hora de determinar las cuotas colegiales (SSTS de 16 de febrero de 1987; 13 de marzo de 1987).

El art. 5 i) LCP establece entre las funciones de los colegios profesionales «adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional». Pues bien, esta función resulta impensable en el caso de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local, que ejercen una profesión que no tiene paralelo en el ámbito privado, sin que exista posibilidad de ejercicio libre de la profesión, ni despachos o establecimientos abiertos al público donde exista posibilidad alguna de competencia.

También constituye una función de los colegios profesionales «procurar la armonía y colaboración de los colegiados, impidiendo la competencia desleal entre los mismos» [art. 5 k) LCP]. En este sentido, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales dio una nueva redacción al art. 2.1 LCP, en los siguientes términos: «El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación laboral y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión». Tales disposiciones carecen de toda razón de ser en relación con los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional, que ejercen como funcionarios públicos al servicio exclusivo de la Administración en la que prestan servicios.

Así pues, con base en los argumentos precedentes es evidente que no solo no tiene sentido, sino que tampoco tiene cobertura constitucional la existencia de un Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional, y mucho menos que sea exigible la colegiación obligatoria para el caso de los funcionarios públicos.

d) En esta línea argumental el demandante de amparo entiende que si las antes indicadas son las funciones típicas y esenciales de todo colegio profesional, que justifican la pertenencia obligatoria al mismo de quienes desarrollan una profesión, resulta que una comparación con las que se prevén en los Estatutos de la organización colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local permite concluir en que estas últi-

mas no puede sustentarse requisito tan excepcional como es el de la colegiación obligatoria. Es decir, no se trata de negar que el colegio no pueda desarrollar otras funciones, sino de afirmar que con base en las funciones encomendadas no puede justificarse una excepción al derecho fundamental de asociación en su vertiente negativa. Así la lectura de los arts. 2 y 14 del Real Decreto 1912/2000, por el que se aprueban los mencionados Estatutos permite constatar que ningún fin esencial de todo colegio es cumplido por aquél, dado que lo esencial del desarrollo de la función pública que desempeñan sus componentes, como funcionarios públicos que son, es competencia exclusiva de la Administración pública. Tampoco ninguna de las funciones encomendadas, que se encuentran más en un plano de relaciones institucionales que en el plano de ejercicio de potestades o funciones que requieran ineludiblemente la pertenencia obligatoria del colectivo que representan, justifican tal restricción a una libertad individual.

En apoyo de su argumentación el demandante de amparo cita y reproduce la doctrina recogida las SSTC 132/1989, de 8 de julio, 139/1989, de 20 de julio, 113/1994, de 14 de abril, 197/1994, de 4 de julio, y 106/1996, de 2 de junio, de la que infiere el criterio de que la adscripción obligatoria a las corporaciones públicas, «en cuanto tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, debe encontrar suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sean en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo». De conformidad con dicho criterio es claro y evidente que, por un lado, ha de valorarse el principio general de libertad y la libertad negativa de asociación (arts. 10.1 y 22 CE) y la legitimidad constitucional de la Administración corporativa, en la que se encomiendan funciones jurídico-públicas a ciertas agrupaciones sociales (arts. 9.2, 36 y 52 CE), y, por otro, la naturaleza de los fines públicos encomendados a estas Corporaciones. Su aplicación al presente supuesto permite resaltar, en primer término, que no existe una manifestación del legislador sobre la necesidad de la colegiación obligatoria para el cumplimiento de los fines asignados al colegio; en segundo lugar, que un análisis casuístico de los fines encomendados confirma, sin el menor género de dudas, que los mismos pueden ser cumplidos sin necesidad de la pertenencia obligatoria al colegio de todo el colectivo de funcionarios al que afectan sus Estatutos Generales; y, en fin, que éstos no contemplan funciones jurídico-públicas de trascendencia, en la medida en que esas funciones corresponden en exclusiva a las Administraciones públicas.

e) El art. 1.3 LCP al relacionar los fines esenciales de los colegios profesionales subraya que todo ello se entiende «sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional». Al interpretar este último inciso, la doctrina ha venido distinguiendo dos supuestos: los colegios de funcionarios *strictu sensu* (como sería el caso del Colegio Oficial de los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local) y los colegios de ejercientes privados de funciones públicas (por ejemplo, los Notarios).

En opinión del demandante de amparo, el límite que supone la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional no se refiere a los colegios de funcionarios públicos, sino exclusivamente a los colegios de ejercientes privados de funciones públicas, ya que los colegios de funcionarios públicos no se rigen por la Ley de colegios profesionales, puesto que las dudas que al respecto pudieran existir han sido despejadas por la Ley 6/1999, de 16 de abril, al circunscribir la aplicación de la legislación en materia de colegios profesionales a aquellos colegios profesionales de ejer-

cientes privados de funciones públicas (disposición adicional segunda). Esta disposición sustituye la expresión «Colegios de funcionarios» por la de «Colegios de Notarios, Corredores de Comercio...». Parece claro, pues, que la voluntad del legislador ha sido la de reaccionar frente a las interpretaciones extensivas de los conceptos que han permitido la existencia de unos anacrónicos colegios de funcionarios públicos. Mas si este dato no fuera lo suficientemente elocuente, ha de recordarse que la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales ha modificado el art. 2.1 LCP para establecer que el ejercicio de las profesiones colegiales se realizará en libre competencia (art. 5). Lo que indica cuál es el concepto de la Ley sobre «profesiones colegiadas», aquéllas que sólo pueden ejercerse en libre competencia, lo que no es el caso de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional.

Lo anterior no significa que haya desaparecido la posibilidad de que un funcionario público pueda integrarse en un colegio profesional, sino que, conforme a nuestra legislación vigente, esa posibilidad solo puede darse respecto de colegios que agrupan en su seno a todos los ejercientes de una profesión, con independencia de que la forma en que éstos desempeñen la misma: sea ésta libre, en régimen de dependencia laboral o también al servicio de la Administración pública. Por tanto, no son colegios que agrupan de forma homogénea, o en exclusiva, a empleados públicos.

En conclusión, la salvedad del art. 1.3 LCP en cuanto a la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional se refiere a los colegios de ejercientes privados de funcionarios públicos y a los colegios profesionales de profesiones libres en cuyo seno se encuentran funcionarios públicos que ejercen tanto privada como públicamente su actividad profesional, y que quedan excluidos del ámbito de la Ley los colegios profesionales integrados únicamente por funcionarios públicos, que son sólo una reminiscencia histórica del pasado y que hoy carecen de toda justificación constitucional y legal.

f) A continuación, el demandante de amparo examina la doctrina constitucional sobre la colegiación obligatoria, con referencia expresa a las SSTC 69/1985, de 30 de mayo, 131/1989, de 19 de julio, y 35/1993, de 15 de febrero, de la que, a su juicio, se desprende que no es contrario a la Constitución que se exija la colegiación obligatoria del personal al servicio de la Administración, cuando éste ejerce para ella una profesión que requiere para su ejercicio de dicha colegiación (v.g. médicos) en el ámbito privado, pero que si resulta contrario a la Constitución exigir la colegiación obligatoria para el ejercicio de profesiones que sólo pueden desempeñarse para la Administración pública y por el personal funcionario a su servicio.

En relación con la mencionada doctrina constitucional precisa, respecto a la desestimación de los recursos de amparo promovidos contra la colegiación obligatoria por médicos que prestaban sus servicios en la Administración (SSTC 131/1989, de 19 de julio; 35/1993, de 15 de febrero), que la misma no debe servir de justificación para considerar exigible la colegiación obligatoria en el presente caso, pues al fin y al cabo médicos pueden existir en el ámbito privado y público, mientras que Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local (o Secretarios Judiciales o Jueces, que, en definitiva, sería el mismo supuesto) sólo pueden existir ejerciendo funciones públicas para la Administración pública. La diferencia es tan importante que incluso ha tenido reflejo en la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha admitido que no es obligatoria la colegiación en relación con un profesor de educación física que ejer-

cía su actividad en un colegio público (STC 194/1998, de 1 de octubre).

g) Con la derogación del art. 1.2 LCP de 1974 por la Ley 74/1978 se ha roto el nexo de unión que pudiera existir entre los colegios anteriores a la Constitución y los colegios que se han constituido conforme al nuevo ordenamiento constitucional, por lo que para justificar la colegiación obligatoria resulta insuficiente acudir al simple argumento de que el Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios tiene una honda tradición en nuestro país, así como aducir que desde siempre ha existido aquella obligación. De hecho los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional no constituyen desde 1987 una profesión colegiada y, por lo tanto, ni siquiera desde la perspectiva del tracto sucesivo habido desde la creación de estos colegios puede fundamentarse la pertenencia obligatoria a los mismos.

En efecto, el Real Decreto 1174/1987 derogó expresamente el Decreto de 30 de mayo de 1952 «en todo lo que afecte específicamente al régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional», incluidos, por lo tanto, sus arts. 99 y 203, que establecían la colegiación obligatoria para dichos funcionarios. De modo que puede concluirse que el desempeño de la función pública por Secretarios, Interventores o Tesoreros de la Administración local desde el mencionado Real Decreto no puede conceptuarse como una profesión colegiada, cuyo ejercicio requiera la colegiación obligatoria. Lo que, evidentemente, no empuja a que pueda existir un Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local para quien libre y voluntariamente desee incorporarse al mismo.

Además, no puede configurarse por vía estatutaria la colegiación obligatoria sin una previa determinación legal específica para la organización colegial, pues, como se ha indicado, la única norma anterior a la Constitución que amparaba la colegiación obligatoria era el art. 203 del Reglamento de 30 de mayo de 1952, el cual se encuentra derogado por el mencionado Real Decreto 1174/1987, y ha sido inaplicable por el Tribunal Supremo cuando se ha ejercitado idéntica pretensión por la vía de aquel precepto. De conformidad con la Ley de colegios profesionales (art. 4) y la Constitución, la creación del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros debía de efectuarse por Ley.

Tampoco puede entenderse suficiente la previsión genérica del art. 3.2 LCP, en la redacción dada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, que establece que «es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente», ya que los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional no constituyen una profesión colegiada. Ni tampoco el art. 12.2 de la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, que reitera el mencionado precepto de la Ley estatal.

En definitiva la pertenencia obligatoria al colegio se ha impuesto sin respetar el rango legal necesario, por lo que deviene inconstitucional por vulnerar el art. 22 CE.

h) El demandante de amparo estima que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado también el principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE). Aduce al respecto que en algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Canarias, Aragón y Galicia, su normativa en materia de colegios profesionales excluye del requisito de la colegiación obligatoria a los funcionarios públicos y al personal al servicio de las Administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones administrativas y la rea-

lización de actividades propias de la profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario de tales actividades sea la Administración, siendo, en consecuencia, obligatoria la colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean particulares (arts. 22.4 Ley de Aragón 2/1988, de 12 de marzo, de colegios profesionales; 18 Ley de Aragón 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas; 9.3 Ley de Canarias 10/1990, de 23 de mayo, de colegios profesionales; 3 Ley de Galicia 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales).

Si el demandante de amparo ejerciese su función pública en Aragón, Galicia o Canarias, para lo que está habilitado, no tendría que estar colegiado, de modo que la exigencia de la colegiación obligatoria depende, pues, de que su destino se encuentre en una u otra Comunidad Autónoma.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado, se declare la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas y se le absuelva del pago de las cuotas colegiales al que fue condenado, como consecuencia de la indebida aplicación de las normas que prevén la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional. Mediante otrosí, a tenor de lo dispuesto en el art. 56 LOTC, interesó la suspensión de la ejecución de las Sentencias del Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia, de 12 de abril de 2001, y de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, de 5 de octubre de 2001.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de junio de 2002, acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación del art. 51 LOTC, dirigir sendas comunicaciones a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia y al Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiesen, respectivamente, certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al rollo de apelación civil núm. 94/01 y a los autos del juicio de cognición núm. 5-2001, debiendo el Juzgado de Primera Instancia emplazar previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días en este recurso de amparo.

5. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de junio de 2002, acordó formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente de suspensión y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes sobre la suspensión solicitada.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por ATC 168/2002, de 30 de septiembre, acordó denegar la suspensión de la ejecución de las Sentencias impugnadas.

6. La representación procesal del demandante de amparo, mediante escrito registrado en fecha 17 de junio de 2002, interesó, de acuerdo con lo previsto en el art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso de amparo y del registrado con el núm. 83-2002 al recurso de amparo núm. 4424-2001, al existir entre ellos una conexión directa e identidad de objeto que justifican la unidad de tramitación y decisión.

El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en fecha 3 de septiembre de 2002, interesó, a tenor de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso de amparo con el registrado con el núm. 4424-2001

7. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 17 de octubre de 2002, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Arroyo, en nombre y representación del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la Provincia de Valencia; así como, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente.

8. La representación procesal del demandante de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 24 de octubre de 2002, en el que dio por reiteradas las efectuadas en el escrito de demanda.

9. 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 8 de noviembre 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, 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 Constitución. 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 apli-

cable 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 válida 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. 36 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 funcionarial 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; 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 CE 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 (STC 37/1987, de 26 de marzo; 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 Secre-

tarios, 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 constatar 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 innecesarias de secretarías, intervenciones y tesorerías, concursos de traslado, etc.

Frente a la aseveración de que el colegio no regula la profesión, debe de 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 esta 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 mejoras 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 se ha beneficiado o ha tenido la posibilidad de beneficiarse de los servicios 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 deven-

gadas 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) 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.

10. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 18 de noviembre 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 Ley 7/1985, de 2 de abril; 126-175 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 cumplido 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 todo 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 las cuotas, en la medida en que dicho pago tiene su causa en la obligatoriedad de la pertenencia del demandante de amparo a dicho colegio.

11. El Pleno, por providencia de 25 de marzo de 2003 y conforme establece el art. 10 k) LOTC, a propuesta de la Sala Segunda, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso.

12. Por providencia de 8 de abril de 2003 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 de abril siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia, de 12 de abril de 2001, confirmada en apelación por Sentencia de la Sección

Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, de 5 de octubre de 2001, por la que se condenó al recurrente en amparo, Secretario de la 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, con base en la argumentación de la que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia y a la que se aludirá más detalladamente al analizar cada una de las infracciones constitucionales denunciadas, imputa a las resoluciones judiciales impugnadas la vulneración del derecho a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE) y del principio de igualdad (art. 14 CE), en tanto que no han considerado 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, que ha sido la causa determinante de la estimación de la demanda contra él dirigida por el mencionado colegio.

Con base también en la argumentación de la que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, 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, en tanto que el Ministerio Fiscal se pronuncia a favor del otorgamiento del amparo.

2. Antes de abordar las cuestiones de fondo suscitadas en el presente proceso de amparo, es preciso, con carácter previo, dar respuesta a la objeción procesal formulada por el Ministerio Fiscal respecto a la denunciada vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), como consecuencia de 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 Ministerio Fiscal sostiene que el demandante de amparo en relación con dicha queja no ha cumplido el requisito de haber agotado la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC], dado que la referida cuestión fue planteada 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.

Mas, sin necesidad de un detenido razonamiento, tal óbice procesal no puede prosperar, pues el demandante de amparo, so pena de alterar su queja, 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 sí sería exigible promover, antes de acudir al amparo constitucional, el incidente de nulidad de actuaciones, sino una vulneración del principio de igualdad en la Ley, como consecuencia de la diferencia existente en las distintas normativas de las Comunidades Autónomas en torno a la exigencia de colegiación de los funcionarios públicos o del personal que preste servicio en sus Administraciones, que en modo alguno resulta incardinable ni puede hacerse valer, de conformidad con el mencionado precepto legal, a través del incidente de nulidad de actuaciones.

3. Despejado el anterior óbice procesal, procede a continuación examinar, siguiendo el orden de los motivos aducidos en la demanda de amparo, la denunciada vulneración del derecho a la libertad de asociación

(art. 22 CE), por la exigencia impuesta al demandante de amparo de incorporarse obligatoriamente al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia. El recurrente en amparo sostiene, en primer lugar, que la pertenencia obligatoria al Colegio se ha impuesto sin respetar la reserva de Ley ex art. 36 CE, lesionándose así su 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) ha sido 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 entiende, por el contrario, que si bien es cierto que el colegio no fue creado por Ley, es suficiente 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 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, en relación con su art. 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.

Por su parte, el Ministerio Fiscal, en relación con el mencionado requisito de la reserva de ley ex art. 36.1 CE, llega a la conclusión que el examen de la legislación aplicable permite afirmar que en este caso dicho requisito parece observado de manera suficiente, ya que, siendo la creación del colegio en cuestión de fecha anterior a la entrada en vigor de la Constitución, la exigencia de la colegiación obligatoria no deviene 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.

4. En relación con el requisito de la reserva de ley para imponer la colegiación obligatoria, se ha de observar que el cumplimiento o no de dicha reserva no puede ser por sí solo el elemento directamente determinante, en su caso, de la solución que deba darse a la cuestión atinente a la alegada vulneración de la libertad negativa de asociación. Mientras que la reserva de Ley opera, y así se aduce, en relación con el art. 36 CE (precepto situado fuera del elenco de los que son 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 poder 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. Mas si, como se razonará más adelante, el enjuiciamiento de ese requisito de colegiación se aborda desde un prisma constitucional más sustantivo que el de la dimensión formal de la reserva de Ley, el planteamiento centrado en ésta se minimiza para la solución del caso.

Con todo, debemos recordar que el Pleno de este Tribunal ha declarado con carácter general en la STC 194/1998, de 1 de octubre, 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». De modo que es el legislador el que debe 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).

Más concretamente, 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 resaltar entonces que en muchos supuestos la exigencia de colegiación obligatoria viene determinada por normas infralegales, afirmó 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 —concluyó— 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).

Idéntica situación a la entonces considerada en aquella Sentencia acontece en este caso en relación con 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.

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.

5. El demandante de amparo considera también que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado su derecho a la libertad de asociación (art. 22 CE), ya que, en su opinión, en este caso no está constitucionalmente justificada la exigencia de colegiación obligatoria, pues 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 potestades y fun-

ciones públicas al servicio exclusivo de la Administración, que no pueden ejercerse privadamente, sin que pueda sustentarse aquella exigencia 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 cual sólo ha sido admitida excepcionalmente por este Tribunal cuando resulta imprescindible para el cumplimiento de fines públicos asignados al colegio profesional.

El criterio del demandante de amparo es compartido por el Ministerio Fiscal, pero no por la representación del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, quien, sostiene, por el contrario, que la exigencia de la adscripción obligatoria al colegio se encuentra justificada por verdaderas razones de interés público, cuales son el cumplimiento de los fines y funciones recogidos en los arts. 7 y 8 de sus Estatutos.

6. El examen de la cuestión planteada requiere también traer a colación la conocida doctrina constitucional, perfilada más recientemente por el Pleno de este Tribunal en la ya mencionada 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 mencionada Sentencia este Tribunal reiteró 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), así como 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, que es la cuestión específicamente suscitada en este recurso de amparo, señaló en la citada Sentencia, 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 este sentido, precisó que esta afirmación había sido hecha en la mencionada STC 89/1989, de 11 de mayo, «no sin antes recordar 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 -afirmó 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 del

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.)'» (FJ 4, con cita de la doctrina de la STC 89/1989, de 11 de mayo, FFJJ 5, 7 y 8).

De otra parte, el Tribunal recordó en la ya reiteradamente mencionada Sentencia que «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» (FJ 4, con cita de las SSTC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 5; 35/1993, de 8 de febrero; y 74/1994, de 14 de marzo).

En todo caso, «concluye el Tribunal» «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» (STC 194/1998, FJ 4).

b) Por lo que se refiere, en concreto, a la exigencia de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos o del personal que presta su servicio en el ámbito de la Administración pública, este Tribunal tuvo ya ocasión de declarar 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, 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 tales supuestos, «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, determinar por razón de la relación funcional con carácter general, en qué supuestos y condiciones, al tratarse de un ejercicio profesional al servicio de la propia Administración e integrado en una organización administrativa y por tanto de 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» (STC 131/1989, de 17 de julio, FJ 4; doctrina que reitera la STC 194/1998, FJ 3). Y al respecto se recuerda también en la última de las Sentencias citadas 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» (*ibidem*).

7. De conformidad con la precedente doctrina constitucional, hemos de constatar, por tanto, desde la perspectiva que ahora nos ocupa, si los Colegios de Secre-

tarios, Interventores y Tesoreros de Administración local y, en concreto, el Colegio de Valencia, tienen encomendados fines y funciones públicos constitucionalmente relevantes que justifiquen la exigencia de la colegiación obligatoria.

A tal efecto, ha de partirse, en primer lugar, 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 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 Estatutos del Colegio). Los miembros del colegio tienen, por tanto, 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, esto es, 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 -LBRL). Se trata, obviamente, de funciones de clara relevancia constitucional, en cuanto mediante su desempeño se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales (cfr. 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 sus servicios.

A las precedentes consideraciones debe añadirse que el poder público ha procedido a una completa delimitación y regulación tanto del ejercicio de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional, como del estatuto propio de quienes la desempeñan. En aquella delimitación y regulación se describen detalladamente el contenido y alcance de las diversas funciones reservadas a los Secretarios, Interventores y Tesoreros, de acuerdo con las cuales, en consecuencia, han de ejercer su actividad profesional, así mismo 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, mediante el que se pretende velar que sus actuaciones se ajusten a la legalidad vigente, 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). La lectura de la referida normativa pone de manifiesto que en este caso es el propio poder público quien procede, al menos 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, de modo ha de incardinarse en los supuestos en los que es 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 tal ejercicio (STC 194/1998, de 1 de octubre, FFJJ 3 y 4).

Por otra parte, la lectura de los fines esenciales de la organización colegial y la del elenco de funciones, plasmación de aquellos fines, que corresponden a los colegios (arts. 2 y 16 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), así como, más concretamente, la de los fines y funciones del Colegio de la provincia de Valencia (arts. 7 y 8 de sus Estatutos), conduce a concluir que, aun reconociendo su importancia y alcance, no presentan una relevancia tal en la ordenación del ejercicio de la profesión a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma que permita identificar, al menos con la intensidad suficiente, la existencia de intereses públicos constitucionalmente relevantes que pudieran justificar en este caso la exigencia de la colegiación obligatoria. 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 obligatoria, ni tampoco las funciones que no trascienden del mero ámbito interno del colegio. E igual acontece, 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 largo elenco 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 obligatoria.

En este caso, por lo tanto, y a diferencia de otros que han sido objeto de la consideración de este Tribunal, 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, pues, como ya se ha señalado, de un lado, 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, de otro, es la propia Administración pública la que asume directamente la tutela de los intereses concurrentes en el ejercicio de la profesión y la garantía de que éste se ajuste a las reglas o normas que aseguren tanto su eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio.

Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que las resoluciones judiciales impugnadas, al aceptar como dato determinante para 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, lesionó el derecho de éste a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE), lo que conduce a la anulación de dichas Sentencias.

8. Finalmente, el demandante de amparo considera que también ha resultado vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE), dado 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.

Sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, es suficiente para desestimar en este extremo la queja del recurrente en amparo con recordar, como este Tribunal ya tiene declarado, 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 nacionalidad o región 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; SSTC37/1987, 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).

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 de don José Casañ Moliner y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado del derecho del recurrente en amparo a la libertad de asociación (art. 22 CE), en su vertiente negativa.

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 17 de Valencia, de 12 de abril de 2001, recaída en los autos del juicio de cognición núm. 5-2001, así como la de la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, de 5 de octubre de 2002, recaída en el rollo de apelación núm. 94-2001.

3.º Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Vicente Conde Marín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.