

## **STC 20/1988**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez–Picazo, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García–Mon y González–Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez–Piñero y Bravo–Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY  
la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 29/1984, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el art. 15, apartado 2, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Ha sido parte el Letrado del Estado y Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

### **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. Con carácter previo a toda consideración sobre el fondo de la pretensión planteada en este recurso ha de abordarse y resolverse lo argüido en contra de su procedencia por la representación del Gobierno. Después de subrayar la plena identidad existente entre la disposición impugnada y la contenida en el art. 21.2 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, el Letrado del Estado sostiene la improcedencia del recurso que ahora se interpone, porque se dirige contra un precepto que reproduce, sin variación alguna, un texto normativa ya enjuiciado por este Tribunal y considerado, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, no disconforme con las normas constitucionales y estatutarias con las que fue contrastado. Entiende la representación del Estado que en este caso no sólo se intenta abrir un nuevo enjuiciamiento de una disposición cuya conformidad con la Constitución ha sido ya declarada por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia, sino que coincide también, en lo sustancial, la fundamentación jurídica expuesta por la representación actora para sostener hoy su tesis con la invocada en el proceso al que puso fin la citada STC 76/1983. Por ello, y atendiendo a la interpretación que ha quedado reflejada en los Antecedentes de lo que a la sazón disponía el hoy derogado art. 79.5 de la LOTC, el Letrado del Estado pide que

declaremos no haber lugar al presente recurso, omitiendo cualquier examen de la cuestión de fondo que en el mismo se plantea. Se trata, en suma –como, por lo demás, reconoce la representación actora– de replantear el mismo problema de constitucionalidad enjuiciado en el recurso 314 de 1982, y decidido en términos desestimatorios, en la citada STC 76/1983, de 5 de agosto (fundamento jurídico 26). Debemos examinar, por tanto, si un planteamiento semejante puede hacerse, en estas circunstancias, en el proceso regulado por los arts. 31 y siguientes de la Ley Orgánica de este Tribunal.

2. El razonamiento del Letrado del Estado descansa en la premisa de que el efecto obstativo del art. 38.2 de la LOTC es aplicable tanto a las Sentencias desestimatorias recaídas en recursos directos de inconstitucionalidad como a las dictadas en procedimientos de control previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía, no siendo obstáculo a dicha aplicación lo dispuesto en el art. 75.5 de la misma Ley. Pero esta interpretación de los citados preceptos de nuestra Ley Orgánica no puede ser acogida. Pues, en efecto, los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de leyes o actos con fuerza de ley que la LOTC regula en su Título I, de un lado, y el recurso previo que la propia LOTC regulaba en el Capítulo II del Título VI, de otro, no son –o no eran– procesos iguales ni en su objeto ni en su tramitación, ni tampoco en los efectos de las Sentencias recaídas en unos casos y en otro, aspecto este último que es el que ahora importa destacar. A las primeras les son aplicables los efectos previstos en el art. 38 de la LOTC, mientras que las Sentencias dictadas en los procesos de recurso previo quedaban sujetas, en cuanto a su eficacia, a las reglas singulares recogidas en los apartados 4 y 5 del art. 79. Esta diferencia de tratamiento legal, que es una consecuencia lógica de la distinta naturaleza de uno y otro tipo de proceso constitucional, está por lo demás inequívocamente reflejada en el tenor de los arts. 38.2 y 79.5 de la LOTC. Frente a la inteligencia que de ambos preceptos ofrece la representación del Estado, debe afirmarse que el art. 38.2 se refiere sólo a las Sentencias desestimatorias dictadas en recursos directos de inconstitucionalidad, quedando fuera del efecto impeditivo que dicho precepto consagra tanto las Sentencias dictadas en el recurso previo de inconstitucionalidad –que es, como queda dicho, un proceso distinto al del recurso directo– como la vía indirecta de la cuestión de inconstitucionalidad que los órganos judiciales pueden plantear ante este Tribunal cuando alberguen dudas acerca de la validez de la norma legal aplicable al caso y de la cual dependa el fallo que hayan de dictar.

Por su parte, el derogado art. 79.5 de la LOTC se refería sólo a las Sentencias dictadas en la vía del recurso previo de inconstitucionalidad, las cuales, al no prejuzgar «la decisión del Tribunal en los recursos que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa», dejaban siempre abierta la posibilidad de reabrir el enjuiciamiento constitucional de dicho texto por cualquiera de las vías o procedimientos de inconstitucionalidad –recurso y cuestión de inconstitucionalidad– regulados en el Título II de la LOTC. De este modo, el artículo 79.5 de nuestra Ley Orgánica resultaba ajustado a los mandatos constitucionales, puesto que, al disponer que el proyecto de disposición

legal que en su día fuera declarado válido en el proceso de control previo no gozaba, sólo por ello, de una presunción reforzada de legitimidad constitucional que lo hiciera ya inatacable a través de los procesos de control sucesivo, venía a respetar el claro dictado de los arts. 161.1 a) y 163 de la Constitución que no excluyen, ni permiten al legislador excluir, de los procedimientos de control a posteriori ninguna norma con rango o valor de ley.

Vistas así las cosas, es patente que no hay contradicción alguna entre los arts. 38.2 y 79.5 de la LOTC, como lo es también que este último precepto no juega como una excepción a la eficacia obstativa de las Sentencias desestimatorias que el primero consagra, sino más bien como una confirmación de dicha norma impeditiva, cuyo alcance no va ni puede ir más allá de «la misma vía» de control a que el propio art. 38.2 se refiere, esto es, la vía del recurso directo de inconstitucionalidad frente a leyes publicadas y en vigor.

3. Despejada esta cuestión previa de procedibilidad, debemos entrar ahora en el examen del problema de fondo planteado en el presente recurso de inconstitucionalidad. La Generalidad de Cataluña ataca el apartado segundo del art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico. Este precepto dice:

«Las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma ajustarán su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades, sin perjuicio de cualesquiera otras competencias que pudiera atribuirles o delegarles la Administración Autonómica».

Entiende el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña que este precepto vulnera el art. 9.23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución». A juicio de la parte actora, el ejercicio de esta competencia exclusiva debe ciertamente respetar los límites que los citados preceptos constitucionales imponen, pero no quedaría afectado por una pretendida reserva de Ley del Estado, puesto que el art. 36 no incorpora norma alguna atributiva de competencias y, por tanto, la reserva de ley que allí se consagra no remite necesariamente a una ley estatal, sino a la que resulte de las competencias asumidas sobre esta materia por cada Comunidad Autónoma en su propio Estatuto de Autonomía. No estando la materia en cuestión reservada por la Constitución a la competencia legislativa del Estado, ni en el art. 36 ni tampoco en el art. 149.1, son las normas estatutarias las que, con arreglo al principio dispositivo que rige el sistema autonómico de distribución territorial del poder, pueden asumir las competencias sobre la referida materia, reservando o no al legislador estatal algún grado de participación en la configuración de su régimen jurídico. Este sería singularmente el caso previsto por el Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo art. 34 dispone en su apartado A), núm. 8, en conexión con el núm. 7 del mismo apartado, que las competencias legislativas y de ejecución de la Comunidad Autónoma sobre Colegios Profesionales se ejercerán «en el marco de

lo que establezca la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público». Pero el Estatuto catalán carece de un precepto semejante, pues el citado art. 9.23 reconoce a la Generalidad la plenitud de la competencia, sin sujeción alguna a la legislación básica del Estado y sin otros límites que los que se derivan directamente de la propia Constitución.

Tal competencia exclusiva, concluye la representación de la Generalidad de Cataluña, no puede ser enervada tampoco por una pretendida competencia legislativa básica del Estado ex art. 148.1, 18.ª, de la Constitución, pues es palmario que los Colegios Profesionales no son Administraciones Públicas, y, por lo mismo, quedan fuera del ámbito material de competencias que aquella norma constitucional reconoce como propio de los órganos centrales del Estado. De todo ello se desprende, en criterio de la recurrente, la inconstitucionalidad del precepto impugnado en lo que atañe al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El Tribunal no puede acoger el anterior razonamiento. Como punto de partida, cabe admitir que el art. 36 de la Constitución no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues, en lo que ahora importa retener, el sentido de este precepto constitucional no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22, puedan libremente crearse, remitiéndose la norma constitucional a la ley para que ésta regule las peculiaridades propias del régimen jurídico de las organizaciones colegiales, con el mandato de que su estructura interna y funcionamiento habrán de ser en todo caso democráticos. Ahora bien, que el art. 36 de la Constitución no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía, de tal manera que, según cree equivocadamente el órgano impugnante, el Estado carecería de toda competencia legislativa cuando el Estatuto de Autonomía haya operado una asunción íntegra y exclusiva de todas las facultades y funciones sobre la materia que ahora nos ocupa. Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como les superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia.

En este orden de consideraciones, la cuestión que ahora debemos resolver consiste en determinar si una interpretación sistemática de la Constitución y del

Estatuto de Autonomía de Cataluña permite sostener o no que el Estado está habilitado para aprobar los principios y reglas básicas sobre organización y competencias de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales, a los que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico, ahora impugnado, habrán de ajustarse los entes colegiales que existan o se constituyan en el territorio de Cataluña y, por ende, la legislación que ésta apruebe sobre dichos Colegios Profesionales.

4. Como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones –SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 23/1984, de 20 de febrero y 123/1987, de 15 de julio–, los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico–públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas. Se trata de una legítima opción legislativa que no sólo no contradice el mandato del art. 36 de la Constitución, sino que guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas a que este mismo precepto constitucional se refiere.

Cierto es que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos principales, por lo que, como ya se dijo en la STC 123/1987, de 15 de julio, estos entes públicos «realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la Ley o delegadas algunas funciones públicas». Pero no es menos verdad que la dimensión pública de los entes colegiales, en cuya virtud, como antes se dijo, están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico–pública que la propia representación actora no discute, les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos. De ahí que, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, este Tribunal declarara que «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales». Y aun cuando en tal declaración no se invocara explícitamente el art. 149.1, 18.º, de la Constitución, y se dijera sólo que las remisiones estatutarias a los preceptos constitucionales allí citados «permite entender que la Ley a que se refiere el art. 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Corporaciones públicas profesionales, es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado art. 149.1,

18.º, de la Constitución. No cabe olvidar, por lo demás, que en aquella Sentencia este Tribunal dijo de forma expresa, con referencia a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos, cuya analogía con las Corporaciones profesionales no parece dudosa, que «aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1, 18.ª de la Constitución.» Esta doctrina resulta notoriamente aplicable también a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales, y no cabe ahora sino reiterarla en lo que concierne a los Colegios Profesionales de Cataluña.

Podría finalmente pensarse que el art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico, en la medida en que se limita simplemente a recordar una competencia legislativa básica que el Estado tiene ya atribuida por mandato expreso de la Constitución, es una norma redundante y, si se quiere, inútil, pues en nada quedaría mermada aquella competencia si dicha norma no existiera. pero este reproche que en el plano de la oportunidad pudiera merecer la norma en cuestión no la convierte en inconstitucional, pues no menoscaba las competencias que sobre Colegios Profesionales atribuye a Cataluña el art. 9.23 de su Estatuto de Autonomía, competencias que, por las razones antes dichas, deben respetar en todo caso las que *ex Constitutione* corresponden al Estado para aprobar con alcance general las bases organizativas y competenciales de tales Colegios en su condición de Corporaciones públicas que, a estos efectos, participan de la naturaleza de las demás Administraciones públicas.