

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 84/2014 de 29 May. 2014, Rec. 4040/2009

Ponente: **Xiol Ríos, Juan Antonio**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY la siguiente **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4040-2009, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el art. 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, por posible vulneración de los arts. 36 , 139 y 149.1.18 CE . Han formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno Vascos, el Fiscal General del Estado y el Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi, y se han personado el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 30 de abril de 2009 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento ordinario núm. 1172-2004 y del rollo de casación núm. 7225-2005, Auto del citado órgano judicial, de 23 de marzo de 2009, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre , de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, por posible vulneración de los arts. 36 , 139 y 149.1.18 CE .

2. Los antecedentes de la presente cuestión son los siguientes:

a) En julio de 2004 el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 10 de marzo de 2004, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por la que se aprueba la modificación de los estatutos del Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi, al que correspondió el núm. 1172-2004. A juicio de la corporación colegial recurrente, la modificación estatutaria aprobada y, en singular, el nuevo artículo 1 bis y la nueva redacción dada al párrafo segundo del siguiente art. 2 de los citados estatutos, ignoraban las competencias y funciones propias de los consejos generales de

colegios profesionales y el régimen de las relaciones entre los colegios y consejos autonómicos con los consejos generales de la misma profesión, que razonaba es de carácter legal y estatutario, y no, por tanto, meramente convencional y voluntario.

El citado nuevo art. 1 bis de los estatutos del Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi, bajo la rúbrica "Asunción de las competencias y funciones del Consejo Profesional", establece:

"El Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi asume, en atención a lo previsto en el art. 41.4 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales, todas y cada una de las competencias y funciones atribuidas como Consejo profesional, y contenidas en los arts. 42 y 43 de la misma Ley 18/1997, con la finalidad de la suprema representación y defensa de la profesión de biólogo en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad.

Corresponde al Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi el ejercicio, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, de las funciones que, para el ámbito del Estado, tenga en cada momento asignadas el Consejo General Estatal de Colegios Oficiales de Biólogos"

Por su parte, el párrafo segundo del siguiente art. 2, bajo la rúbrica de "Relaciones con la Administración y otras entidades", dispone que:

"Las relaciones del Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi con otras Entidades, Colegios o Consejos de la misma profesión de fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco serán establecidas mediante acuerdos."

b) Mediante Sentencia de 7 de octubre de 2005, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestimó el recurso interpuesto con fundamento en que tanto el art. 1 bis como el párrafo segundo del art. 2 impugnados eran simple transcripción de lo dispuesto respectivamente en los arts. 41.2 y 52 de la Ley autonómica 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y colegios y consejos profesionales, cuya constitucionalidad, sin embargo, no había sido cuestionada por el Consejo General recurrente, por lo que la legalidad de los citados preceptos de los estatutos colegiales debía ser confirmada.

Los citados arts. 41.2 y 52 de la citada Ley 18/1997 establecen, respectivamente:

"Los Consejos profesionales gozan de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, teniendo por finalidad la suprema representación y defensa de la profesión titulada de que se trate, en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma."

"Las relaciones de los Colegios y Consejos profesionales de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco con otras Entidades de la misma profesión de fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco serán establecidas mediante acuerdos."

c) Contra esta Sentencia, el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos preparó y, más tarde, interpuso recurso de casación, tramitado con el núm. 7225-2005, y que fue admitido por providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 14 de noviembre de 2006.

Una vez concluidas las actuaciones y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a la que correspondió el conocimiento del citado recurso de casación, por providencia de 25 de septiembre de 2008, acordó, de conformidad con lo previsto en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional (LOTIC) , conceder a las partes y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 52 de la Ley vasca 18/1997, de 21 de noviembre , de ejercicio de profesiones tituladas y colegios y consejos profesionales, por su posible contradicción con el art. 15.3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre , del proceso autonómico, y los arts. 36, y 149.1.18 CE.

Mediante nueva providencia de 5 de diciembre de 2008, la Sala concedió a las partes y al Ministerio Fiscal nuevo plazo para alegaciones, ampliando ahora su duda de constitucionalidad a la posible contradicción también del citado precepto autonómico con el art. 139 CE.

d) Tanto el Gobierno Vasco como el Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad anunciada por considerar, con fundamento en la jurisprudencia ordinaria y constitucional que respectivamente citan, que la previsión del art. 52 de la Ley 18/1997 controvertida no desborda el marco territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que no invade las competencias del Estado sobre colegios profesionales ni perjudica tampoco las funciones representativas del Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos en el ámbito nacional e internacional, y resulta en consecuencia plenamente constitucional.

Contrariamente, el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos y el Ministerio Fiscal se pronunciaron a favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que, en efecto, el precepto autonómico controvertido, que sujeta las relaciones entre el Colegio autonómico y el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos a los acuerdos que ambas partes voluntariamente puedan suscribir, ignora la posición constitucional de los consejos generales y su genuina función de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional (art. 15.3 de la Ley del proceso autonómico), en conexión con la garantía de igualdad entre todos los profesionales. No obstante, el Consejo General precisó, por su parte, que la constitucionalidad del precepto legal considerado podía salvarse por vía interpretativa. Bastaba con entender que los acuerdos a que se refiere el art. 52 de la Ley 18/1997 lo son sin perjuicio de las relaciones entre el Consejo General y el Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi, que siguen siendo las propias que unen a una corporación de Derecho público con sus miembros.

3. En su Auto de planteamiento, el órgano judicial, después de justificar el cumplimiento de los requisitos del art. 35.2 LOTIC , concluye, sirviéndose de la jurisprudencia de la propia Sala del Tribunal Supremo y de la doctrina de este Tribunal Constitucional, que el art. 52 de la Ley del País Vasco 18/1997, de 21 de noviembre , invade las competencias del Estado en materia de colegios profesionales ex art. 149.1.18 CE, en conexión con los arts. 36 y 139 CE , y contradice lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre , del proceso autonómico, al ignorar la función de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional que corresponde al Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, con consecuente quiebra de la igualdad entre colegiados. Y concluye que esta duda constitucional no puede salvarse por vía interpretativa, como había sugerido el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, dados los literales términos del precepto autonómico considerado.

4. En trámite de admisión, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal, por providencia de 2 de junio de 2009, acordó, a los efectos previstos en el art. 37.1 LOTIC , conceder al Fiscal General del Estado plazo para alegaciones sobre la posible inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplir los requisitos procesales o resultar notoriamente infundada.

Mediante escrito registrado en este Tribunal el siguiente 24 de junio de 2009, el Fiscal General del Estado manifestó su opinión contraria a la admisión de la presente cuestión. En línea con la solución del ATC 397/2005, de 8 de noviembre, que acordó inadmitir la duda de constitucionalidad entonces planteada por venir justificada en el simple hecho de que la dicción literal de un precepto legal no excluye simplemente de modo expreso que pueda desembocar en un resultado inconstitucional, el Fiscal General subraya que la duda de constitucionalidad planteada toma pie en una lectura aislada del precepto cuestionado, que no tiene en cuenta el conjunto de la Ley 18/1997, que repetidamente salva las competencias del Estado ex art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 36 CE, y sujeta la actividad del colegio autonómico al ámbito territorial de la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, y que es además meramente preventiva, toda vez que no consta por el momento ninguna aplicación del precepto cuestionado que avale la invasión competencial reprochada. De modo que, en su criterio, basta integrar el art. 52 de la Ley autonómica 18/1997 cuestionado en su contexto normativo para comprobar que la vía convencional como fórmula de ordenación de las relaciones entre el Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi y otras entidades de la misma profesión de fuera del ámbito territorial del País Vasco admite una lectura plenamente constitucional. Consiste en entender, de conformidad también con la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada a propósito de este mismo núcleo de problemas, que la vía convencional cuestionada únicamente es posible si se mantiene dentro del círculo de funciones del colegio oficial autonómico y, por tanto, siempre que no penetre en el ámbito competencial del consejo general definido por el legislador básico.

5. El Pleno de este Tribunal, por providencia de 29 de septiembre de 2009, acordó tener por recibidas las alegaciones del Fiscal interesadas, admitir a trámite la cuestión planteada, reservar para sí su conocimiento y, de conformidad con el art. 37.3 LOTC, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. En esa misma providencia se acordó igualmente comunicar al órgano proponente la suspensión, con arreglo al art. 35.3 LOTC, de las actuaciones judiciales y publicar la admisión de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial del País Vasco".

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de octubre de 2009, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el presente proceso constitucional y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El siguiente 14 de octubre de 2010, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara había acordado personarse y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Mediante escrito registrado el 19 de octubre de 2009, el Parlamento Vasco solicitó se le tuviera por comparecido y la concesión de una prórroga del plazo para formular alegaciones. Por providencia del siguiente 20 de octubre, el Pleno del Tribunal acordó tenerle por personado en el proceso y rechazar la prórroga interesada.

9. Con fecha 21 de octubre de 2009, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, presentó su escrito de alegaciones. El representante del Estado comienza por subrayar el carácter competencial del presente proceso constitucional y la condición mediata o indirecta de la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial, puesto que se justifica en la posible contradicción del precepto autonómico considerado no directamente con el art. 149.1.18 en conexión con los arts. 36 y 139 CE, sino con la legislación básica del Estado en materia de colegios profesionales y, de modo singular, con lo dispuesto sobre consejos generales en el art. 9 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, y el art. 15.3 y disposición transitoria de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico.

Con arreglo a este planteamiento, el representante del Estado afirma que los citados preceptos legales son formal y materialmente básicos para notar seguidamente la insalvable contradicción entre esas normas básicas estatales y el art. 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 cuestionado. Concluyentemente, en su criterio, porque la previsión autonómica de que las relaciones entre el colegio profesional y el consejo general se establezcan mediante acuerdos supone no solo es "un desafío a la superioridad de los Consejos Generales sobre los Colegios miembros", sino que también "supone desconocer la decisión del legislador [básico]", que ha determinado que "los Colegios quedan integrados en los Consejos Generales", como corporaciones de segundo grado o corporación de corporaciones.

10. El Gobierno Vasco presentó su escrito de alegaciones el 29 de octubre de 2009, interesando la desestimación de la cuestión planteada. Sirviéndose también del ATC 397/2005, de 8 de noviembre, subraya que la cuestión planteada se justifica en una comprensión literal y aislada del art. 52 de la Ley 18/1997, sin ninguna conexión con el resto de preceptos de la Ley, cuyas prescripciones se limitan rigurosamente al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin pretender en ningún caso negar o saltar por encima de las competencias atribuidas por la legislación básica estatal a los consejos generales y, en particular, cuestionar su función de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. De modo que, como advirtiera ya este Tribunal en el citado ATC 397/2005, también en este caso la presente "duda de constitucionalidad sólo deriva de que la literalidad del precepto no excluye expresamente un resultado aplicativo que debiera tenerse por inconstitucional", que no obstante debe ser evitado. Pues, sobra con atender a la interpretación teleológica y sistemática del precepto para excluir la duda de constitucionalidad planteada, que carece, en consecuencia, del imprescindible fundamento.

11. El mismo 29 de octubre de 2009 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento Vasco, que defendió la constitucionalidad del art. 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 cuestionado usando argumentos muy parecidos a los utilizados por el Gobierno autonómico, y que antes se han resumido. En su criterio, basta con interpretar el precepto cuestionado en su contexto normativo y de acuerdo con su finalidad para comprobar que el mismo no desborda el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco ni incurre en ningún exceso competencial, invadiendo las competencias del Estado. Simplemente, el precepto cuestionado es traducción del principio de colaboración entre las corporaciones colegiales que es inherente al sistema autonómico y que nada tiene, además, de extraño. De hecho, esa misma fórmula convencional es la que manejan con normalidad otras leyes autonómicas, como es el caso de la Ley del Parlamento de Andalucía 6/1995, de 29 de diciembre, de consejo andaluces de colegios profesionales, y la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

12. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el siguiente 6 de noviembre de 2009, solicitó la desestimación de la cuestión planteada usando los mismos argumentos ya defendidos en su escrito anterior de 24 de junio de 2009, y que ahora razona *expressis verbis* en forma idéntica.

13. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de noviembre de 2009 el Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi solicitó que se le tuviera por comparecido en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por diligencia de ordenación del siguiente 4 de diciembre de 2009, el Pleno acordó tener al citado colegio por personado y parte en este proceso constitucional, y concederle, con arreglo al art. 37.2 LOTC, plazo de quince días para alegaciones.

14. El día 7 de enero de 2010 el Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi presentó sus alegaciones. En su criterio el precepto cuestionado es plenamente constitucional toda vez que funciona escrupulosamente dentro del ámbito de las competencias que, con desplazamiento de las que hasta entonces ejercían los consejos generales en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma del País Vasco, corresponden hoy al Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.22 del Estatuto de Autonomía y la Ley autonómica 18/1997, y que en nada perjudica la función del Consejo General de representación en el ámbito nacional e internacional.

15. Por sendos escritos de 1 de abril los Magistrados don Santiago Martínez-Vares García y don Ricardo Enríquez Sancho solicitaron que se les tuviera por abstenidos en el presente proceso constitucional al considerar que estaban incurso en la causa de abstención prevista en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que de acuerdo con lo previsto en el art. 80 LOTC es de aplicación supletoria, por haber formado parte, en su condición de Magistrados de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de la Sección que el 23 de marzo de 2009 aprobó el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que ahora se resuelve.

16. Por Auto de 6 de mayo de 2014 el Pleno acordó estimar justificadas las abstenciones formuladas por don Santiago Martínez-Vares García y don Ricardo Enríquez Sancho en este proceso constitucional, apartándoles definitivamente de su conocimiento y de todas sus incidencias.

17. Por providencia de 27 de mayo de 2014 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 29 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo cuestiona la constitucionalidad del art. 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales. Este precepto establece:

"Las relaciones de los colegios y de los consejos profesionales de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco con otras entidades de la misma profesión de fuera de dicho ámbito territorial serán establecidas mediante acuerdos."

Según se sostiene en el Auto de planteamiento este precepto podría vulnerar los arts. 36 , 139 y 149.1.18 CE , razonando que el citado precepto autonómico, al someter a acuerdo entre las partes las relaciones entre los colegios y consejos profesionales del País Vasco y las demás entidades representativas de los intereses de la misma profesión de fuera de dicho ámbito territorial, pugna con la función de representación y defensa de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional que el art. 15.3 Ley del proceso autonómico atribuye con carácter básico a los consejos generales, y rompe la igualdad entre los colegios oficiales de la misma profesión. Esta es igualmente la opinión que defiende el Abogado del Estado. En su opinión, el art. 52 cuestionado desconoce la decisión del legislador básico que determina la obligada agrupación de los colegios y consejo autonómicos en los correspondientes consejos generales, con consecuente desafío a su superioridad en su condición de corporación de segundo grado que agrupa a los colegios profesionales y consejos autonómicos.

Los representantes del Parlamento y Gobierno Vascos y del Colegio Oficial de Colegios de Biólogos de Euskadi interesan, en los términos que se han resumido en los antecedentes, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad promovida razonando que el precepto autonómico cuestionado no incurre en ningún exceso competencial ni perjudica tampoco la función del consejo general de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional.

2. Con carácter previo importa notar que, como el representante del Parlamento Vasco ha puesto de manifiesto en su escrito de alegaciones, el precepto legal cuestionado en el presente proceso constitucional coincide sustancialmente con el art. 70.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo , del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales, y que en términos muy similares al precepto que ahora consideramos establece que "[l]as relaciones de los colegios profesionales y de los consejos de colegios profesionales con las entidades a que se refiere el apartado 1 [los colegios profesionales y consejos de colegios de Cataluña] se rigen por los principios de colaboración y cooperación voluntarias y se formalizan mediante un acuerdo o un convenio, sin perjuicio del derecho de acceso, acción y representación directa de los colegios profesionales y consejos de colegios profesionales ante todas las instituciones del Estado y de las funciones de representación general que pueden cumplir." Este art. 70 fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 8434-2006 interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso con fundamento en argumentos muy parecidos a los usados por el órgano judicial en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Al igual que ahora, en efecto, en el citado recurso se cuestionaba la sujeción de las relaciones entre el Consejo autonómico y el Consejo General de Colegios a fórmulas convencionales de carácter voluntario. Una previsión que, en el criterio de la parte recurrente, suponía, como también defiende el Auto de planteamiento de la presente cuestión, desconocer lo dispuesto con carácter básico en el art. 15.3 de la Ley del proceso autonómico, de conformidad con el art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 36 CE , y que atribuye a los Consejos Generales la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional, además de romper la homogeneidad de la organización colegial en el conjunto del Estado y la participación representativa de todas las organizaciones colegiales en la organización de segundo grado que representan los Consejos Generales, como "corporación de corporaciones".

El citado recurso de inconstitucionalidad 8436-2006 ha sido resuelto por la reciente STC 201/2013, de 5 de diciembre, cuyo fundamento jurídico 9 se pronuncia expresamente sobre la citada controversia competencial. En consecuencia, y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, la duda constitucional que ahora consideramos ha sido, pues, sustancialmente resuelta ya por este Tribunal en la citada Sentencia, por lo que para resolver el presente proceso constitucional forzosamente habremos de tener en cuenta lo dicho entonces a propósito de este mismo núcleo de problemas.

De todas formas, antes de ver todo esto con más razón, es oportuno efectuar alguna consideración general.

3. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal "corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 en relación con el art. 36, ambos de la Constitución, la competencia para establecer las reglas básicas a que los colegios profesionales deben ajustar su organización y competencias" [STC 201/2013, de 5 diciembre, FJ 3, en el mismo sentido, entre otras, se pronuncian las SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5; y 144/2013, de 11 de julio, FJ 2 a)]. En particular, este Tribunal ha declarado que la existencia de un consejo general es una determinación básica "dado el ámbito nacional del mismo" y, por ello ha afirmado que su regulación corresponde al Estado, "desarrollando el art. 36 y con cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE, ambos de la Constitución" (STC 330/1994, de 15 de diciembre FJ 9). De ahí que la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9, declare que en el ejercicio de la citada competencia básica, corresponde al legislador estatal "regular los consejos generales, su organización y competencias".

En ejercicio de esta competencia el art. 15.3 de la Ley del proceso autonómico establece que por "Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional". También la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales regula los consejos generales o superiores. En su disposición adicional tercera establece que estos consejos forman parte de la organización colegial (disposición que tiene carácter básico, como expresamente le reconoce la disposición final de la Ley 25/2009). La referida Ley de colegios profesionales regula además la estructura colegial en los casos que conviven varios colegios de la misma profesión de ámbito territorial inferior al nacional. Cuando esto sucede, como es aquí el caso, el art. 4.4 de la Ley de colegios profesionales prescribe que "existirá un Consejo General", con la naturaleza y funciones que establece el art. 9 de la propia Ley. Este artículo precisa que los consejos generales tienen "la condición de Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad" y les atribuye asimismo una serie de funciones. Entre estas funciones destacan la de "ostentar la representación y defensa de la profesión" en el ámbito nacional [art. 9.1 a), en relación con el art. 5 g)] e internacional [art. 9 k)] y la de "asumir la representación de los profesionales españoles ante las Entidades similares en otras naciones" [art. 9 k)]. Estos preceptos legales, al ser anteriores a la Constitución, no fueron objeto de una declaración formal sobre su carácter básico, pero sí son materialmente básicos, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 36 CE. La previsión de la existencia bajo determinadas condiciones de un consejo general, la determinación de su naturaleza jurídica-pública y el contenido de la función representativa considerada definen elementos nucleares de la organización colegial y, en consecuencia, básicos, pues perfilan un preciso modelo institucional de los colegios profesionales de estructura múltiple, al tiempo que funcionalmente aseguran la defensa unitaria de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional.

4. De acuerdo con esta declaración debe comprobarse ahora si el art. 52 cuestionado de la Ley vasca 18/1997 contradice lo dispuesto en la Ley de colegios profesionales y en el art. 15.3 Ley del proceso autonómico con carácter básico.

Como se ha indicado, el citado precepto autonómico establece que "las relaciones de los Colegios y de los Consejos profesionales de competencia de la Comunidad Autónoma del País vasco con otras Entidades de la misma profesión de fuera de dicho ámbito territorial serán establecidas mediante acuerdos". En el criterio del Auto de planteamiento esta previsión invade las competencias básicas del Estado en materia de colegios profesionales porque contradice la función de representación y defensa de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional atribuida a los consejos generales.

Esta posible tacha constitucional no puede ser apreciada. Como declaró este Tribunal en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9, que, como se ha indicado, enjuició un precepto similar al ahora cuestionado, en el presente asunto, el citado art. 52 ha de ponerse en conexión con el art. 41.2 de la Ley vasca 18/1997, de los colegios profesionales del País Vasco, que atribuye a los consejos autonómicos "la suprema representación y defensa de la [correspondiente] profesión titulada ..., en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma" y con el art. 1 de esta misma Ley, en el que se establece que la regulación en ella prevista es "sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica". Ningún otro precepto de esta Ley se opone a esta interpretación. Es más, en su art. 17.3 se prevé expresamente el deber de comunicar a los consejos de ámbito estatal determinados actos administrativos (las sanciones de inhabilitación). Con arreglo a estas últimas precisiones legales, y como también el Tribunal afirmó en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9, debemos declarar también ahora que la función representativa y de defensa considerada, en la medida que está ceñida legalmente al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, en este caso, del País Vasco, no pugna con la paralela función de representación y defensa de los intereses colegiales que corresponde al consejo general en el ámbito nacional o internacional, reconocida en la Ley de colegios profesionales y el art. 15.3 Ley del proceso autonómico. En consecuencia, el art. 52 cuestionado no es inconstitucional por ese motivo.

5. Del Auto de planteamiento cabe deducir, como pone de manifiesto el Abogado del Estado, que el órgano judicial considera también que el precepto cuestionado podría ser inconstitucional si la integración de los colegios territoriales en el respectivo consejo general o superior fuera una decisión que se adoptara por acuerdo entre las partes. Para resolver esta cuestión lo primero que debe dilucidarse es si el régimen de integración forzosa de los colegios en el correspondiente consejo general es una regla básica y, por tanto, de competencia del Estado, para comprobar luego, en un segundo momento y en caso afirmativo, si el art. 52 cuestionado contradice el régimen de integración dispuesto con carácter básico por el legislador estatal y resulta en consecuencia inconstitucional.

Ya se ha declarado que el legislador estatal es el competente para, con carácter básico, crear el correspondiente consejo general y regular su organización y funciones. Con estos presupuestos, y no obstante el silencio de la Ley de colegios profesionales y de la Ley 23/1999, de 6 de julio, por la que se crea el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, que nada dicen de modo expreso al respecto, importa añadir ahora que la vigencia del modelo organizativo básico que resulta de la oportuna decisión de creación (disposición adicional tercera de la Ley de colegios profesionales, añadida por la Ley 25/2009), la propia naturaleza jurídica de los consejos generales como organización colegial de segundo grado o "corporación de corporaciones" de Derecho público (STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9), y el ejercicio de la función esencial de representación institucional en el ámbito nacional e internacional (art. 1.3 de la Ley de colegios profesionales) determinan la forzosa integración en el consejo general de todos los colegios

territoriales, en tanto que fórmula imprescindible para poder garantizar la gestión en régimen de autoadministración de los intereses públicos que constitucionalmente en virtud del art. 36 CE habilitan la intervención del poder público, en este caso del Estado y para la creación de un consejo general.

La propia naturaleza jurídica de los colegios territoriales como corporación de Derecho público y, en tal forma, su condición de organización pública creada por voluntad de la Ley para el cumplimiento de fines de interés público, determina que su integración en la pieza general o estatal de la organización colegial no sea una decisión de la que puedan disponer en forma voluntaria. Pues, en tanto que organización de configuración legal, la capacidad jurídica del correspondiente Colegio territorial al menos, la de carácter jurídico-público) y, de modo particular, su facultad para decidir sobre su integración en el consejo general no es la propia de los sujetos ordinarios del Derecho, montada sobre el principio general de libertad y singularmente, en lo que ahora más importa, sobre el derecho fundamental de libre asociación del art. 22 CE , sino la característica de las Administraciones públicas y, por tanto, la que en cada momento resulte de la suma de las funciones o competencias públicas que el legislador ordinario haya decidido atribuir a este tipo de organizaciones corporativas en desarrollo del art. 36 CE . Lo que, en el plano organizativo o institucional, significa que es la Ley la que determina sus relaciones con el correspondiente consejo general de la misma profesión.

No puede olvidarse, por otra parte, que la existencia de relevantes intereses públicos es precisamente la razón misma que justifica la intervención estatal en la configuración legal de los colegios profesionales (art. 149.1.18 CE), y determina la naturaleza pública de estas organizaciones (repetidamente subrayada por este Tribunal; cfr., entre otras, SSTC 76/, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4; y 87/1989 , de 11 de mayo, FJ 3) y, al cabo también, la que finalmente legitima la incidencia por esa vía en el contenido del derecho fundamental de asociación del art. 22 CE , en este caso, para limitar la vertiente de libertad negativa de los colegios profesionales.

Por consiguiente, una vez que el legislador estatal ha optado, en ejercicio de la amplia libertad de configuración normativa que le reconoce el art. 149.1.18, en relación con el art. 36, ambos de la Constitución, en materia de colegios profesionales, por constituir un consejo general para asumir, entre otras funciones, la representación y defensa unitaria de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional, esa determinación organizativa básica y, en su virtud, la definición del correspondiente modelo de colegio profesional de que se trate reclama como complemento necesario la incorporación forzosa de los colegios profesionales. Tal y como se ha puesto de manifiesto, solo de ese modo el consejo general puede cumplir con su función esencial de "representación y coordinación de los diferentes colegios", para "garantiza[r] la coherencia y homogeneidad en la ordenación de la profesión" (STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9). En consecuencia, la adscripción forzosa al consejo general es una regla básica y, como tal, indisponible para el legislador autonómico.

6. Precisado este extremo, cumple ahora comprobar si el art. 52 cuestionado pugna o no efectivamente con esa regla básica.

Ciertamente, el citado precepto autonómico admite a simple vista una lectura capaz de apuntar a su inconstitucionalidad en la medida que permite concluir que la vinculación de los colegios profesionales del País Vasco con el consejo general de la correspondiente profesión queda sujeta a lo que voluntariamente ambas partes puedan acordar. Esta interpretación y la conclusión en que termina no es conforme con la Constitución.

Como con razón han denunciado en el presente proceso el Parlamento y Gobierno Vascos y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos de alegaciones, la cuestión planteada por el órgano judicial toma pie en una interpretación exclusivamente literal y aislada del art. 52 de la Ley vasca 18/1997 y prescinde, por tanto, del resto de criterios hermenéuticos que colaboran a precisar su verdadero sentido. Conforme este Tribunal ha sostenido, "la interpretación literal es un mero punto de partida, imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengán a corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas según el sentido propio de sus palabras" (por todas, STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 5).

Si se acude a criterios interpretativos más allá de su propio tenor, el art. 52 cuestionado admite una lectura plenamente constitucional que no contradice la regla de la integración forzosa de los colegios en el correspondiente consejo general de la profesión. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la definición legal del correspondiente modelo de colegio profesional puede suponer, siempre que concurren intereses públicos de relevancia constitucional suficiente, una significada incidencia en la libertad de asociación de sus miembros, que justifica incluso la adscripción forzosa al correspondiente ente corporativo (entre otras muchas, últimamente, STC 144/2013, de 11 de julio, FJ 2). Sin embargo, la configuración legal de este tipo de organizaciones profesionales no puede en ningún caso comprender la completa privación de la libertad positiva de asociación de los miembros para celebrar con el resto de entidades de la misma profesión acuerdos o convenios con fines complementarios, distintos y compatibles con los que justifican la intervención del legislador a tenor del art. 36 CE, pues en tal supuesto no se advierte ya ningún interés público capaz de justificar constitucionalmente semejante sacrificio del derecho a la libertad de asociación del art. 22 CE. Por este motivo, las distintas corporaciones colegiales y, desde luego, los colegios y consejos autonómicos son libres para concluir, incluso entre sí, los acuerdos que consideren convenientes siempre que su objeto persiga fines compatibles y, por supuesto, distintos de los que sirve la propia organización colegial.

En consecuencia, en el círculo de fines y de actividades no cubierto por el oportuno interés público que justifica la configuración legal de la correspondiente organización colegial y, en su caso, la regla de adscripción forzosa en el consejo general, los colegios profesionales del País Vasco pueden establecer libremente con otras entidades, incluidas las corporaciones colegiales de la misma profesión de fuera del ámbito territorial autonómico, las relaciones que estimen convenientes y, por lo tanto, concluir en su caso y con ese fin los correspondientes acuerdos. De modo que el art. 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 cuestionado no es contrario a la regla de integración forzosa en el correspondiente consejo general. La duda de inconstitucionalidad planteada por este motivo resulta, pues, infundada.

FALLO

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

Ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 4040-2009

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintinueve de mayo de dos mil catorce.