



Rgtº. Sª. Nº.: 457

## El Tribunal Constitucional vuelve a declarar inconstitucional la exención de colegiación de los empleados públicos establecida en una Ley autonómica



Reiterando la ya consolidada jurisprudencia existente, el Tribunal Constitucional ha vuelto a declarar la inconstitucionalidad de incluir la exención de colegiación a los empleados públicos en normativa autonómica de colegios profesionales. En este caso, se han visto afectados por esta declaración los párrafos segundo y tercero del art. 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. El citado precepto establecía lo siguiente:

*«Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción. Los Colegios dispondrán de los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de esta Ley.*

*El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación para el ejercicio privado de su profesión, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en este artículo.*

*La exención de colegiación prevista en el párrafo anterior no resultará de aplicación al personal médico y de enfermería cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los ciudadanos.»*

En sentencia nº 82/2018, de 16 de julio, publicada en el BOE del 17 de agosto, el Tribunal Constitucional ha estimado la cuestión de inconstitucionalidad planteada, declarando lo siguiente:

*“(...) e) Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo del régimen jurídico de los colegios profesionales de conformidad con las bases estatales, como es el caso de Cantabria (art. 25.5 del Estatuto de Autonomía de Cantabria), no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo sino una contradicción de las mismas, que las desvirtúa y excede de su competencia (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3; 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 7, y 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5). Allí donde el Estado no ha previsto excepciones, ni ha permitido que sean las propias Comunidades Autónomas las que las introduzcan, al haber establecido el artículo 3.2 in fine de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, una reserva de ley estatal, no pueden éstas impedir la plena proyección de las bases estatales mediante exenciones de determinados colectivos, como puedan ser los empleados públicos.*



4. En conclusión, **debemos declarar la inconstitucionalidad de la exención autonómica de colegiación de los empleados públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria por vulnerar las competencias estatales al contravenir la legislación básica dictada en la materia (art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales).** Además, esa declaración debe extenderse al conjunto de la regulación establecida en los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 2 b) de esta Sentencia, por cuanto contienen simples modulaciones de la excepción a la colegiación obligatoria que forman parte de la norma aplicable al caso, las cuales carecen de sentido sin su conexión a esa excepción que debe quedar expulsada del ordenamiento.”

Madrid, 21 de agosto de 2018

EL SECRETARIO GENERAL

Anexo • La sentencia de referencia.

Presidente del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11695** *Sala Segunda. Sentencia 82/2018, de 16 de julio de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 3649-2017. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander respecto a los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre. Competencias sobre colegios profesionales: nulidad del precepto legal autonómico que regula las obligaciones de colegiación de empleados públicos (STC 3/2013).*

ECLI:ES:TC:2018:82

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3649-2017, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander respecto a los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE en relación con los artículos 36 y 149.1.1 CE. Han comparecido y presentado alegaciones el Abogado del Estado, el Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria, y el Letrado-Secretario General del Parlamento de Cantabria, todos ellos en la representación que ostentan, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El pasado 12 de julio de 2017 se recibió en el registro general de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento abreviado núm. 226-2016 y del expediente administrativo seguido ante el Ilustre Colegio Oficial Veterinario de Cantabria y el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España, el Auto de 22 de junio de 2017, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son los siguientes:

a) Don Juan Carlos, colegiado del Ilustre Colegio Oficial Veterinario de Cantabria desde 1979, solicitó su baja en el mismo el 22 de abril de 2016 al amparo del artículo 17

de la Ley 1/2001, alegando su condición de funcionario facultativo de producción y sanidad animal y, por tanto, el hecho de que presta directamente sus servicios profesionales a una Administración pública, junto con la aportación de una declaración jurada de no ejercer libremente la profesión por cuenta propia ni al servicio de un tercero. La Junta de Gobierno del Colegio desestimó tal solicitud el 2 de mayo de 2016 por entender que impedía atenderla el régimen de colegiación obligatoria establecido en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales. Ese precepto, en cuanto regulador de una materia de competencia estatal, vendría a determinar la inconstitucionalidad de las normas autonómicas que pretenden introducir excepciones, como la invocada por el solicitante, tal como viene señalando una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, iniciada con la STC 3/2013, de 17 de enero. Contra la mencionada resolución colegial interpuso el interesado recurso de alzada ante el Consejo General de Colegios Veterinarios de España, que fue desestimado mediante resolución de la junta ejecutiva permanente del Consejo General de 30 de junio de 2016, que confirmaba la obligatoriedad de la inscripción del recurrente en el Colegio para poder ejercer su actividad profesional como veterinario en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria, aunque fuese al servicio de la Administración pública. La resolución insiste en que la excepción legal contenida en el artículo 17.2 de la Ley 1/2001, contraviene una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que se recoge detalladamente. Por tanto, en aplicación del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, del artículo 62 de los estatutos generales de la organización colegial veterinaria española, aprobados por Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero (que establece el requisito indispensable y previo de la colegiación para el ejercicio de la profesión veterinaria, incluyendo específicamente la desarrollada al servicio de las distintas Administraciones públicas españolas), y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 12 de marzo y 13 de diciembre de 2002, relativas a un veterinario militar y a un veterinario al servicio de la Administración vasca), el Consejo General desestimó el recurso planteado.

b) Interpuesto recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de dicho orden jurisdiccional de Santander, que recayó en el núm. 1 de esa localidad, tanto el Ilustre Colegio Oficial Veterinario de Cantabria como el Consejo General de Colegios Veterinarios de España solicitaron mediante otrosí de sus escritos de contestación a la demanda el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto al artículo 17.2 de la Ley 1/2001, en el que la parte recurrente sustentaba su pretensión. El caso de autos presentaba, según los demandados, análogas circunstancias a las que llevaron a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Burgos) a plantear una cuestión ante este Tribunal Constitucional mediante Auto de 25 de mayo de 2015, que fue estimada mediante STC 229/2015, de 2 de noviembre, por la que se declaró la inconstitucionalidad de un inciso del artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, dando lugar a la posterior Sentencia estimatoria del recurso de apelación interpuesto en aquel caso por el Colegio Oficial de Veterinarios de Segovia, que anuló la orden de la Consejería autonómica que contenía el listado único provincial de Segovia del cuerpo facultativo superior de la escala sanitaria de veterinarios de carácter interino, en cuanto les eximía de la obligatoriedad su colegiación profesional.

c) Tras declarar los autos conclusos para sentencia mediante providencia de 2 de mayo de 2017, el Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander decidió dar traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, con suspensión del plazo para resolver el recurso, mediante nueva providencia de 8 de mayo, para la formulación de alegaciones sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el ajuste de los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 al artículo 148.1.18 CE (errata sobre el tercer dígito del precepto constitucional que curiosamente se reitera en las distintas resoluciones dictadas por el órgano judicial), en relación con el artículo 36 CE, los cuales determinarían la competencia exclusiva del Estado para legislar en materia de colegiación profesional

obligatoria y sus excepciones, ejercida concretamente por medio del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales. Tanto el Consejo General de Colegios Veterinarios de España, como el Ilustre Colegio Oficial Veterinario de Cantabria y el Ministerio Fiscal, mediante escuetos escritos presentados el 11 de mayo, el 16 de mayo y el 1 de junio, respectivamente, mostraron su conformidad con la necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad contra el precepto mencionado a la vista de la reiterada doctrina constitucional recaída en la materia y del cumplimiento de los requisitos procesales y de aplicabilidad y relevancia de la regulación legal que se cuestiona. El recurrente en el proceso no presentó alegación alguna.

3. Mediante Auto fechado el 22 de junio de 2017 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander acordó finalmente elevar a este Tribunal Constitucional la presente cuestión de inconstitucionalidad respecto a los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, en su redacción dada por la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2011, de 29 de diciembre, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en materia de colegios profesionales contenida en el artículo 149.1.18 CE, en relación con los artículos 36 y 149.1.1 CE, y, de manera mediata, el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en su redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, decretando a la vez el mantenimiento de la suspensión del proceso hasta que se resuelva la cuestión.

La duda sobre la constitucionalidad de esa regulación se fundamenta de manera directa en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en casos precedentes. El órgano judicial recuerda en este sentido que ya se han resuelto diversas cuestiones y recursos de inconstitucionalidad en relación con leyes autonómicas que contenían una disposición similar a la ahora cuestionada, en las que se concluye que las normas autonómicas vulneraban las competencias del Estado. Es el caso de las SSTC 3/2013, de 17 de enero, sobre el artículo 30.2 de la Ley 15/2001, de Andalucía; 46/2013, de 28 de febrero, sobre el artículo 11 de la Ley 6/2013, de Asturias; 50/2013, de 28 de febrero, sobre el artículo 17.1 de la Ley 11/2002, de Extremadura; 63/2013, de 14 de marzo, sobre el artículo 4 de la Ley 10/2003, de Andalucía; 123/2013, de 23 de mayo, sobre el artículo 16 de la Ley 2/2002, de Canarias; 201/2013, de 5 de diciembre, sobre el artículo 38.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña; 150/2014, de 2 de septiembre, sobre el artículo 30.2 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, y la STC 229/2015, de 2 de noviembre, sobre el artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de Castilla y León. El Auto de planteamiento de la cuestión destaca que, al igual que en las referidas Sentencias el Tribunal ha considerado contrario al orden constitucional la introducción por las Comunidades Autónomas de excepciones al régimen de colegiación obligatoria por no estar previstas en el artículo 3.2 de la Ley estatal de colegios profesionales, que es una norma formal y materialmente básica, el precepto aquí cuestionado también lesionaría, por un lado, la competencia estatal para fijar los principios y reglas básicas de estas entidades corporativas (aunque en este caso lo sea con una extensión e intensidad menor que respecto a las Administraciones públicas en sentido estricto), y por otro, la competencia estatal para establecer condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales, por lo que incurriría también en inconstitucionalidad mediata. El problema es estrictamente competencial y por ello la valoración de la normativa autonómica no depende del mayor o menor alcance de las excepciones introducidas a la colegiación obligatoria establecida por la regulación estatal.

El Auto explica que el resultado del pleito que se tramita depende de la validez del precepto cuestionado, sin que haya margen para realizar una interpretación del mismo conforme a la Constitución en los términos del artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), dado el carácter taxativo y vinculante de la excepción que introduce. A la vez, el órgano judicial reconoce que la parte del precepto específicamente aplicable al caso sería solo el inciso del párrafo segundo del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 que se refiere a la exención del requisito de la colegiación para los profesionales vinculados la

Administración pública y exclusivamente respecto a las relaciones de servicio regidas por el derecho administrativo, que son las circunstancias en las que se encuentra el recurrente en el proceso. Sin embargo, la cuestión de inconstitucionalidad se plantea respecto al párrafo segundo en su integridad, y al párrafo tercero del precepto, pues son los que regulan en general las excepciones a la regla de la colegiación obligatoria y, a juicio del órgano proponente, en caso de estimación carece «de sentido mantener una redacción que, por referencia a esa norma general, no va a tener significado alguno».

Por lo demás, el Auto hace constar que se cumplen los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en cuanto el proceso está concluido y dentro del plazo para dictar sentencia, habiéndose dado oportunidad a las partes y al Ministerio Fiscal para hacer sus alegaciones sobre el planteamiento de la cuestión.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de septiembre de 2017, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander respecto a los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE en relación con los artículos 36 y 149.1.1 CE, defiriendo a la Sala Segunda el conocimiento de la misma, dado que así le correspondía por turno objetivo. Igualmente, se da traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, al Fiscal General del Estado, al Gobierno de Cantabria y al Parlamento de Cantabria, en los términos del artículo 37.3 LOTIC, para poder personarse y hacer alegaciones en el proceso. Igualmente, se acordó comunicar la citada providencia al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander, a fin de que mantuviese suspendido el proceso hasta que se resolviese la presente cuestión, según dispone el artículo 35.3 LOTIC. Por último, se ordenó la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Cantabria», abriendo la primera de ellas (que se cumplimentó en el «BOE» número 233, de 27 de septiembre de 2017), el plazo de personación de las partes en el proceso ante este Tribunal Constitucional para poder formular alegaciones.

5. Mediante sendos escritos registrados en este Tribunal el 2 y el 5 de octubre de 2017, la Presidenta del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado se personaron en este proceso, ofreciendo también la colaboración de sus respectivas Cámaras, de conformidad con el artículo 88.1 LOTIC.

6. Con fecha de 16 de octubre de 2017 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, dirigió un escrito a este Tribunal por el que se personó en el proceso y formuló las correspondientes alegaciones, solicitando que se dicte sentencia íntegramente estimatoria de la cuestión planteada, por entender que el precepto objeto de la misma contiene una excepción a la regla básica de colegiación obligatoria que vulnera las competencias del Estado en la materia. Se trataría por tanto de la inconstitucionalidad mediata de la regulación autonómica cuestionada por vulneración de la normativa básica del Estado, contenida en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, que establece el requisito indispensable de la incorporación al colegio correspondiente para el ejercicio de una profesión «cuando así lo establezca una ley estatal», la cual es independiente según el artículo 1.3 «de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional». Problema éste que ha sido reiteradamente suscitado ante el Tribunal Constitucional, como bien habría puesto de manifiesto el Auto de planteamiento de la cuestión con la cita de pronunciamientos recaídos entre 2013 y 2015, en los que se sentó el criterio de la falta de competencia autonómica para introducir exenciones al régimen de colegiación obligatoria.

La argumentación del Abogado del Estado razona progresivamente que el establecimiento por el Estado del régimen de colegiación obligatoria en determinados



supuestos no es contrario a la Constitución, que su exigencia constituye un aspecto básico del régimen jurídico general de los colegios profesionales y que ese carácter básico se extiende también al ámbito de las posibles excepciones a introducir.

Así, en primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que la adscripción forzosa a un colegio profesional tiene cobertura en el artículo 36 CE, siempre que sea necesaria para la tutela de intereses generales y de los destinatarios de los servicios profesionales correspondientes, que son fines públicos relevantes a perseguir, y no vulnera ni el derecho de asociación del artículo 22 CE ni la libertad sindical del artículo 28 CE (SSTC 89/1989, de 11 de mayo; 194/1998, de 1 de octubre, y 3/2013, de 17 de enero).

Por otro lado, los colegios profesionales son, por encima de su base asociativa y de la defensa de los intereses privados de sus miembros, corporaciones de derecho público equiparables en su dimensión pública a las Administraciones territoriales (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26), por lo que corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 CE el establecimiento de las bases de su régimen jurídico, aunque sea con menor extensión e intensidad que respecto a otras Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71). Y forma parte de esas bases el carácter voluntario u obligatorio de la incorporación al colegio correspondiente para el ejercicio tanto de profesiones tituladas como de profesiones reguladas no tituladas, en cuanto elemento esencial de configuración del acceso al ejercicio de las mismas, debiéndose restringir los casos de colegiación forzosa a los que afecten de manera grave y directa al interés público, dado que ello constituye una evidente barrera de entrada a la profesión (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7). Además, ese régimen básico debe ser aplicado también al ejercicio profesional de los empleados públicos, a quienes el artículo 1.3 de la Ley estatal de colegios profesionales no exime *a priori* de colegiación.

Finalmente, señala el Abogado del Estado que si el régimen obligatorio de la colegiación, en cuanto elemento esencial de regulación del acceso a la profesión, tiene carácter básico, también lo tienen las posibles excepciones que se puedan aplicar a ciertas profesiones o grupos profesionales. Porque sin una remisión legislativa directa y explícita del Estado, hay que entender que las excepciones que introduzcan las Comunidades Autónomas por decisión propia a la incorporación obligatoria a un colegio desvirtúan el contenido material de una norma básica estatal. Además, aquí entra en juego la competencia también estatal de establecimiento de condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), pues tendrían ese carácter las decisiones estatales sobre los requisitos inexcusables para el ejercicio profesional, que en cuanto límites sustanciales y no accesorios de su configuración, afectan al contenido primario del derecho reconocido en el artículo 35.1 CE (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8). Y es claro que el artículo 3.1 de la Ley estatal de colegios profesionales no pretende de partida abrir excepciones de este régimen a quienes estén vinculados a una Administración pública por una relación funcional.

7. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el 17 de octubre de 2017, el Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria, en la representación que ostenta, compareció en el proceso, formulando sus observaciones, en las que a la vista de la doctrina constitucional en la materia, opta por «no efectuar alegaciones de fondo que justifiquen la constitucionalidad de los párrafos cuestionados».

De manera escueta, previa exposición de los antecedentes del caso, así como de la reproducción íntegra del artículo 17 de la Ley 1/2001 y de la parte de la exposición de motivos de la Ley cántabra 5/2011 que le dio su redacción actual, reconoce que la exención de la colegiación obligatoria de empleados públicos por parte de leyes autonómicas ha sido objeto de frecuentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional a partir de la STC 3/2013, de 17 de enero, relativa a una ley andaluza. En ella ya se dejó claro que el artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, no exime de colegiación a los empleados públicos para el ejercicio de su profesión por cuenta de una Administración pública, por lo que la toma de esa decisión por parte de un legislador autonómico vulnera

el régimen de colegiación forzosa que el artículo 3.2 de esa ley permite establecer mediante ley estatal. Esta doctrina se ha reiterado a lo largo de 2013, 2014 y 2015, confirmándose por la STC 229/2015, de 2 de noviembre, en relación con la Ley de colegios profesionales de Castilla y León, que cabe resumir en las siguientes afirmaciones: primero, es inconstitucional el establecimiento por una Comunidad Autónoma de una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales por suponer la vulneración de competencias estatales; segundo, el Estado no solo es competente para establecer la colegiación obligatoria, sino también sus excepciones; tercero, la competencia estatal comprende la fijación de los principios y reglas básicas sobre la organización y competencias de los colegios profesionales; cuarto, esa competencia estatal no vacía de contenido las competencias autonómicas en materia de función pública; y quinto, la colegiación obligatoria, cuando se impone por el Estado, viene a constituir además una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho al trabajo.

8. El pleno del Parlamento de Cantabria, en sesión de 9 de octubre de 2017, acordó la personación de la Cámara en el presente proceso, que fue evacuada por el Letrado-Secretario General del mismo mediante escrito de 18 de octubre de 2017, acompañado del certificado del acuerdo parlamentario, en el que se formulan cuatro alegaciones.

a) El argumento principal que se aporta deriva de la aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución a las menciones del precepto autonómico que se cuestionan, las cuales no recogerían una excepción a la regulación básica estatal, sino que serían ejercicio legítimo de la competencia autonómica sobre el régimen estatutario de sus funcionarios públicos (art. 35.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria: EACant), y de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, y de ejercicio de profesiones tituladas (art. 25.5 EACant), con respeto pleno a la legislación básica estatal.

Así, en materia de función pública autonómica la competencia de Cantabria sería «exclusiva y plena para determinar el régimen funcional completo 'de acuerdo con la legislación del Estado' del personal adscrito a su función», en ejercicio de la cual se habría establecido la regla de la no colegiación obligatoria de los profesionales que sean funcionarios públicos. Por su parte, la competencia autonómica en materia de entidades públicas corporativas operaría a partir del mínimo común normativo de la legislación básica estatal, que podría ser complementada (STC 1/1982, de 28 de enero), defendiéndose que el régimen de colegiación y sus excepciones correspondería establecerlas a la Comunidad Autónoma. A este respecto se defiende que, aunque la jurisprudencia constitucional haya reconocido expresamente que es el Estado quién puede tomar esas decisiones, es reiterado el reconocimiento de que las Comunidades Autónomas «son también Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 139).

Y en todo caso, si se entendiese que la ley autonómica ha introducido una regulación en materia de colegios profesionales contraria a la legislación básica estatal, sería preciso hacer un esfuerzo interpretativo conforme a la Constitución, que evitase la anulación de la norma, como se ha hecho en tantas ocasiones por el Tribunal Constitucional (por ejemplo en las SSTC 211/2016, de 15 de diciembre, y 128/2016, de 7 de julio, en relación con disposiciones legales de la Generalitat de Cataluña). Ese esfuerzo tendría además respaldo en la «menor extensión e intensidad» con que la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas se proyecta sobre las corporaciones de derecho público, según reiterada jurisprudencia constitucional, sintetizada en la STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5. Una interpretación del precepto autonómico conforme con la Constitución sería «posible, adecuada y deseable».

b) Se defiende que la regulación impugnada tiene cobertura en la competencia autonómica sobre la regulación del ejercicio de las profesiones susceptibles de colegiación, que forman parte de las profesiones tituladas. Se invoca para ello la



STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, según la cual en materia de profesiones tituladas la competencia autonómica se contrae «al ejercicio de las mismas», del cual formaría parte el régimen de colegiación y, por tanto, la posibilidad de especificar su forma de aplicación a los empleados de las Administraciones públicas. Además, en la medida en que el artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, se refiere a los fines esenciales de los colegios profesionales «sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional», se estaría admitiendo la posibilidad de introducir modulaciones para los empleados públicos, sin excluir que puedan ser aprobadas por la legislación autonómica. De hecho, en los AATC 239/2002 y 242/2002, de 26 de noviembre, se inadmitieron sendas cuestiones de inconstitucionalidad contra un precepto legal autonómico que excluía de colegiación obligatoria a los funcionarios y personal laboral por presunta vulneración del artículo 149.1.13 y 18 CE.

c) El principio de interpretación conforme también se proyectaría a través de la competencia autonómica sobre organización de la función pública, dado que las bases estatales sobre el régimen jurídico de los empleados públicos no hacen referencia alguna a la obligatoriedad de su colegiación profesional. De manera que cada Administración pública podrá regular las condiciones de la relación de servicio con ella misma de los profesionales titulados (la excepción de la colegiación obligatoria podría así haberla establecido la Comunidad cántabra en su Ley 4/1993, de 10 de marzo, de función pública). Aparte de que tiene sentido que las propias Administraciones públicas, en cuanto son responsables civiles por la actuación de sus agentes, velen por el ejercicio profesional de sus empleados conforme a la deontología y a las reglas de disciplina de su profesión, asegurando así directamente, por tanto, los fines de tutela que atiende la colegiación profesional. Porque según la STC 194/1998 la necesaria incorporación a un colegio para ejercer una profesión «se justifica no en atención a los intereses de los profesionales, sino como garantía de los intereses de sus destinatarios», y esa garantía a terceros se puede asegurar mediante la pertenencia de un profesional a una Administración pública, que sirve con objetividad a los intereses generales. El control que corresponde realizar a ésta sobre sus empleados haría inútil y redundante la actuación de los colegios profesionales, siendo poco operativo que el mismo se realice desde dos organizaciones diferentes. La exención de colegiación de los empleados públicos sería así «proporcional y lógica», pues solo afecta a algunos de ellos y solo en la medida en que prestan servicios a la propia Administración.

d) Por último, se defiende por el Parlamento autonómico que hay valores y derechos constitucionales que avalan la introducción de excepciones al régimen de colegiación obligatoria. El hecho de que la jurisprudencia constitucional haya avalado que la exigencia de colegiación no vulnera el derecho a la libertad asociativa y que sea proporcional, no discriminatoria y no contraria a la libre circulación de trabajadores, no impide que no se puedan introducir modulaciones en atención a las vicisitudes del trabajo al servicio de una Administración (STJUE de 23 de junio de 1981, asunto *Le Compte Van Leuven y De Meyere contra Bélgica*). Esas modulaciones serían posibles en virtud del principio de interpretación conforme, considerando que la regulación vigente del artículo 3.2 de la Ley estatal de colegios profesionales, establecida por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de transposición de la Directiva de servicios, está dirigida a los trabajadores independientes y a las empresas prestadoras de servicios, y no es su intención regular «las funciones desempeñadas en el seno de una Administración pública». Igualmente, el artículo 1.3 de la Ley estatal de colegios profesionales puede interpretarse en el sentido de que el personal al servicio de una Administración queda sujeto al control de esa Administración, y solo al del colegio profesional si desempeña además privadamente su actividad regulada.

9. El Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones por delegación en el registro general del Tribunal Constitucional el 23 de octubre de 2017. En ellas postula la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado del inciso primero del párrafo segundo del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, según el cual el requisito de la colegiación

«no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral». La razón es que se trata de una cuestión competencial que merece en su opinión la misma respuesta que han recibido las controversias ya resueltas por este Tribunal en las Sentencias enumeradas en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, relativas a regulaciones legales autonómicas de contenido muy semejante.

Con carácter previo, el escrito de la Fiscalía General del Estado delimita el alcance de la cuestión de inconstitucionalidad y analiza el cumplimiento de los requisitos formales para su planteamiento, donde se realiza un par de observaciones relevantes. Por un lado, se defiende que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad debe quedar circunscrito a ese inciso sobre el que se propone un fallo estimatorio, sin poder ampliarse a todo el párrafo segundo y al tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 en cuanto que no son «ley aplicable de cuya validez dependa el fallo» en el proceso en el que se suscita la cuestión. Por otro lado, en cuanto a los requisitos del artículo 35.2 LOTC, se denuncia que el trámite esencial de audiencia previa a las partes no ha sido adecuadamente cumplimentado «pues no se ha dado a la parte demandante del procedimiento la posibilidad de formular alegaciones en el trámite de audiencia que se abrió por la Providencia de 8 de mayo de 2017» del Juzgado que plantea la cuestión, por lo cual debería ser inadmitida (ATC 42/2016, de 16 de febrero). Considera que no está acreditado que tal providencia se haya notificado a la parte demandante (el funcionario que solicitaba su baja en el colegio de veterinarios), privándole con ello de poder hacer alegaciones, por lo que no sería aceptable que por diligencia de ordenación de 7 de junio de 2017 el Letrado de la Administración de Justicia manifieste que al no constar escrito alguno presentado por la representación del demandante en el proceso se pasen los autos al Magistrado-Juez «una vez transcurra el plazo del artículo 128 LJCA». Por lo demás, la Fiscalía aprecia que sí se ha satisfecho el resto de requisitos formales exigibles: la providencia del Juzgado por la que se planteaba la oportunidad de acudir a este Tribunal Constitucional sí identifica con precisión el precepto legal que considera inconstitucional, así como las competencias estatales vulneradas y la norma estatal básica de contraste con la autonómica, y el órgano judicial ha formulado adecuadamente el juicio de aplicabilidad y de relevancia de la regulación cuestionada.

Entrando en el objeto de la cuestión, la Fiscalía la cataloga como un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por infracción de normativa estatal básica por parte del precepto legal autonómico. En ese sentido, la norma de contraste es el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, en su redacción por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que además de ser la versión actual de la norma, es la que estaba vigente en el momento de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad, que es lo decisivo en este tipo de procesos [STC 137/2013, FJ 2 a)]. Esta disposición ha sido confirmada como legislación básica, tanto formal como materialmente, en diversos pronunciamientos constitucionales, como la SSTC 3/2013, FFJJ 7 y 8, o 91/2013, de 22 de abril, FJ 2.

Tal como se había avanzado, el escrito de alegaciones aprecia una clara conexión de esta cuestión con los procesos invocados en el Auto de planteamiento del mismo, constatándose que la norma cántabra cuestionada es coincidente en su contenido, con mínimas variaciones irrelevantes, con las normas autonómicas examinadas por el Tribunal Constitucional en esos precedentes que se invocan, y éstas han terminado declarándose inconstitucionales (SSTC 3/2013, 63/2013, 69/2017...) por establecer excepciones al régimen de colegiación obligatoria de quienes prestan servicios por cuenta y para una Administración pública. Por eso, en cuanto a las alegaciones de fondo que se formulan por la fiscalía, se terminan reproduciendo literalmente los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la última de las Sentencias recaídas en la materia: la STC 69/2017, de 25 de mayo, relativa a la Ley de colegios profesionales de Castilla-La Mancha. El primero de ellos hace un buen recorrido de las circunstancias de los abundantes pronunciamientos jurisprudenciales ya emitidos, sobre todo a lo largo de 2013, y el

segundo expone en cinco apartados la doctrina constitucional expresada en los mismos, que conducirían derechamente a la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad según la Fiscalía General del Estado.

10. Por providencia de 12 de julio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales de Cantabria, cuya redacción actual corresponde a la establecida por la Ley cántabra 5/2011, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En esa regulación se introduce una excepción en cuanto a la obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio de las profesiones que determinen las leyes del Estado, relativa a quienes estén vinculados a una Administración pública en régimen de derecho administrativo o laboral. Así mismo, se prevén excepciones a esa excepción, de manera que la misma no es aplicable a los empleados públicos cuando ejerzan la profesión de manera privada, ni, en todo caso, al personal médico y de enfermería de la sanidad pública que preste servicio directo a los ciudadanos.

Para mayor claridad, conviene reproducir el contenido íntegro del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, advirtiendo que está excluido del objeto de la cuestión el párrafo primero, que es copia literal de la norma básica estatal, que precisamente se quiere excepcionar con ciertos límites en el resto del precepto, que originan el presente proceso:

«Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción. Los Colegios dispondrán de los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de esta Ley.

El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación para el ejercicio privado de su profesión, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en este artículo.

La exención de colegiación prevista en el párrafo anterior no resultará de aplicación al personal médico y de enfermería cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los ciudadanos.»

El órgano judicial que plantea la cuestión considera que estas prescripciones de los párrafos segundo y tercero vulneran la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 36 CE) y, adicionalmente, la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE). Más en concreto, las menciones del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 que se cuestionan colisionarían con el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales (cuyo contenido ya se ha indicado que se reproduce como párrafo primero del precepto), en cuanto establece el régimen de colegiación obligatoria para las profesiones que se dispongan, sin contemplar la posibilidad de eximir a determinados colectivos, lo cual constituiría a la vez tanto un rasgo básico del régimen de las corporaciones profesionales de derecho público como una condición básica de igualdad en el ejercicio del derecho al trabajo por parte de los profesionales titulados. En definitiva, nos encontramos ante una

cuestión de índole competencial, relativa a la posible inconstitucionalidad mediata de una regulación contenida en un precepto legal autonómico.

2. El origen de la presente cuestión está en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un veterinario, que trabaja como funcionario facultativo de producción y sanidad animal de la Comunidad Autónoma de Cantabria, contra la denegación de su baja voluntaria en el Colegio de veterinarios de ese territorio en aplicación de la excepción legal cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso. Tanto el Ilustre Colegio Oficial Veterinario de Cantabria como el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España rechazaron en vía administrativa la solicitud alegando la prevalencia de la legislación estatal, que exige sin modulaciones la colegiación para el ejercicio de la profesión veterinaria, y que comportaría la inconstitucionalidad de la excepción introducida por la legislación cántabra para el caso de los empleados públicos, tal como habría apreciado este Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones. Con buen criterio, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander ha elevado la presente cuestión de inconstitucionalidad al verse en la tesitura de aplicar para resolver el recurso una norma de rango legal que entiende no conforme a la Constitución.

a) El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad justifica los requisitos de procedibilidad relativos al juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma autonómica, exponiendo el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada (como expone, entre otras muchas, la STC 9/2016, de 21 de enero, FJ 2). Por un lado, el artículo 17.2 de la Ley 1/2001 impone la inexigibilidad de la colegiación profesional a los empleados públicos, por lo que es de directa aplicación al caso que se ha de resolver, en cuanto constituye el fundamento de la solicitud de baja del colegio por parte del recurrente. Por otro, la excepción resultaría contraria a la regla general establecida en el artículo 3.2 de la Ley estatal de colegios profesionales, tal como habría constatado este Tribunal de manera reiterada y reciente (se invocan hasta seis Sentencias de 2013: la 3/2013, la 46/2013, la 50/2013, la 63/2013, la 123/2013 y la 201/2013, y otras dos posteriores, las SSTC 150/2014 y la 229/2015). El Magistrado-Juez considera que no cabe una interpretación conforme a la Constitución del precepto autonómico y, al estar el proceso concluido y dentro del plazo para dictar Sentencia, decide elevar la cuestión a este Tribunal.

b) Sin perjuicio de lo anterior, el escrito de alegaciones de la Fiscalía General del Estado plantea en este punto un par de objeciones que podrían determinar la inadmisión total o parcial de la cuestión de inconstitucionalidad. Por un lado, se alega que no se ha efectuado correctamente el trámite de audiencia previa a las partes para el planteamiento de la cuestión a este Tribunal, por falta de notificación al recurrente en el proceso *a quo* de la providencia que abría un plazo de alegaciones. Por otro lado, se señala el posible exceso en cuanto al objeto de la cuestión planteada, al extenderse por el órgano judicial su duda de constitucionalidad a aspectos del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 que no serían directamente aplicables al veterinario recurrente en vía contencioso-administrativa.

El primer óbice ha de descartarse, porque la falta de alegaciones del recurrente en el proceso contencioso-administrativo no resulta aquí de la omisión de la notificación debida de la providencia de 8 de mayo de 2017, sino simplemente de la renuncia del mismo a formularlas, al igual que ha hecho en este proceso de inconstitucionalidad. Solicitada por diligencia de la Secretaría de Justicia de este Tribunal la constancia de la notificación de esa providencia al abogado del recurrente, se remitió el 14 de marzo de 2018 comunicación de que la misma había sido enviada el 10 de mayo de 2017 y efectivamente recibida por el representante procesal al día siguiente. La falta de alegaciones en plazo de la parte recurrente —así como la efectiva evacuación de las suyas por el Colegio Oficial, el Consejo General y la Fiscalía— fueron constatadas por diligencia de la Letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander de 7 de junio de 2017, que también fue notificada al

recurrente a través de su abogado, con envío el 9 de junio y recepción el 12 de junio de 2017, sin que conste que se haya interpuesto recurso de reposición contra la misma. Por lo que no se aprecia el más mínimo indicio de irregularidad en la tramitación previa de la cuestión de inconstitucionalidad.

Respecto a la segunda observación, el propio Juzgado proponente de la cuestión reconoce en los razonamientos segundo y cuarto de su Auto de 22 de junio de 2017 que en sentido estricto solo sería de aplicación para la resolución del recurso contencioso-administrativo el primer inciso del párrafo segundo del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 que exceptúa de colegiación obligatoria a los profesionales al servicio de la Administración y solo en cuanto a los ligados a ella por una vinculación de derecho administrativo, como es el caso del recurrente. Sin embargo, el Auto justifica que la cuestión se extienda al conjunto del párrafo segundo y tercero del precepto porque «no son más que excepciones de la regla general, la excepción a la colegiación obligatoria, que se entiende contraria a la norma fundamental, careciendo de sentido mantener una redacción que, por referencia [a] esa norma general, no va a tener significado alguno».

Tiene razón el órgano judicial, porque la circunstancia de que el recurrente en el proceso de origen sea veterinario y personal funcionario no determina que dejen de tener la consideración de «norma aplicable al caso», a los efectos de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, las referencias que contienen los párrafos cuestionados del artículo 17.2 al personal laboral y al ejercicio libre de la profesión por parte de empleados públicos (párrafo segundo), así como la *excepción a la excepción* que establece el párrafo tercero en relación con el personal médico y de enfermería, que sí deberá en todo caso estar de alta en un colegio. Los párrafos cuestionados contienen realmente una sola norma: la que establece la exención de la colegiación obligatoria para los empleados públicos, con sus correspondientes limitaciones. La mención que hace el precepto a las diferentes relaciones de empleo que pueden tener los empleados públicos con su organización no conlleva que esa previsión normativa contenga dos normas diferentes. De hecho, la propia redacción del precepto podría haberse referido genéricamente a los empleados públicos, sin distinción, y no se habría alterado su contenido. De igual modo, la referencia del segundo inciso del párrafo segundo al ejercicio libre de la profesión no es sino una especificación del alcance negativo de la exención de colegiación obligatoria que se acaba de establecer, y que podría estar perfectamente integrada con el primer inciso: se exime a los empleados públicos de la exigencia de alta en un colegio (solo) para su actividad al servicio directo de una Administración pública. Finalmente, la matización que prevé el párrafo tercero para profesionales sanitarios tampoco debe considerarse una norma distinta, pues no deja de definir el alcance, también negativo, de la excepción de colegiación, que no será extensible al colectivo médico y de enfermería dentro del conjunto de los empleados públicos. Es una previsión que solo adquiere sentido en el marco de la regla general de la que se aparta, puesto que sin ella es una afirmación superflua. De ahí que las previsiones contenidas en los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001 hayan de considerarse, a los efectos que ahora interesan, un todo inescindible sobre el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Analizadas las cuestiones previas que afectan al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, procede entrar en el fondo del asunto, el cual se encuentra condicionado sin duda por los reiterados pronunciamientos anteriores de este Tribunal, que han abordado ya cuestiones semejantes sobre decisiones legislativas adoptadas por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura, Asturias, Canarias, Cataluña, País Vasco, Castilla y León, y Castilla-La Mancha (tal como se relata en nuestra STC 69/2017, de 25 de mayo, FJ 4, que resuelve el último asunto de esta serie). A la vista de esta consolidada jurisprudencia es fácil constatar que el caso que se analiza, relativo a un precepto legal autonómico que exime de la colegiación profesional, exigida por la normativa estatal, a quienes estén al servicio de una Administración pública, con la excepción del personal médico y de enfermería, no reúne singularidad especial alguna como para que no pueda resolverse mediante un fallo de aplicación de



doctrina. Sin que las partes en el proceso hayan aportado argumento alguno relevante que conduzca a introducir matizaciones o a reconsiderar afirmaciones anteriores de este Tribunal.

La doctrina acuñada se puede condensar en los siguientes cinco apartados, que son de plena aplicación a la cuestión planteada:

a) La exigencia de la colegiación obligatoria de determinados colectivos profesionales para poder ejercer su actividad, que en principio no es contraria ni a la garantía democrática de la estructura y funcionamiento de los colegios profesionales del artículo 36 CE, ni a la libertad positiva y negativa de asociación garantizada por el artículo 22 CE (STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 9), corresponde al Estado, al igual que el establecimiento de las cuestiones fundamentales sobre los supuestos y condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden erigir estas corporaciones profesionales (SSTC 201/2013, de 17 de diciembre, FJ 5; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 144/2013, de 11 de julio, FJ 2; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3, y 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Esa competencia deriva del artículo 149.1.18 CE, que reserva al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, puesto que los colegios profesionales son corporaciones de derecho público (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26, y 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4). Sin que el menor alcance que las bases estatales tienen respecto a entes público diferentes de las Administraciones territoriales y sus entidades instrumentales (SSTC 20/1988, FJ 3; 206/2001, de 22 de octubre, FFJJ 3 y 4; 31/2010, de 28 de junio, FJ 71; 3/2013, de 17 de enero, FJ 5, y 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5) impida que el Estado pueda imponer la colegiación forzosa como forma de asegurar ciertas garantías de interés general en la prestación de servicios en un sector profesional.

b) Además, como recordamos en nuestra STC 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5 b), «cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en todo el territorio del Estado, por lo que también está empleando de manera concurrente la competencia recogida en el art. 149.1.1 CE. Concretamente, el Estado estaría introduciendo un límite sustancial que afecta al contenido primario del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio del art. 35.1 CE [SSTC 3/2013, de 21 de enero, FJ 8; 50/2013, de 28 de febrero, FJ 5; 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2 d); 89/2013, de 22 de abril, FJ 2 d); 144/2013, de 11 de julio, FJ 2 c); 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3, y 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3]».

c) El Estado ha ejercido esas competencias exclusivas que le atribuyen los artículos 149.1.1 y 18 CE, de tal manera que ha previsto la sujeción a colegiación de determinadas profesiones tituladas, las cuales han de concretarse mediante ley estatal. Esa exigencia fue establecida mediante el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, que es anterior a la Constitución, y se ha mantenido con las reformas posteriores, habiéndose declarado material y formalmente básico por este Tribunal. La STC 89/2013, de 22 de abril, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la última reforma del precepto, procedente del artículo 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al igual que la STC 91/2013, de 22 de abril, FJ 2, ya reconoció el carácter básico de la redacción anterior, procedente del artículo 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

d) La normativa estatal no exceptúa a los empleados públicos en general (ni a los veterinarios en particular) de la necesidad de colegiación en el caso de que presten servicios solo para, o a través de, una Administración pública. Como ya hemos indicado en otras ocasiones, la cláusula «sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional», con la que concluye el artículo 1.3 de la Ley estatal de colegios profesionales al regular los fines de estas corporaciones de derecho público, no puede interpretarse como introductora de una excepción

(SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 6; 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2, y 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3). Al contrario, tal como apreciamos en la primera de las Sentencias citadas, se trata de «una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a los colegios profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas».

e) Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo del régimen jurídico de los colegios profesionales de conformidad con las bases estatales, como es el caso de Cantabria (art. 25.5 del Estatuto de Autonomía de Cantabria), no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo sino una contradicción de las mismas, que las desvirtúa y excede de su competencia (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3; 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 7, y 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5). Allá donde el Estado no ha previsto excepciones, ni ha permitido que sean las propias Comunidades Autónomas las que las introduzcan, al haber establecido el artículo 3.2 *in fine* de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, una reserva de ley estatal, no pueden éstas impedir la plena proyección de las bases estatales mediante exenciones de determinados colectivos, como puedan ser los empleados públicos.

4. En conclusión, debemos declarar la inconstitucionalidad de la exención autonómica de colegiación de los empleados públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria por vulnerar las competencias estatales al contravenir la legislación básica dictada en la materia (art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales). Además, esa declaración debe extenderse al conjunto de la regulación establecida en los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 2 b) de esta Sentencia, por cuanto contienen simples modulaciones de la excepción a la colegiación obligatoria que forman parte de la norma aplicable al caso, las cuales carecen de sentido sin su conexión a esa excepción que debe quedar expulsada del ordenamiento.

#### 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 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3649-2017, y declarar que los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, son inconstitucionales y nulos.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de julio de dos mil dieciocho.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.