

Ponente: Díez-Picazo Ponce de León, Luis.

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 42/1986 de 10 Abr. 1986, Rec. 131/1985

RTC\1986\42

COLEGIOS PROFESIONALES. Colegio de Psicólogos. IRRETROACTIVIDAD. En general. PRINCIPIO DE IGUALDAD. En el ámbito administrativo. Colegios y asociaciones profesionales.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 131/1985, planteada por La Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, en autos de recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Bernardino Torell Balanzó contra resolución del Colegio Oficial de Psicólogos de 27 Mar. 1982, que desestimó el recurso de reposición deducido contra anterior resolución denegatoria de incorporación al Colegio demandado, por haber presentado la solicitud fuera de plazo. Han sido partes el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. D. Bernardino Martorell Balanzó, que es Licenciado en Filosofía y Letras, Sección Pedagogía, desde el 18 Ago. 1971, y titulado en la Escuela de Psicología Aplicada en el curso 1971-1972, con la consiguiente presentación de tesina y que posee además titulación por la Universidad de Toulouse, el 26 Oct. 1981 solicitó al Colegio Oficial de Psicólogos su incorporación como colegiado a los efectos de ejercer la profesión de Psicólogo, siéndole denegada dicha solicitud por la Junta Provisional de la Delegación de Cataluña de dicho Colegio Oficial, por Acuerdo de 5 Nov. 1981, por entender que la solicitud se encontraba presentada fuera del plazo que indica la [disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#), que creó el mencionado Colegio. Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado por la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Psicólogos en resolución de 30 Jun. 1982, formulándose contra la misma recurso contencioso-administrativo ante la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona.

En su escrito de demanda señalaba el recurrente que era manifiesta la incompetencia de la Junta Provisional de la Delegación de Cataluña del Colegio Oficial de Psicólogos para dictar la resolución de 5 Nov. 1981, por la que se denegó su pretensión inicial de incorporarse al Colegio; que tal denegación vulneraba además derechos adquiridos, contradecía el [art. 9.3 de la Constitución](#) y el principio de irretroactividad de las leyes, por lo que su recurso planteaba simultáneamente una impugnación de la misma Ley de 31 Dic. 1979 y, en concreto, su Disposición transitoria. El recurrente no gozaba solo de meras expectativas, sino de verdaderos y auténticos derechos adquiridos a ejercer la profesión de Psicólogo cuando se promulgó la Ley de 31 Dic. 1979. No puede, por tanto, la mencionada Ley privarle de la facultad de incorporarse al Colegio Oficial de Psicólogos, dejando totalmente vacía y sin contenido la titulación por él alcanzada en la Escuela de Psicología Aplicada de la Universidad de Barcelona, al tiempo que se le priva la posibilidad de ejercer la profesión.

2. Por providencia de 12 Nov. 1984, la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona acordó, de oficio, oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días formularan alegaciones sobre la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a la [disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#), por posible conculcación de los arts. 36 y 14 de la Constitución.

La representación de don Bernardino Martorell Galanzó formuló alegaciones por escrito de 20 Nov. 1984, pidiendo que se plantease cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición que le había sido puesta de manifiesto. El Ministerio Fiscal, por escrito de 27 Nov. 1984, se adhirió a la petición de que se planteara cuestión de inconstitucionalidad, por entender que la

Ley creadora del Colegio Oficial de Psicólogos no podía privar de derechos ya adquiridos a quienes venían ya ejerciendo desde años antes su profesión sin vulnerar el [art. 36 de la Constitución](#), en relación con el art. 9.3 de la misma.

El Abogado del Estado, por escrito de 15 Nov. 1984, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que la profesión de Psicólogo, con título universitario de categoría superior, no ha existido en España hasta una fecha muy reciente. Creado el nuevo Colegio Oficial de Psicólogos por la Ley de 31 Dic. 1979, solo deben ser admitidos en el mismo, como colegiados, quienes hayan obtenido la nueva titulación superior exigida para ello. La disposición transitoria de la Ley servía, precisamente, para respetar los derechos adquiridos de las personas que anteriormente ejercieron dicha profesión, de ahí el establecimiento de plazo para la integración en el Colegio, a cuya expiración debía entenderse extinguida la situación anterior.

3. Por Auto de 30 Ene. 1985, la Sala Segunda de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona acordó promover cuestión de inconstitucionalidad sobre la [disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#) Entendió la Sala que las resoluciones administrativas que denegaban al señor Martorell Galanzó el derecho a incorporarse en el Colegio Oficial de Psicólogos se fundamentan en la [disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#), en cuanto establece que «los miembros de las diferentes Secciones profesionales de Psicólogos, legalmente constituidas en los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias, de los distintos Distritos universitarios, podrán integrarse en el Colegio Oficial de Psicólogos, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de los Estatutos provisionales». Y, como quiera que el señor Martorell pretende integrarse en el Colegio Oficial transcurrido el plazo de un año desde que fueron aprobados los Estatutos provisionales por Orden de 24 Mar. 1980, parece evidente que la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo queda condicionada a la posible declaración de inconstitucionalidad de la transcrita Disposición transitoria por vulneración del [art. 36 de la Constitución](#), en relación con el art. 9.3 de la misma.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, en providencia de 27 Feb. 1985, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada y, de conformidad con lo dispuesto en el [art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional](#), dar traslado de dicha cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones correspondientes.

El Abogado del Estado se personó en el proceso y formuló alegaciones por escrito de 22 Mar. 1985, en el que, en síntesis, viene a postular que se declare la constitucionalidad de la [disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#), en base a los siguientes argumentos:

a) La [Ley 43/1979](#) condiciona en lo sucesivo -y mediante normas con rango de Ley- el ejercicio de una determinada actividad, la de Psicólogo, a una doble exigencia. La titulación académica que especifica el párrafo primero del art. 2, y la integración (párrafo 2.º del art. 2) en el Colegio Oficial creado en virtud del art. 1.

Ese contenido normativo no vulnera el [art. 35.1 de la Constitución](#). Cumplida la exigencia de rango normativo que resulta de la reserva a la ley de las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas ([art. 26 C.E.](#)) es perfectamente conforme, tanto con el derecho fundamental reconocido en el [art. 35.1 C.E.](#), como con el principio de igualdad, la subordinación del ejercicio de una profesión a la posesión de determinados títulos académicos. De otra parte, la previsión del art. 36 C.E. sin consagrar ningún derecho fundamental diferenciable del contenido en el art. 35.1 - legitima constitucionalmente la restricción que en el ejercicio de la profesión de Psicólogo supone la exigencia de integración en el correspondiente Colegio Oficial. El [art. 36 C.E.](#) fundamenta, de una parte y desde el punto de vista de los derechos fundamentales reconocidos en el [art. 35.1 C.E.](#), el condicionamiento del ejercicio de ciertas profesiones tituladas a una exigencia de incorporación a los entes colegiados correspondientes; de otra parte, desde el principio de libertad de asociación en su proyección negativa, fundamente esta misma exigencia de integración en cuanto que los Colegios profesionales se singularizan como entes que, pese a su base asociativa privada, tienen legalmente encomendadas funciones de relevancia jurídico-pública, instrumentando así el fenómeno de interpretación Estado-sociedad a que se han referido las Sentencias 18/1984 y 23/1984, esta última con relación concreta a los Colegios profesionales.

El contenido de la transitoria de la [Ley 43/1979](#) no hace sino concretar, en el Colegio Oficial de Psicólogos, una de aquellas funciones de relevancia jurídico-pública: La de adecuación, durante un período transitorio, de la titulación académica exigida por la legislación anterior refiriéndose no a situaciones agotadas, sino a los efectos futuros de situaciones anteriores cuya indicada eficacia futura se condiciona a la integración, dentro de un plazo, en el régimen previsto por la nueva Ley.

b) La reciente creación de Facultades de Psicología, cuya constitución habilitó el [Real Decreto 1652/1979, de 25 May.](#), en posible coexistencia con las precedentes Secciones de Psicología establecidas en virtud del Decreto 1974/1973, de 12 Jul., determina que la titulación académica exigida por el [art. 2 de la Ley 43/1979](#) aparezca referida, alternativamente, a la Licenciatura o Doctorado en dichas Facultades de Psicología o a las expedidas en las Facultades de Filosofía y Letras o de Filosofía y Ciencias de la Educación, pero, en ambos casos, por la Sección o Rama de Psicología.

Creado en el propio año 1979 el Colegio Oficial de Psicólogos, la [Ley 43/1979](#) atiende sin embargo en su disposición transitoria a las situaciones consolidadas conforme a la legalidad anterior a la aparición de la nueva titulación académica y a la creación del nuevo Colegio Oficial:

Por un lado y en cuanto que en los Ilustres Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados de Filosofía y Letras y Ciencias se encontraban legalmente constituidas Secciones Profesionales de Psicólogos, se establece para los miembros de dichas Secciones un plazo de integración en el nuevo Colegio Oficial de Psicólogos.

De otra parte y dado que ya con anterioridad a 1974 venían funcionando Escuelas Universitarias de Psicología (así, junto a la Escuela de Psicología Aplicada de la Universidad de Barcelona, por Decreto de 29 May. 1953, desarrollado por Decreto de 14 Jun. 1957, se crea la Escuela de Psicología y Psicotecnia de la Universidad de Madrid), la transitoria de la [Ley 43/1979](#) refiere a los titulados superiores diplomados en dichas Escuelas Universitarias hasta 1974 (esto es, hasta la creación por el Decreto 1974/1973 de las Secciones de Psicología en las Facultades de Filosofía y Letras y de Filosofía y Ciencias de la Educación), la posibilidad de su integración en el nuevo Colegio Oficial de Psicólogos.

Por todo ello, el legislador no ha desconocido las situaciones jurídicas consolidadas bajo la legislación anterior, articulando para la producción de efectos futuros bajo la vigencia de la nueva legalidad una regla de Derecho transitorio. Al mismo tiempo atribuye al Colegio Oficial de Psicólogos no solo una continuidad con las preexistentes Secciones profesionales de Psicología legalmente constituidas en los Ilustres Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias, sino también --a través de la posibilidad de integración en el nuevo Colegio-- una función de homologación de los diplomas expedidos por las Escuelas Universitarias de Psicología hasta 1974.

El contenido de la [disposición transitoria de la Ley 43/1979](#) no vulnera el principio de retroactividad constitucionalizado en el [art. 9.3 C.E.](#)

En el fundamento 10 de la Sentencia [27/1981, de 20 Jul.](#), el Tribunal Constitucional señaló la irrelevancia frente a las determinaciones legislativas de la «teoría de los derechos adquiridos» en cuanto la misma pretenda fundamentarse en el [art. 9.3 C.E.](#), analizando el alcance que constitucionalmente corresponde al principio de irretroactividad. En el caso presente, la «retroactividad» denunciada aparece tan limitada en su intensidad que bien hubiera cabido, a criterio del Abogado del Estado, el rechazo de la cuestión por el notorio carácter infundado a que se refiere el [art. 37.1 LOTC](#).

En efecto, la modificación que introduce la [Ley 43/1979](#) no mantiene indefinidamente vigente la legalidad anterior. Una parte de la doctrina contrapone el efecto retroactivo de la leyes al denominado «efecto inmediato» (la afección a efectos futuros de situaciones anteriores a la vigencia de la nueva Ley), entendiéndose que este último constituye la regla general en cualquier supuesto de conflicto de leyes en el tiempo. Tal construcción dogmática del «efecto inmediato» de las leyes puede no diferenciarse de lo que, en otras formulaciones, se caracteriza por retroactividad de grado mínimo, pero, en cualquier caso, debe convenirse en que, efectivamente, el alcance de la nueva legislación a los efectos futuros de las situaciones generadas bajo la legislación anterior constituye una regla de Derecho común, y ello precisamente porque la excepcional negación de tal principio supondría limitar en alguna medida la eficacia derogatoria de una Ley nueva, subsistiendo, respecto a determinadas situaciones jurídicas, la vigencia de la Ley anterior.

La cuestión propuesta por el órgano judicial parece así sustancialmente alterada en sus términos. No es ya que la [Ley 43/1979](#), en sus previsiones, infrinja la regla de la irretroactividad para las disposiciones restrictivas de derecho individuales que recoge el [art. 9.3 C.E.](#) Ocurre, por el contrario, que para potenciar la continuidad en su eficacia futura de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la legislación anterior, la disposición transitoria:

- Asume aquellas situaciones jurídicas como susceptibles de producir efectos ya bajo la vigencia de la nueva legalidad y con sujeción a ésta.
- Condiciona la futura eficacia, bajo la vigencia de la nueva Ley, de las situaciones jurídicas anteriores a unas exigencias de adaptación concretadas aquí en la integración en el Colegio Oficial de Psicólogos dentro del plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de los Estatutos provisionales.

El contenido de la disposición transitoria responde, pues, a una previsión propia del derecho intertemporal y se orienta precisamente a extender, no obstante el cambio legislativo, la eficacia bajo la nueva Ley y conforme a ella de las situaciones nacidas conforme a la legalidad ya derogada. Que, dentro de esa significación, aparezca un requisito temporal para la adaptación resulta enteramente lógico y propia de una regla de derecho transitorio del tipo de las que se han examinado. Sólo cuando, por excepción, la nueva Ley se priva a sí misma de «efecto inmediato», manteniendo indefinidamente en el tiempo la vigencia de la legalidad anterior, las reglas de Derecho transitorio podrán prescindir de acotar temporalmente los efectos de la transitoriedad.

c) El plazo concreto establecido en la disposición transitoria impugnada es razonable. Aunque el órgano judicial plantea la cuestión en relación a los [art. 36 y 93 C.E.](#), en los escritos presentados por el recurrente en la vía contencioso-administrativa se alude a una inconstitucionalidad por lesión del [art. 14 C.E.](#) La ausencia de tertium comparationis para ponderar la pretendida discriminación (es clara la improcedencia de acudir para ello a la heterogénea situación de quienes ostentan la titulación académica exigida por la nueva Ley), lleva a examinar la cuestión desde otras perspectivas.

En alguna ocasión (fundamento 1.º de la Sentencia 13/1984, de 3 Feb.), el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse al necesario respeto de los presupuestos temporales establecidos como condiciones jurídicas para la adquisición de un derecho o para su válido ejercicio, apuntando asimismo la amplia libertad de configuración normativa que ha de reconocerse al legislador en la determinación concreta de los plazos. El plazo de un año desde la entrada en vigor de los

Estatutos provisionales del Colegio Oficial de Psicólogos resulta, en este caso, sobradamente suficiente para concluir su razonabilidad. Y ello por cuanto, tanto para acreditar la anterior condición de miembro de alguna Sección profesional de Psicología de otros Colegios Oficiales, como para acreditar la posesión de un diploma expedido hasta 1974 por una Escuela Universitaria de Psicología, el referido plazo concede a los interesados lapso temporal bastante, de modo que únicamente a la negligencia de tales interesados y no a la determinación legal puede imputarse la definitiva pérdida de virtualidad habilitante para el ejercicio de la profesión de Psicólogo de una titulación académica (el diploma de la Escuela Universitaria de Psicología Aplicada de Barcelona), distinta de las previstas en el [art. 2 de la Ley 43/1979](#).

El Fiscal General del Estado se personó en los autos y formuló alegaciones mediante escrito de 20 Mar. 1985. Manifiesta en primer lugar el Ministerio Fiscal que la [disposición transitoria de la Ley 43/1979](#) respeta, por su rango, la reserva de Ley que se contiene en el [art. 36 de la Constitución](#), a tenor de lo declarado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 Jul. 1984.

En el fondo de la cuestión lo que se pretende es ver si existe un tratamiento lesivo de la igualdad consagrada en el [art. 14 de la Constitución](#), al dar un tratamiento distinto a los solos efectos de incorporación al Colegio profesional por referencia a quienes ya poseían una determinada titulación con pertenencia a determinadas Secciones profesionales y aquellos otros que adquieran posteriormente la titulación necesaria, al encontrarse los primeros sujetos a un plazo dentro del cual han de instar la incorporación colegial, mientras que los segundos podrán, en el futuro, hacerlo en cualquier momento.

Las normas que producen situaciones nuevas –leyes de funcionarios, de creación de Entidades y Corporaciones, entre otras– contemplan de forma tradicional las situaciones de facto o de iure existentes al tiempo de su promulgación y estructuran los mecanismos apropiados para resolver situaciones transitorias, bien sea a través de disposiciones imperativas o del reconocimiento de opciones a ejercer por los propios interesados. Precisamente este segundo aspecto, el opcional, que por su naturaleza misma supone el ejercicio voluntario de las posibilidades contenidas en la Ley, es el que lógicamente opera mediante el acomodo a los requisitos de forma y tiempo, a fin de dar de cara al futuro seguridad a las relaciones jurídicas. Es la voluntad del interesado, con su inactividad o su acomodación a la norma, mediante la oportuna solicitud, la que determina la aplicación de los beneficios que de ella se derivan que, en este caso, es fundamentalmente el de incorporación al Colegio profesional, de la que se va a deducir la aptitud para «el ejercicio de la profesión de Psicólogo», según establece el párrafo 2.º del [art. 2 de la Ley 43/1979](#).

Lo que no resulta lógico, prosigue el Fiscal, tanto desde el plano jurídico como desde el práctico, es que el no ejercicio del derecho dentro del plazo marcado por la norma sea creador de inseguridad. Si quien estaba en condiciones de ejercer una acción dentro de un determinado plazo no la lleva a cabo por no estimarlo oportuno, en manera alguna puede pretender ahora que sea la norma la que se ajuste a su deseo o medida, máxime cuando «todos los ciudadanos... están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», como enseña el [art. 9.1 de la Constitución](#).

La exigencia o establecimiento de un plazo dentro del cual quienes ostenten las condiciones exigidas por la ley puedan ejercer su opción, no parece carente de fundamento razonable y suficiente.

La norma impugnada, por otra parte, no contiene un efecto retroactivo que restrinja derechos individuales. A tal efecto es imprescindible hacer mérito de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 Jul. 1981 (recurso de inconstitucionalidad 38/1981). Resulta, de acuerdo con tal doctrina, que la disposición transitoria no restringe derechos individuales, sino que regula el modo de ejercitar un derecho en cuanto a sus requisitos, forma y tiempo. La disposición impugnada crea un nuevo sujeto jurídico de Derecho público –el Colegio profesional de Psicólogos–, por lo que no afecta a derechos anteriores, ni siquiera a derechos adquiridos, en el hipotético caso de que tal tipo de derechos hubiera recibido protección constitucional. Al propio tiempo conviene destacar que examinando paralelamente la calidad o titulación que hacia el futuro se exige para obtener la incorporación al Colegio y la requerida en la Disposición transitoria se observa que, aun cuando, de forma general en la norma se mueve dentro de un mismo nivel universitario de Licenciados o Doctores, hay una indudable matización que se acentúa en orden a quienes con posterioridad deseen incorporarse al Colegio, constituida por la nota de especialidad, puesto que la referencia al nivel universitario se concreta en el sentido de que la Licenciatura o el Doctorado sea en Psicología, «Sección o Rama de Psicología.»

La disposición transitoria no limita, sino que, al contrario, amplía posibilidades de incorporación al Colegio Oficial en favor de quienes no poseen la titulación especializada que a partir de ahora va a servir de base para la admisión en el citado Colegio, pero no obstante, poseen una titulación determinada. Lo único que hace la Disposición es limitar el plazo dentro del cual pueden pedir la incorporación al Colegio quienes se encontraban en aquella circunstancia, con el claro designio de resolver situaciones precedentes. No se da un trato desigual respecto al pasado y frente al futuro, puesto que, en definitiva, la situación precedente y las posteriores previstas en la norma son también distintas.

Finalmente, armonizando los arts. 36 y 9.3 de la Constitución y colocando en relación tales preceptos con la disposición transitoria debatida, no considera el Fiscal que ésta se encuentre en desacuerdo con aquéllos, ni aislada ni conjuntamente considerados. El hecho de que la pretensión formulada por el recurrente en el proceso a quo deba ser desestimada no implica, en modo alguno, que nos encontremos ante un supuesto de inconstitucionalidad que ahora se esgrime como medio de superar la voluntaria desatención a la norma por parte de la persona afectada por ella.

En conclusión, el Ministerio Fiscal pide que se dicte Sentencia declarando no ser inconstitucional la [Disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#)

5. Por providencia del día 20 Mar. último se señaló para la deliberación y fallo el día 10 Abr. 1986, fecha en la que efectivamente se deliberó y votó.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La [Ley 43/1979, de 31 Dic.](#), tras crear el Colegio Oficial de Psicólogos y señalar los títulos universitarios precisos para integrarse en él, establece, en su disposición transitoria, un régimen especial para las personas que, sin poseer la titulación superior antes dicha, fueran miembros de las Secciones Profesionales de Psicólogos existentes en los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados. La norma en cuestión permite que estas personas puedan integrarse en el Colegio que se crea, siempre que lo hagan en el plazo máximo de un año, a contar desde la entrada en vigor de los Estatutos provisionales del Colegio.

La Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona cuestiona la constitucionalidad de la referida disposición transitoria y lo hace por entender que «vulnera el [art. 36 de la Constitución](#) en relación con el punto 3 del art. 9 de la misma, según la línea implícitamente adoptada por el Tribunal Constitucional en Auto de 12 Nov. 1980.»

Antes de seguir adelante convendrá despejar la incógnita que pueda suponer la referencia que se hace a este Auto de 12 Nov. 1980. En el Auto 93/1980, que lleva la fecha indicada, una de las Secciones de este Tribunal consideró que el recurrente, con título de Licenciado en Derecho, que había estado incorporado a un Colegio de Abogados y que una vez indultado solicitaba la incorporación a otro, podía defenderse por sí mismo. En el mismo Auto se señaló también que los actos que los Colegios profesionales estaban sometidos al régimen Contencioso-Administrativo, por lo que en aquel caso no se había producido el necesario agotamiento de la vía judicial previa. Mas no se abordó, explícita ni implícitamente, el problema aquí cuestionado.

Falto, pues, de precedentes, el problema que la Audiencia Territorial de Barcelona nos plantea, surge en relación con los arts. 36 y 9 de la Constitución. Según el art. 36 «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas». Añade la norma que «la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos». El demandante en el proceso a quo ha alegado que la interpretación efectuada por las resoluciones colegiales sobre incorporación de titulados anteriores infringía el mandato constitucional de que los Colegios profesionales se doten de una estructura y un funcionamiento democráticos, sin que se establezca dato alegatorio alguno que permita distinguir la condición de unos y otros Psicólogos. Es verdad que esta argumentación no se recoge en el Auto en que esta cuestión se plantea. Y no podría ser de otro modo, ya que la estructura y el funcionamiento de los Colegios, a que alude el [art. 36 de la Constitución](#), es su modo de organización y de actuación y no las consecuencias producidas por su creación. No puede decirse, pues, que la Ley que aquí se cuestiona, que se limitó a crear el Colegio, viole el precepto constitucional sobre estructura y funcionamiento democrático de los Colegios profesionales.

Conviene por ello centrarse en la primera parte del [art. 36 de la Constitución](#), que contiene fundamentalmente una reserva de ley en punto al establecimiento del régimen jurídico de Colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas. La garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste en que esta materia sea regulada por el legislador, que no encuentra, como es obvio, otros límites que los derivados del resto de los preceptos de la Constitución y, principalmente, de los derechos fundamentales. Compete, pues, al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.

Por ello, dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional. Ninguna tacha puede ponerse, de acuerdo con las ideas anteriores, a la [Ley 43/1979](#).

2. El problema que se nos plantea no surge, por las razones que se han expuesto en el apartado anterior, en relación con el art. 36 de la Constitución de manera directa, sino por su posible conexión con el art. 9. Habrá de señalarse, además, que en el presente caso el problema que se ha planteado en la cuestión de constitucionalidad que examinamos no es en puridad el de la continuación en el ejercicio profesional de los profesionales anteriores, que puedan ver impedida su continuidad por una ley posterior, pues éste es tema ajeno al recurso contencioso-administrativo del que la cuestión dimana y, por ende, a la cuestión misma. La cuestión que se nos somete es la rectitud o legitimidad constitucional de la limitación temporal (un año desde la entrada en vigor de los Estatutos) de la integración en los Colegios de nueva creación de quienes, sin la titulación requerida por la nueva Ley, fueran sin embargo miembros de las Secciones de los Colegios de Doctores y Licenciados o fueran Diplomados de Escuelas Universitarias de Psicología. Para terminar de centrar la cuestión, no será impertinente que hagamos alguna observación sobre el juicio de relevancia de la cuestión propuesta y sobre la vía elegida para resolver la

cuestión. El Auto de la Audiencia de Barcelona en que la cuestión se propone, manifiesta que las resoluciones administrativas impugnadas se fundaban en la disposición transitoria y en el transcurso del plazo en ella establecido. Sin embargo, puede entenderse también que la resolución se fundó directamente en no haberse acreditado la pertenencia a la Sección de Psicología del Colegio de Licenciados, alegándose la referencia a la disposición transitoria de la Ley para decir que, en todo caso, tampoco la solicitud podría ser acogida. Por otra parte, ha de señalarse que la anulación por inconstitucional de la disposición transitoria, lejos de resolver el problema que se plantea, terminaría agravándolo, pues sin norma transitoria sobre las incorporaciones al Colegio de los profesionales anteriores no restaría otra vía que la posesión de todas las condiciones de titulación establecidas por el art. 2.

3. No obstante las reservas anteriormente realizadas, puede examinarse la cuestión propuesta en relación con el [art. 9.3 de la Constitución](#), especialmente en el inciso en que se señala que la Constitución garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales. Este Tribunal ha señalado ya en varias ocasiones que la regla antes citada no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo. De hecho, la expresión «restricción de derechos individuales» del art. 9.3 ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona. Por otra parte, convendrá hacer de nuevo hincapié en que lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir.

4. Aplicando estos esquemas al trance de transformación de una profesión libre en profesión titulada, las dudas que pudieran plantearse se desvanecen. Con independencia del juicio que las normas merezcan en punto a su oportunidad o a su justicia, lo cierto es que no se puede hablar, para referirse a un ámbito de libertad, de «derechos adquiridos». No viola la prohibición del art. 9.3, por ende, la regla que permite la integración en un Colegio profesional de nueva creación, o la continuación en el ejercicio de una profesión, a las personas que no poseen los títulos exigidos en la nueva Ley, que es en puridad lo que realiza la disposición que aquí se examina. Ceñido en estos términos el problema, lo único que se podría cuestionar es la legitimidad constitucional de limitar temporalmente el período transitorio. Mas, si se tiene en cuenta que un período transitorio ocasiona indudables perturbaciones y coloca algún punto de duda sobre el principio de seguridad jurídica también consagrado y reconocido en el [art. 9 de la Constitución](#), no puede decirse que sea constitucionalmente ilegítima su abreviación.

Todo lo cual lleva a la conclusión de que no se produce en la disposición transitoria examinada la violación constitucional debatida.

5. Aunque la cuestión que la Audiencia Territorial de Barcelona plantea se ciñe estrictamente al [art. 36 de la Constitución](#) en relación con el art. 9 de la misma, a lo largo de este proceso, el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal, han suscitado la cuestión de una posible inconstitucionalidad de la norma por lesión del [art. 14 de la Constitución](#). Dicho precepto constitucional, que establece, como se sabe, la igualdad ante la ley y consagra una interdicción de las discriminaciones típicas que enuncia, impone, según hemos dicho en diferentes ocasiones, que supuestos de hechos sustancialmente iguales, deban recibir igual tratamiento jurídico y que la introducción de factores diferenciales en los supuestos de hecho hayan de obedecer a fundamentos razonables, por lo cual, si los supuestos son distintos, no puede discutirse la potestad del legislador para aplicarles consecuencias distintas también, matizando tal potestad mediante la aplicación de los detallamientos derivados de la proporcionalidad, cuando ésta no exista entre el grado de desviación de los supuestos y el grado de desviación de las consecuencias.

Fijados los principios anteriores, ha de señalarse que en el caso que nos ocupa no se detecta violación de la igualdad preconizada por el art. 14. La Ley 43/1979 establece una diferenciación entre las personas que están en posesión de la preparación universitaria y los títulos que consideran necesarios para la profesión de Psicólogo (licenciados y doctores en Psicología, licenciados y doctores en Filosofía y Letras, Sección o Rama Psicología, Licenciados y Doctores en Filosofía de la Educación, Sección o Rama de Psicología) y todos los demás que no posean dicha titulación. Dentro de estos últimos, se crea un subgrupo en el que se integra a los miembros de las Secciones de Psicólogos de los Colegios de Doctores y Licenciados y a los titulados superiores de las Escuelas Universitarias de Psicología hasta 1974; distinción esta última que es por sí sola suficiente y razonable, porque no se puede negar la diferente preparación que unas y otras personas poseen.

FALLO

En virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, de la [Disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 Dic.](#)

Dada en Madrid, a 10 Abr. 1986.